

Marianne van Hagen, 5 maart 2012

Presentatie voor Provinciale Staten Utrecht

De planning van detailhandel in Nederland na WO II

1 De geschiedenis van de winkelplanning in Nederland

Na 1950 is in de ruimtelijke ordening gekozen voor een fijnmazig winkelstructuur met als doel om op een zo kort mogelijke afstand van de woning van de consument een zo comfortabel mogelijk pakket aan goederen aan te bieden. Daarbij was concentratie van het winkelaanbod in daarvoor bestemde gebieden de norm. Deze planningswijze resulteerde afhankelijk van de omvang van dorpen en steden (met één of meer woonwijken) in een één-, twee-, drie- of zelfs vierslagstelsel. Alleen winkels in brandgevaarlijke en explosieve stoffen en grove bouwmaterialen werden in verband met gevaar en overlast aan de randen van dorpen en steden (in de periferie) toegestaan.

In 1976 werd in de WRO uit oogpunt van ruimtelijke ordening (efficiënt gebruik van de schaarse ruimte) de verplichting opgenomen voor elk bestemmingsplan een distributieplanologisch onderzoek (DPO) uit te voeren ter onderbouwing van de wenselijke omvang van de winkelvoorziening ten behoeve van een goede balans tussen de optimale verzorging van de consument zo dicht mogelijk bij de woning en een rendabele bedrijfsvoering van de aanbieders.

In 1984 werden na de, dankzij de groeiende welvaart in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, spectaculaire toename van het aantal en de omvang van auto-, boten-caravanverkooppunten, bouwmarkten, keuken- en meubelbedrijven deze met name genoemde ruimteverslindende bedrijven met hun volumineuze goederen buiten de traditionele winkelgebieden, in de periferie van steden en dorpen, toegestaan (PDVlocaties). Argument daarvoor was dat gezien de combinatie van het doelgerichte bezoek, de geringe aankoopfrequentie en het volumineuze karakter van deze goederen, deze bedrijven geen bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van het winkelklimaat voor consument en collega winkeliers in de traditionele winkelgebieden en plaatsing daarbuiten dus geen bedreiging vormde voor de attractiviteit van deze gebieden en de optimale verzorging van de consument.

1993 vormt een cesuur in het Nederlandse detailhandelsbeleid. Na de stevige lobby van (internationale) grootwinkelbedrijven en winkelontwikkelaars werd het PDV-beleid verruimd met het GDV-beleid. Naast argumenten van ruimtelijke orde(ning) werden ook argumenten van bedrijfseconomische aard in het geding gebracht: 'voor grootschalige vormen van detailhandel (dus ook voor niet-volumineuze goederen) is in binnensteden te weinig ruimte beschikbaar en ze zijn ook logistiek moeilijk inpasbaar. Om de bestaande winkelstructuur te beschermen, werden nog wel beperkingen in het beleid ingebouwd, zoals een ondergrens van 1.500 m² en het in regionaal verband aantonen van de behoefte aan grootschalige winkels. Bovendien besloten lokale overheden vrijwel nooit supermarkten toe te staan in de periferie. Ook werden GDV locaties slechts in 13 (nog nader te bepalen) stedelijke knooppunten toegestaan.

In 2004 werd in de Nota Ruimte het bevorderen van de meest efficiënte bedrijfsvoering van (winkel)bedrijven als leidend ordeningsprincipe voor de ruimtelijke ordening van detailhandelsvestigingen gekozen. Het PDV en GDV beleid werd losgelaten. Alles zou in de periferie mogelijk worden. Pas na de motie Bochove werd gesteld dat de vernieuwing niet ten koste mocht gaan van bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.

Sinds 2004 valt het locatiebeleid onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden: provincies en gemeenten zijn sindsdien verantwoordelijk voor voldoende en gevarieerd, op de vraag afgestemd aanbod. De provincies dienen gezamenlijk richtlijnen met betrekking tot branchebeperking in perifere locaties. De bestemmingsplanregels die de gemeenten opstellen voor deze locaties blijken vaak betrekking te hebben op aanwezige marktruimte voor uitbreiding of nieuwe vestiging, dat wil zeggen dat voornamelijk economische criteria voor het wel of niet toelaten van bedrijven op die terreinen gelden.

Met de Dienstenwet van 28 december 2009 is de Europese Diensten Richtlijn (2006) in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Deze richtlijn verbiedt expliciet eisen van economische aard voor de toelating van detailhandelsbedrijven op daarvoor aangewezen terreinen. Alleen sturing op grond van ruimtelijke ordeningsmotieven is toegestaan. Regels in bestemmingsplannen met betrekking tot vestiging van bepaalde branches van detailhandel mogen daarom uitsluitend gemotiveerd worden vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit. Aandachtspunt daarbij is echter dat de scheidslijn tussen economische en ruimtelijke argumenten niet altijd eenvoudig is te bepalen.

2 Oorzaken en gevolgen van de omslag in de planning van de detailhandel in Nederland

De snelle welvaartsgroei in eind jaren tachtig begin jaren negentig leidde tot snel toenemende consumentenbestedingen, behoefte aan meer winkelmeters en een wens tot schaalvergroting van bedrijven.

In bestaande winkelgebieden bleek die extra winkelruimte om meerdere redenen niet snel gerealiseerd te kunnen worden zoals:

- a. de oneigenlijk toepassing van het DPO. In plaats van het globaal benaderen van de marktruimte, rekening houdend met tendensen in de vraag- en aanbodzijde, is het DPO vaak gebruikt als een exacte berekening van de winkelruimte per branche, gebaseerd op koopgedrag, koopstromen en bedrijfsvoering in het verleden. MKB-adviseurs bestreden vaak met succes de berekende uitbreiding en probeerden zo concurrentie te voorkomen.
- b. ruimtelijke inpassing van vergroting van een winkelruimte of winkelareaal in de bebouwde kom betekenen, zowel in historische kernen al in planmatig opgezette winkelgebieden, hoge kosten voor een goede architectonische inpassing, dure voorzieningen voor bevoorrading en parkeren, aanpassing van de verkeersruimte en verkeerscirculatie en houden dientengevolge lange en complexe planningstrajecten in.

Deze beperking van mogelijke uitbreidingen en vernieuwing leidde tot een sterke succesvolle lobby bij de rijksoverheid door (internationale) grootwinkelbedrijven, winkelontwikkelaars en hun adviseurs om de dynamiek in de detailhandel te faciliteren. In 1993 werd het (vaak door andere marktpartijen als brancheorganisaties MKB en veel beleggers bestreden) GDV-besluit genomen.

Het in 2004 in de Nota Ruimte loslaten van een centrale sturing van de detailhandelsplanning stoelde op de behoefte van de rijksoverheid tot decentralisatie van het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, onder het motto 'decentraal wat kan en centraal wat moet'.

De breed gedragen consensus over waar detailhandel geplaatst moest worden verdween, terwijl door het plotseling verdwijnen van de centrale sturing veel gemeenten nog over onvoldoende kennis en ervaring beschikten om die verantwoordelijkheid gevaarloos te kunnen dragen en de provinciebesturen zich vaak nog niet bewust waren dat enige (boven)regionale sturing nuttig en nodig zou kunnen zijn.

Door de welvaartsgroei in de afgelopen twee decennia en de toenemende belangstelling van projectontwikkelaars en bouwers, het sinds 1993 geldende GDVbeleid, het sinds 2004 gedecentraliseerde detailhandelsbeleid in combinatie met de activiteiten van een groeiend aantal winkelontwikkelaars en bouwbedrijven met ontwikkelambities is in Nederland in de afgelopen 10 jaar het aantal winkellocaties én het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak vooral op perifere locaties spectaculair gegroeid, terwijl tevens sprake is van een grote planvoorraad.

Opmerkelijk is dat de nieuwe detailhandelslocaties vaak niet succesvol zijn gebleken en tegelijk ook negatieve gevolgen hebben gehad voor de winkelstructuur in de omgeving. Gezien deze ervaringen, de grote planvoorraad én de inmiddels ingetreden recessie vragen bedrijfsleven (retailers en brancheorganisaties, beleggers en ontwikkelaars) en gemeenten inmiddels om meer sturing door de overheid voor regionale afstemming bij nieuwe ontwikkelingen. Bij het uitblijven van een centrale sturing lijkt hier een rol van de provincie te zijn weggelegd.