

Position paper Winkellocatiebeleid

Detailhandel Nederland, juni 2011



Het winkellocatiebeleid wordt sinds jaar en dag beïnvloed door het overheidsbeleid. Dit beleid richt zich op behoud en versterking van bestaande centra. Op dit beleid werd in de zeventiger jaren van de vorige eeuw voor schaalvergroting een uitzondering gemaakt, onder andere door de opkomst van de hypermarkten in Frankrijk en Duitsland. Nederland introduceerde het beleid waardoor detailhandel in de periferie mogelijk werd. In de jaren '80 werd dit beleid verruimd voor volumineuze detailhandel, zoals bouwmarkten, tuincentra en meubelzaken. In 2004 is met de komst van de Nota Ruimte het winkellocatiebeleid gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten, naar de laag waar de vraag het best kan worden beoordeeld. Met deze decentralisatie is het gevoerde winkellocatiebeleid niet wezenlijk veranderd.

Afgelopen decennia is vooral veel planmatig ontwikkeld, binnenstedelijk maar ook aan de randen van de steden, in de periferie. Het totale winkeloppervlak groeide de afgelopen 10 jaar met 25% tot ruim 27 miljoen m². Een deel daarvan heeft echter nu al te maken met achteruitgang. De trend tot schaalvergroting is vooral in die periode waarneembaar. Er zijn veel meters bijgekomen, vooral planmatig ontwikkelde winkelcentra, maar de consumentenbestedingen hebben geen gelijke tred gehouden.

De leegstand in winkelgebieden neemt toe en concentreert zich in B en C-winkelgebieden, verouderde wijk- en buurtwinkelcentra en in de periferie. Ook niet-perifere gebieden en binnensteden staan onder druk. Overheidsbeleid is nodig. Beleid dat bijdraagt aan de balans tussen vraag en aanbod. In de overvolle winkelvastgoedmarkt moeten slecht renderende meters verdwijnen en kansrijke winkelgebieden worden versterkt. Een winkelmarkt met deze balans biedt winkelvastgoedpartijen, zoals beleggers en winkeliers, zekerheid dat investeren in kansrijke winkelgebieden rendeert.

Visie Detailhandel Nederland

Het is van maatschappelijk belang dat deze balans in de winkelstructuur wordt gerealiseerd. Daartoe levert Detailhandel Nederland een actieve bijdrage en pleit voor vier samenhangende maatregelen:

- Meer coördinatie tussen gemeenten en overkoepelende coördinatie door de provincies met betrekking tot winkellocaties
- De SER-ladder moet worden toegepast.
- Branchering wordt alleen nog maar toegestaan op basis van ruimtelijke ordeningsmotieven, niet op basis van economische motieven.
- Winkelmeters zonder toekomst moeten worden opgeruimd.

Regionale afstemming

Regionale afstemming bij het ontwikkelen van winkelgebieden is nu niet verplicht en verloopt gebrekkig. Nu is het zo dat gemeenten niet of nauwelijks hun locatiebeleid coördineren met andere gemeenten. Daarbij is van belang dat de gemeentebegroting veelal is gebaseerd op uitgifte van grond voor onder andere winkellocaties. Daarom moeten gemeenten over een afgestemde (detailhandel-)structuurvisie beschikken. Afwijken van de structuurvisie is niet gewenst.

De meeste provincies geven geen hoge prioriteit aan hun regierol, waardoor de benodigde regionale afstemming van bovenlokale initiatieven ontbreekt. Hoewel de nieuwe Wet ruimtelijke ordening provincies de mogelijkheid geeft anticiperend bij gemeenten te sturen en in te grijpen, is in de praktijk het provinciaal detailhandelsbeleid vrij abstract. Detailhandel Nederland pleit ervoor dat provincies zich proactief opstellen en hun regierol serieus nemen, zodat individuele gemeenten geen winkelinitiatieven kunnen (laten) ontwikkelen zonder dat het bovenlokale effect wordt meegewogen. Provincies kunnen bij verordening regels stellen voor bestemmingsplannen. Dat biedt provincies bijvoorbeeld de mogelijkheid om een aangepaste IPO-richtlijn of een geoperationaliseerde SER-ladder aan gemeenten voor te schrijven, waardoor een aantal uniforme uitgangspunten kan worden geborgd.

Een heldere gemeentelijke visie en een goede provinciale regie zorgen ervoor dat er gecoördineerd beleid en integrale plannen ontstaan. Bovendien worden makkelijker de door de Europese Dienstenrichtlijn verboden concurrentieaspecten buiten de besluitvorming gehouden (zie kader Dienstenrichtlijn). Een actieve regierol van de provincies waarborgt dat ruimtelijke ordeningsmotieven een bepalende rol spelen en dat die motieven ook leiden tot locatiebeleid op basis van een gedegen visie op de gewenste winkelstructuur.

Strikter ruimtelijk ordenen door toepassing SER-ladder

Steeds meer winkeliers verbreden hun aanbod buiten de traditionele assortimenten. Steeds meer winkels bieden een steeds diverser aanbod aan. Met deze ervaring dat branchegrenzen vervagen en dat handhaving van deze grenzen in de meeste situaties uitblijft, groeit de behoefte aan een effectiever ruimtelijk ordeningsmechanisme dan branchering. Daarom moet in de plaats van branchering strikter ruimtelijk worden geordend in lijn met de de SER-ladder:

SER-ladder

Bij de SER-ladder gaat het erom dat de verschillende ruimtelijke mogelijkheden zorgvuldig worden afgewogen en zo optimaal mogelijk worden benut. Het schema bestaat uit drie onderdelen en is bedoeld als een hulpmiddel bij de besluitvorming. In de redenering die de SER-ladder volgt, worden de volgende stappen doorlopen:

- een optimaal gebruik van de beschikbare (of door herstructurering beschikbaar te maken) ruimte;
- de mogelijkheden om door meervoudig ruimtegebruik de ruimteproductiviteit te verhogen;
- uitbreiding van het ruimtegebruik

Bron: <http://notaruimteonline.vrom.nl>

Dat betekent dat wanneer nieuwe winkelontwikkelingen worden gepland, eerst actiever ruimte gezocht of gemaakt wordt (herstructurering) in of aan bestaande winkelgebieden. Pas als die mogelijkheden zijn benut, wordt overwogen of nieuwe winkelontwikkelingen gewenst zijn.

Branchering op basis van ruimtelijke ordeningsmotieven

Door schaalvergroting en branchevervaging zijn veel huidige branche-indelingen gekunsteld en niet meer relevant. De huidige manier van branchering is in de praktijk steeds minder een werkbaar criterium. Er is steeds moeilijker een principiële onderscheid te maken tussen perifere en niet-perifere detailhandel. Handhaving van deze regels door de overheid blijft in de praktijk veelal uit en zowel de markt als de overheid willen minder regels en meer flexibiliteit.

Detailhandel Nederland pleit ervoor dat het uitgangspunt moet zijn dat branchering kan worden gehandhaafd voor zover dit gemotiveerd is of kan worden, op basis van ruimtelijke ordeningsmotieven. Bij branchering en het toestaan van het ontwikkelen van nieuwe winkelgebieden is de nu al geldende Europese Dienstentrictlijn relevant:

Dienstenrichtlijn

Toepassing van de Europese Dienstenrichtlijn kan betekenen dat het steeds moeilijker wordt om op grond van branchering een bepaalde winkel niet toe te laten op een bepaalde locatie. In het kort kunnen gemeenten op basis van art. 14, lid 5 Dienstenrichtlijn geen economische of concurrentiemotieven gebruiken om winkels te weren van bepaalde locaties. Alleen ruimtelijke ordeningscriteria kunnen bij locatiebeleid van overheden nog een rol spelen. Daarbij moet gedacht worden aan niet economische belangen als milieu, stedelijk milieu, verkeersbelasting, groot ruimtebeslag, duurzame ontwrichting (die ten koste gaat van de consument – en niet van concurrenten) etc.

Voordeel is dat nadere regels overbodig blijven en winkelvastgoed alleen op duurzame locaties ontwikkeld wordt. Op bestaande perifere locaties wordt de huidige branchering in principe geleidelijk afgeschaft of aangepast aan ruimtelijke ordeningsmotieven. De branchebeperkingen kunnen worden losgelaten indien is aangetoond dat daardoor geen 'duurzame ontwrichting' ontstaat.

Winkelmeters opruimen

Cruciaal bij een striktere ruimtelijke ordening is dat met het plannen van eventuele nieuwe ontwikkelingen –nieuwbouw of renovatie- onlosmakelijk ook het opknappen van winkelmeters met toekomstwaarde en het zo nodig saneren van slechte meters worden meegenomen. De slechte meters moeten uit de markt worden genomen. De (vaak hoge) kosten daarvan zouden kunnen worden gefinancierd uit een deel van de opbrengsten van nieuwe ontwikkelingen. Mogelijk dat ook de nieuwe Grondexploitatiewet mogelijkheden biedt voor vormen van verevening.

Startpunt voor discussie

Met deze position paper gaat Detailhandel Nederland de discussie aan met het doel om een aantrekkelijk winkellandschap te bereiken. Verschillende onderdelen uit deze notitie moeten verder worden uitgewerkt, zoals de mogelijkheden in verband met de Grondexploitatiewet, de SER-ladder, de samenhang met het opknappen van winkelgebieden met toekomstwaarde en het saneren van 'slechte meters'.

De vier elementen die worden aangehaald dienen daarbij in samenhang als basis voor een gezond en toekomstbestendig winkellocatiebeleid.



Detailhandel Nederland

Postbus 262
2260 AG Leidschendam
070 - 320 23 45
info@dedetailhandel.nl
www.dedetailhandel.nl