

Raadsvoorstel beleidsnota 'Tilburg, Detailhandelsvisie 2020'

Aanleiding

De aanleiding om het detailhandelsbeleid te actualiseren is een aangenomen motie bij de behandeling van het coalitieakkoord 2018-2022. De motie beoogt het opstellen van een detailhandelsvisie voor andere centra dan de binnenstad. Door het college is vervolgens aangegeven dat meer onderdelen van het detailhandelsbeleid aan herziening toe zijn, en het daarom verstandig is om het detailhandelsbeleid in zijn geheel te actualiseren.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Hoewel de detailhandel er minder slecht voor staat als in 2014/2015 zijn faillissementen, snel wisselende concepten, leegstand en toenemende bestedingen bij internetwinkels tekenen dat de detailhandel nog steeds een sector is waar de ontwikkelingen turbulent en wispelturig zijn. Eind 2019/begin 2020 kenmerkte zich wederom door een reeks van faillissementen.

Als lokale overheid kunnen we genoemde ontwikkelingen slechts deels sturen en ondervangen. Daarbij zijn duidelijke keuzes met betrekking tot de vestigingsmogelijkheden voor winkels nodig om kansen zoals de groei van het aantal Tilburgers te pakken, en bedreigingen zoals de toegenomen concurrentie van internetwinkels en andere vrijetijdsbestedingen te beperken. Op deze wijze dragen we bij aan het in stand houden van de winkelstructuur, zodat onze inwoners hun boodschappen zo dicht mogelijk bij huis kunnen blijven doen, en elkaar ook in buurten en wijken kunnen (blijven) ontmoeten. Een actuele en duidelijke visie op de detailhandel is ook nodig om (potentiele) investeerders te overtuigen om juist in Tilburg te investeren. Met dit beleid dragen we tevens bij aan het behoud van werkgelegenheid: de sector is zeer arbeidsintensief en biedt relatief veel banen voor lager opgeleide medewerkers.

De voorliggende visie draagt bij aan het in bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' gestelde doel om te werken aan een leefomgeving die uitnodigt tot sociale contacten, en onze inwoners in staat stelt zo goed mogelijk voor zich zelf kunnen zorgen. Tevens draagt het bij aan de economische vitaliteit van de stad.

Voorstel

1. De beleidsnota 'Tilburg, Detailhandelsvisie 2020' vaststellen, met daarin de volgende 013 uitgangspunten (zie ook pagina's 12 en 13 van de visie):
 - a. Prioriteit bij kwaliteit bestaande structuur;
 - b. Geen nieuwe detailhandel buiten de structuur van winkelgebieden;
 - c. Terugdringen van de plancapaciteit detailhandel;
 - d. Samenhang detailhandel en horeca;
 - e. Inzet bestedingspotentieel eigen inwoners;
 - f. Regionale positie behouden en versterken;
 - g. Prioriteit bij de binnenstad;
 - h. Boodschappenaanbod clusteren in centra;
 - i. Perifere detailhandelslocaties handhaven;
 - j. Ruimte geven voor innovatie binnen de structuur;
 - k. Ruimte voor maatwerk;
 - l. Structurele samenwerking;
 - m. Structurele monitoring.
2. De in bijlage 2 opgenomen doelen en indicatoren vaststellen en het college opdracht geven om deze in dialoog met de stakeholders uit te werken tot een barometer voor de Tilburgse detailhandel.

Portefeuillehouder: Wethouder De Vries

Behandelend ambtenaar: Economie & Arbeidsmarkt, Paul van Delft, telefoon 013 542 93 62

3. Het college opdracht geven om, teneinde het beleid uit te voeren, in elk geval de volgende onderdelen uit te werken:
 - a. beleidsregels voor het toepassen van de winkelmeterbank en daarbij de volgende randvoorwaarden te hanteren:
 - i. per saldo neemt de planologische ruimte voor detailhandel af.
 - ii. de meterbank kan alleen worden ingezet om detailhandel mogelijk te maken binnen de structuur of binnen gebiedsontwikkelingen waar (een beperkte hoeveelheid) detailhandel een bijdrage levert aan een goed woon-, werk- en leefklimaat van de gebruikers van het te ontwikkelen gebied.
 - iii. er geldt een uitzondering voor verplaatsing, nieuwvestiging en/of groei van kringloopwinkels en andere winkels die bijdragen aan een circulaire economie.
 - iv. de in de bank opgenomen oppervlakte voor reguliere detailhandel mag niet worden ingezet voor winkels op perifere locaties;
 - b. inventarisatie van de bestaande (niet gebruikte) planologische mogelijkheden van detailhandel om vervolgens in een omgevingsplan maatregelen te kunnen nemen om de planologische capaciteit te schrappen (om daarna de meters in de meterbank te kunnen opnemen)
 - c. het uitwerken van de regeling voor het subsidiëren van de verschillende samenwerkingsverbanden in de winkelgebieden overeenkomstig de vastgestelde begroting voor 2020 en het zorgen voor een toekomstbestendige overlegstructuur tussen deze winkelgebieden, stichting Tilburgse Markten en de gemeente.
 - d. in omgevingsplannen/wijkagenda's winkelgebieden niet alleen op nemen als 'aankooplocaties' maar ook de functie als ontmoetingsplek verder te versterken door per gebied de mogelijkheden te verkennen voor het combineren van winkels, horeca en maatschappelijke functies.
 - e. mede op basis van de monitoring de concept 'winkelpaspoorten' samen met het centrummanagement uitwerken, en zo up-to-date te houden (zie ook besluitpunt 2).
4. Het college opdracht geven om een voorstel uit te werken waarin wordt onderbouwd welke middelen noodzakelijk zijn voor een goede monitoring van het functioneren van de winkelstructuur (zie ook besluitpunten 2 en 3e) en dit voor te leggen bij de behandeling van de begroting 2021.

Argumenten

1.1. Door afnemende behoefte aan winkelmeters is het noodzakelijk de investeringskracht te focussen op winkelgebieden waar door concentratie van winkels de meerwaarde voor consumenten en ondernemers het grootst is.

Door veranderende consumentenbestedingen (meer online winkelen, toegenomen mobiliteit, demografische ontwikkelingen, zie ook de analyse uit de bijgevoegde discussienota) is er steeds minder behoefte aan winkelruimte. Doordat kleinere winkels en speciaalzaken profiteren van de trekkers zoals supermarkten, Action, Hema en gezamenlijke voorzieningen zoals parkeren is het voor de langere termijn beter om winkels zo veel mogelijk te concentreren. Zo kunnen Tilburgers op korte afstand van de woning boodschappen blijven doen. Ook versterken we de ontmoetingsfunctie van de centra door een (beperkte) groei van daghoreca te stimuleren.

1.2. Het versterken van de structuur door te investeren in vernieuwing van winkelgebieden en het beter bedienen van de nabije consument versterkt zowel de binding van de Tilburgse consument op de eigen winkelgebieden als de regionale positie (van met name de Binnenstad).

De buurt-, wijk en dorpscentra zijn voor het grootste deel van hun omzet afhankelijk van de inwoners in de directe omgeving. Aantrekkelijke winkelgebieden met een goede bereikbaarheid resulteren in een sterkere binding van de consumenten uit de directe omgeving.

De Binnenstad van Tilburg, een van de visitekaartjes van de stad, is als winkelgebied relatief klein ten opzichte van de overige Brabantse Binnensteden. Dat is in de huidige markt echter eerder een voordeel dan een nadeel. Wel is de regionale rol kleiner dan verwacht mag worden. De ingezette vernieuwing in het kernwinkelgebied met de focus op de inwoners van (de regio) Tilburg is logisch en kansrijk. Ook omdat Tilburg de komende jaren in inwonertal blijft groeien, dat geldt zeker ook voor het aantal inwoners in de Binnenstad. De investeringen in

de Binnenstad zijn gericht op het creëren van goede winkelunits en een betere routing door het winkelgebied zonder de winkeloppervlakte uit te breiden.

1.3. Om de AaBe-Fabriek en de Binnenstad te positioneren als concentraties voor grootschalige detailhandel is het noodzakelijk om veranderingen door te voeren in de mogelijkheden die er nu zijn op PDV-locaties.

De AaBe Fabriek is het belangrijkste en meest onderscheidende winkelgebied voor perifere en grootschalige detailhandel en als zodanig ook van belang om de regionale positie te versterken. We kiezen er dan ook voor om dit de enige concentratie te laten zijn waar naast de traditionele PDV-branches als bouwmarkten en woninginrichting ook electronica en sportwinkels toe te staan.

Zoals door enkele stakeholders is aangegeven betekent deze visie dat er in enkele gebieden beperkingen gaan gelden. Dit is een zeer bewuste keuze. Het aanbrengen van focus is noodzakelijk om in de toekomst het functioneren van AaBe en de Binnenstad niet te beperken. Het behoud van de mogelijkheid voor de vestiging van electronica- en sportwinkels op bijvoorbeeld de Bosscheweg zal ten koste gaan van het functioneren van de winkelgebieden AaBe en Binnenstad. Voor winkels in de woningbranche geldt dat we uit gaan van de huidige mogelijkheden, dat wil zeggen dat we niet kiezen voor het toestaan van winkels in deze branche op Vossenbergh. Een gedetailleerde toelichting van deze keuze is opgenomen in hoofdstuk 6 van de visie.

1.4. We houden ruimte voor innovatie in detailhandel door toepassen van maatwerk, en door aan te sluiten bij de wensen van de bewoners en werknemers in sterk stedelijke gebieden waar hogere dichtheden ruimte biedt voor beperkte toevoeging van detailhandel (zie ook 3.a).

Uitgangspunt blijft dat winkels niet buiten de structuur worden gevestigd. Er zijn echter vormen van bedrijvigheid die bijvoorbeeld business-to-business-verkoop, logistiek en (beperkte) detailhandel in een pand om bedrijfseconomische redenen willen vestigen. Indien de gevolgen voor de structuur beperkt zijn kunnen we hier aan meewerken. Het gaat in alle gevallen om maatwerk met als uitgangspunt dat er geen 'zelfstandige bestemming' detailhandel mogelijk wordt gemaakt op de betreffende locatie.

Ook in gebiedsontwikkelingen is (een beperkte hoeveelheid) detailhandel soms wenselijk. Denk hierbij aan het realiseren van een gemengd stedelijk milieu in de Spoorzone, Piushaven en in de nabijgelegen toekomst de kennis-as tussen universiteit en binnenstad en de omgeving van de Tilburgse musea, het zogenaamde museumkwartier.

1.5. Door structurele samenwerking kan sneller bijgestuurd worden.

Centrummanagement is essentieel voor het ontwikkelen van een winkelgebied. Het is een geschikt platform gebleken om gezamenlijk leegstand tegen te gaan, het winkelgebied in de markt te zetten, om te leren van elkaar en een duurzame samenwerking met de gemeente aan te gaan. Samen met de winkelgebieden werken we de winkelpaspoorten verder uit, zie bijlage 1-c voor een concept winkel-paspoort.

2.1. Structurele monitoring levert inzicht in het functioneren van winkelgebieden (ten opzichte van trends) en kan daardoor bijdragen aan het (op tijd) doorvoeren van aanpassingen.

Het functioneren van winkelgebieden wordt maar beperkt beïnvloed door het gemeentelijk beleid, conjuncturele omstandigheden zijn het meest bepalend voor bestedingen bij winkels. Des te meer is het voor ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente noodzakelijk om te weten hoe een winkelgebied functioneert ten opzichte van de trend in de markt. Op basis van concrete gegevens kunnen ondernemers en eigenaren hun ingezette strategie bijsturen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanpassingen in openingstijden, inzet van winkelpersoneel, aanbod van winkels/horeca en andere functies, uitstraling, bereikbaarheid en beleving. Voor de gemeente is van belang om na te gaan of het gevoerde beleid het gewenste effect heeft. Monitoring doen we samen. Met de binnenstad, linten, wijkwinkelcentra en het AaBe zullen we per centra de monitoringsbehoefte verder uitwerken in een barometer. In samenspraak bepalen wat we monitoren (welke indicatoren) en wie welke gegevens beschikbaar stelt. Een individuele benadering is noodzakelijk omdat de wensen en beschikbare bronnen per centra verschillen. Met deze aanpak ondersteunen we ondernemers en eigenaren optimaal. De doelen en indicatoren (KPI's), zoals opgenomen in bijlage 2 zullen door de gemeente in elk geval structureel in kaart worden gebracht en worden onderdeel zijn van de barometer.

Stakeholders hebben aangegeven dat een monitoringsfrequentie van eens per raadsperiode te laag is om op tijd in te kunnen grijpen als geconstateerde veranderingen negatief zijn. We zullen hier in de uitwerking (zie ook adviespunt 3.5) rekening mee houden. De raad zal elke 2 tot maximaal 3 jaar op de hoogte worden gebracht van de resultaten. Op basis van deze resultaten zal ook een bondige reflectie op de visie plaatsvinden die wordt gedeeld met de raad. Monitoring is vrij kostbaar, het budget hiervoor is momenteel waarschijnlijk te beperkt (zie ook besluitpunt 4).

3.1. De meterbank levert een bijdrage aan de doelstelling om detailhandel te concentreren in winkelgebieden en andere gebieden waar een (in omvang beperkte) hoeveelheid winkels een bijdrage kan leveren aan de stedelijke ontwikkeling.

Door een goede administratie van planologisch verdwenen winkeloppervlakte buiten winkelgebieden kunnen we de ontwikkeling van detailhandel op gewenste plekken stimuleren. Het maakt het makkelijker om onderbouwing te leveren voor nieuwe onderzoeken, zowel voor de Ladder voor Duurzame Ontwikkeling als op grond van de Europese Dienstenrichtlijn.

Er is maar een beperkt aantal locaties voor Perifere Detailhandel, de verspreide winkels in deze categorie bevinden zich vooral op bedrijventerreinen. Dat is ook het type gebied waar we (bij uitzondering) vooral kringloop winkels terug zouden willen plaatsen. In de uitwerking van dit instrument zal nader worden bekeken of kringloopwinkels en -bedrijven wellicht niet hoeft te voldoen aan de eis dat de planologische ruimte beperkt zou moeten worden. Dit om de circulaire economie te stimuleren.

'Reguliere' detailhandel is veelal gelegen in woongebieden (met name langs de linten in de Oude Stad). Uitgangspunt is om deze meters weer in te zetten in vergelijkbare gebieden, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkelingen zoals de Kennis-as en de omgeving van de musea en het museumkwartier.

3.2. Om daadwerkelijk de planologische capaciteit voor detailhandel te beperken en de meterbank te initiëren is een inventarisatie van de planologische capaciteit noodzakelijk.

De eerste stap bij planologische maatregelen is een goede inventarisatie. Dit is noodzakelijk om alleen de panden 'weg te bestemmen' die daadwerkelijk niet gebruikt worden voor detailhandel, maar vooral om te voorkomen dat er planschadeclaims moeten worden toegekend.

3.3. Voor een aantrekkelijke en leefbare stad zijn ontmoetingsplekken van groot belang. De afnemende behoefte aan winkels kan ruimte beschikbaar maken in winkelgebieden om andere functies te huisvesten die op hun beurt weer mensen naar het centrum trekken.

In het kader van omgevingsgericht werken worden wijkplannen uitgewerkt, waarin in fysieke en sociale maatregelen (zoals evenementen en culturele activiteiten) bijeen worden gebracht. Afhankelijk van de behoefte aan winkels en voorzieningen als een huisarts, kinderopvang en andere maatschappelijke functies kunnen er per winkelgebied andere mogelijkheden zijn om functies te concentreren. In het wijkplan kunnen we deze kansen verder uitwerken (en bespreken met de Tilburgers) om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de directe omgeving.

3.4. Centrummanagement en andere vormen van samenwerking verbeteren de samenwerking tussen de gemeente en de winkelgebieden versterken.

Tilburg kent een rijke traditie aan samenwerken in winkelgebieden. De noodzaak om samen te werken is gezien de marktontwikkelingen de afgelopen jaren toegenomen, en heeft zich in veel gebieden (o.a. binnenstad, Linten, AeBe) ontwikkeld tot een professionele vorm van centrummanagement. Het centrummanagement is succesvol, ondernemers eigenaren en gemeente trekken samen op bij het ontwikkelen en uitvoeren van een strategie die het winkelgebied beter laat functioneren. Niets doen, alles laten zoals het is, is in deze markt geen optie.

Door het SRFT en stichting Lintenmanagement is vorig jaar een verzoek ingediend voor een structurele financiële bijdrage aan centrummanagement in de grotere winkelgebieden. Door de raad is bij de behandeling van de begroting besloten hiervoor middelen beschikbaar te stellen, de voorwaarden voor ondersteuning werken we voor het zomerreces van 2020 met de stakeholders uit. De gemeentelijke bijdrage voor het

centrummanagement in de Binnenstad (BMT) is t/m 2020 begroot. We verwachten voor periode na 2020 een nieuwe aanvraag voor gemeentelijke cofinanciering.

3.5. Op basis van monitoring wordt voor de grotere winkelgebieden met het centrummanagement het concept winkelpaspoort uitgewerkt.

Door op basis van monitoring een gezamenlijke strategie (winkelpaspoort) uit te werken, versterken we het economische functioneren en de leefbaarheid in de winkelgebieden. Het geeft de mogelijkheid een groot deel van de ambities in de visie, te vertalen op gebiedsniveau. De frequentie de vernieuwing van het paspoort stemmen we af met de betreffende winkelcentra (coproductie).

4.1. Het uitbreiden van de monitoring van winkelgebieden kost capaciteit. Dit is niet mogelijk binnen de bestaande capaciteit en budgetten.

Het intensiveren van de monitoring zal waarschijnlijk extra middelen vergen. Denk hierbij aan de inkoop van extra data, het uitbreiden van enquêtes (nu enkel in de binnenstad) en de zoektocht naar een automatisch telsysteem voor passanten in de binnenstad.

Kosten en dekking

- Het wegbestemmen van ongebruikte detailhandel en het aanpassen van definities kan via het maken van een paraplubestemmingsplan detailhandel of een thematisch Omgevingsplan.
- Voor het ondersteunen van ondernemersverenigingen/centrummanagement zijn in de begroting voor 2020 middelen gereserveerd. Er zullen afspraken worden gemaakt met de betreffende organisaties over hoe een bijdrage kan worden aangevraagd uit deze middelen. Voor de binnenstad zal naar verwachting in 2020, voor de begroting van 2021, een nieuwe aanvraag voor cofinanciering worden gedaan.
- Zoals aangegeven zijn er (nog) geen extra middelen gereserveerd voor monitoring. Hiervoor zal een plan worden uitgewerkt dit jaar, op basis daarvan zal voor de begrotingsbehandeling 2021 een voorstel worden gedaan.

Vervolg

Het college zal zoals opgenomen is in besluitpunt 3, starten met uitvoeren van de in het beleid in hoofdstuk 8 opgenomen opgaven.

Evaluatie

Na de uitwerking van monitoring, zal het college de raad informeren over het tussenresultaat. Daarin zullen we ook aangeven met welke frequentie we de raad informeren, in elk geval tussen de 2-3 jaar.

Tegelijkertijd zal op basis van deze resultaten ook een bondige reflectie op de visie plaatsvinden die wordt gedeeld met de raad. In 2020 sturen we de raad in elk geval een samenvatting van de uitkomsten van de bezoekersenquêtes van de binnenstad.

Tevens sturen we een jaarlijkse rapportage van de leegstand per winkelgebied aan de raad op basis van de meest recente Locatus gegevens voor Tilburg.

Bijlagen

1. Visie Detailhandel BRO
 - a. Discussienota detailhandel (Bijlage 1-a)
 - b. Regio Hart van Brabant, Prestatieonderzoek, juli 2019 (Bijlage 1-b)
 - c. Voorbeeld winkelpaspoort / gebiedsprofiel (Bijlage 1-c)
2. Prestatie-indicatoren (KPI's) Tilburgse Detailhandelsstructuur

Tilburg, 18 februari 2020

Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,
de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders;

Besluit

1. De beleidsnota 'Tilburg, Detailhandelsvisie 2020' vast te stellen, met daarin de volgende 013 uitgangspunten (zie ook pagina's 12 en 13 van de visie):
 - a. Prioriteit bij kwaliteit bestaande structuur;
 - b. Geen nieuwe detailhandel buiten de structuur van winkelgebieden;
 - c. Terugdringen van de plancapaciteit detailhandel;
 - d. Samenhang detailhandel en horeca;
 - e. Inzet bestedingspotentieel eigen inwoners;
 - f. Regionale positie behouden en versterken;
 - g. Prioriteit bij de binnenstad;
 - h. Boodschappenaanbod clusteren in centra;
 - i. Perifere detailhandelslocaties handhaven;
 - j. Ruimte geven voor innovatie binnen de structuur;
 - k. Ruimte voor maatwerk;
 - l. Structurele samenwerking;
 - m. Structurele monitoring.
2. De in bijlage 2 opgenomen doelen en indicatoren vast te stellen en het college opdracht te geven om deze in dialoog met de stakeholders uit te werken tot een barometer voor de Tilburgse detailhandel.
3. Het college opdracht te geven om, teneinde het beleid uit te voeren, in elk geval de volgende onderdelen uit te werken:
 - a. beleidsregels voor het toepassen van de winkelmeterbank en daarbij de volgende randvoorwaarden te hanteren:
 - i. per saldo neemt de planologische ruimte voor detailhandel af.
 - ii. de meterbank kan alleen worden ingezet om detailhandel mogelijk te maken binnen de structuur of binnen gebiedsontwikkelingen waar (een beperkte hoeveelheid) detailhandel een bijdrage levert aan een goed woon-, werk- en leefklimaat van de gebruikers van het te ontwikkelen gebied.
 - iii. er geldt een uitzondering voor verplaatsing, nieuwvestiging en/of groei van kringloopwinkels en andere winkels die bijdragen aan een circulaire economie.
 - iv. de in de bank opgenomen oppervlakte voor reguliere detailhandel mag niet worden ingezet voor winkels op perifere locaties;
 - b. inventarisatie van de bestaande (niet gebruikte) planologische mogelijkheden van detailhandel om vervolgens in een omgevingsplan maatregelen te kunnen nemen om de planologische capaciteit te schrappen (om daarna de meters in de meterbank te kunnen opnemen)
 - c. het uitwerken van de regeling voor het subsidiëren van de verschillende samenwerkingsverbanden in de winkelgebieden overeenkomstig de vastgestelde begroting voor 2020 en het zorgen voor een toekomstbestendige overlegstructuur tussen deze winkelgebieden, stichting Tilburgse Markten en de gemeente.
 - d. in omgevingsplannen/wijkagenda's winkelgebieden niet alleen op nemen als 'aankooplocaties' maar ook de functie als ontmoetingsplek verder te versterken door per gebied de mogelijkheden te verkennen voor het combineren van winkels, horeca en maatschappelijke functies.
 - e. mede op basis van de monitoring de concept 'winkelpaspoorten' samen met het centrummanagement uitwerken, en zo up-to-date te houden (zie ook besluitpunt 2).



4. Het college opdracht te geven om een voorstel uit te werken waarin wordt onderbouwd welke middelen noodzakelijk zijn voor een goede monitoring van het functioneren van de winkelstructuur (zie ook besluitpunten 2 en 3e) en dit voor te leggen bij de behandeling van de begroting 2021.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 22 juni 2020.

de griffier,

voorzitter,