

Overheid moet coördinerend en flexibel beleid voeren

De voormalige ministers Alders en Andriessen van VROM en Economische Zaken hebben het strakke perifere detailhandelsbeleid (PDV-beleid) in 1993 losgelaten door ruimte te geven aan locaties voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV's). In dit artikel wordt besproken wat hieraan zo nieuw is en welke mogelijke gevolgen dit zal hebben voor de detailhandel.



Het PDV-beleid stond buiten de traditionele winkelgebieden slechts enkele categorieën winkels toe.
Bron: IKEA

RICK ZIJDERVELD*

Het oude PDV-beleid stond alleen aan enkele uitzonderingscategorieën toe zich te vestigen buiten de traditionele winkelgebieden. Dit waren naast auto's, boten, caravans en brand- en explosiegevaarlijke goederen, ook de bouwmarkten, meubelinrichting, tuincentra en keukens en sanitair. Anderen branches dienden op dergelijke PDV-locaties geweerd te worden.

VOORWAARDEN

Het nieuwe GDV-beleid lijkt meer ruimte te geven aan de dynamiek van de markt dan het oude PDV-beleid. De (regionaal samenwerkende) gemeenten kunnen in een detailhandelsstructuurvisie een locatie aanwijzen, waar ruimte is voor vestiging van een GDV, waarbij de branchebeperking van het PDV-beleid niet of niet volledig geldt.

De branchebeperking wordt aan de gemeenten overgelaten. De verantwoordelijkheid komt meer dan voorheen bij de gemeenten en provincies te liggen. Aan de volgende voorwaarden dient te worden voldaan: er is sprake van een detailhandelsstructuurvisie voor de betreffende regio, de voorstellen zijn ontwikkeld in samenspraak met de inspectie Ruimtelijke Ordening van VROM en het rijkscon-

suultschap Economische Zaken, en de locatie past binnen het locatie- en mobiliteitsbeleid.

ELEMENT

Het PDV-beleid wordt gehandhaafd. Alleen als vestigen in of grenzen aan bestaande winkellocaties niet mogelijk is, kan een nieuwe (GDV-) locatie worden aangewezen. In eerste instantie dient dit te gebeuren in de dertien stedelijke knooppunten. Pas in een later stadium kan ook gedacht worden aan de overige stadsgewesten(!). Voorkomen moet worden, dat in bestaande winkelgebieden leegstand ontstaat. Dit zou tegen het PDV-beleid ingaan. Het GDV-beleid is een nieuw element van het PDV-beleid, waarbinnen de volgende criteria het GDV-beleid beperken: er is slechts één GDV-locatie per stedelijk knooppunt; een GDV-locatie mag niet concurreren met bestaande winkelconcentraties; situering moet geschieden op B-locaties (goed bereikbaar met openbaar vervoer en auto); een GDV-locatie is bestemd voor alle grootschalige branches: advies is minimaal 1.500 m² bruto vloeroppervlak (b.v.o.).

Het doel van het overheidsbeleid blijft hetzelfde als in de laatste twintig jaar: behoud en versterking van de winkelconcentraties in de binnensteden en in de overige bestaande winkelcentra. Tevens is nu belangrijk: mobiliteitsbeperking en zuinig ruimtegebruik. Daarom

streeft de regering naar geconcentreerde winkelgebieden en wil zij, op de uitzonderingen in het PDV- en GDV-beleid na, geen perifere vestiging van winkels.

TOENAME

De GDV-locaties dienen complementair te zijn aan de bestaande winkelgebieden en mogen hiermee niet concurreren. Voorstanders zien door dit beleid de verschraving van de binnensteden verdwijnen: er ontstaat meer ruimte voor de kleine zelfstandige detaillist. Tegenstanders zijn bang voor de concurrentie die de GDV's mogelijk voor de binnensteden betekenen. Tevens vrezen zij buitenlandse concurrentie.

De verwachting is, dat het aantal detailhandelsvestigingen op perifere locaties bij het huidige beleid sterk zal toenemen. Vrijwel alle stedelijke knooppunten werken momenteel aan de ontwikkeling van PDV- en GDV-locaties. In totaal kan er een groei van ongeveer 400.000 tot 450.000 m² verkoop vloeroppervlak (v.v.o.) verwacht worden.

Het beleid van de rijksoverheid is op zich duidelijk. De provincies en gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid. Hier zit echter meteen het grootste probleem. De verschillende regiogemeenten van de stedelijke knooppunten moeten tot een vergelijk komen over aan te wijzen locaties. Dit gebeurt op vrijwilli-

ge basis, waardoor medewerking en een gestructureerd beleid moeilijk van de grond komen. Men verwacht dat er door de verschillen tussen de regio's ongelijkheid zal ontstaan. Een winkelketen kan in een gemeente toegelaten worden en tegelijkertijd in een andere worden geweigerd. Een Nationaal Masterplan kan een dergelijke ontwikkeling tegen gaan.

Daarnaast is er ook uit andere gemeenten veel belangstelling, omdat het Rijk de mogelijkheid om GDV-locaties buiten de stedelijke knooppunten te ontwikkelen open laat. Dit kan leiden tot een grotere groei, gemeten in meters, dan verantwoord is.

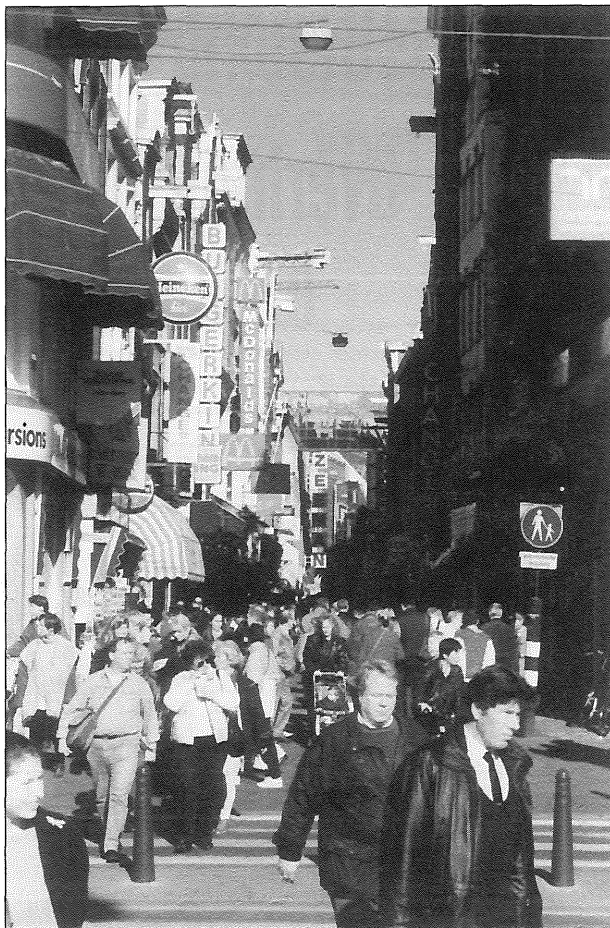
GESTRUCTUREERD

Het nieuwe GDV-beleid lijkt overigens revolutionairder dan het is. De zogenaamde witte vlekken in bestemmingsplannen hebben in het verleden immers al enkele grootschalige perifere detailhandelsconcentraties opgeleverd. Voorbeelden zijn: Huiswaard-Overstad (Alkmaar), Doe Mere (Almere), De Hurk (Eindhoven), Heerlen Meubelboulevard, Oosterhof (Rotterdam), Kanaleneiland (Utrecht) en de grootschalige detailhandelsconcentratie in Zoeterwoude. Vestigingsmogelijkheden zijn er dus wel geweest, maar naar de mening van de grootschalige detailhandel hing deze te veel af van willekeur in de verschillende gemeenten en 'gaten' in de bestemmingsplannen.

Het nieuwe GDV-beleid biedt meer gestructureerde mogelijkheden voor vestiging van grootschalige detailhandel. Er is belangstelling bij ongeveer dertig Nederlandse en enkele buitenlandse winkelketens. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld bruin- en witgoed, speelgoed, woninginrichting en bouwmarkten, maar ook aan schoenen, sport en kamperen en babywarenhuizen.

AANVULLING

In de dertien stedelijke knooppunten wordt momenteel hard nagedacht over de mogelijkheden van een GDV-locatie binnen de eigen gemeentegrenzen. Wanneer het eerder genoemde criterium van vestiging bij een B-locatie wordt gevolgd, voldoen alleen de volgende locaties: Amsterdam, Amstel III; Arnhem/Nijmegen, Brabantse Poort, Den Haag, Laakhaven en Rotterdam Oosterhof. Toch zien alle stedelijke knooppunten wel mogelijkheden om een locatie voor grootschalige detailhandel tot ontwikkeling te brengen. Gemeenten stellen zich op dit moment vrij soepel op. Bepaalde ketens, zoals Toys 'R' Us en IKEA zijn welkom als aanvulling op het bestaande winkelapparaat. Men is bang dat deze ketens voor een andere gemeente kiezen. De verschillende detailhandelsketens zijn momenteel bezig een landelijk netwerk op te



GDV-locaties mogen niet concurreren met bestaande winkelgebieden.
Foto: Ronald Klip

bouwen. Wanneer de interne hiërarchie van deze ketens compleet is, zal er evenals bij de meubelbranche een verzadiging van de markt optreden. Overaanbod moet voorkomen worden, omdat dit leidt tot te grote concurrentie, leegstand en dalende huren op perifere locaties. De verschillende winkelketens zijn hier echter over het algemeen niet echt bang voor: de eigen formule is sterk genoeg en zal hier niet onder lijden.

'VERFUNNEN'

Hoewel men een versnelde toename van grootschalige detailhandel op perifere locaties verwacht, zijn de gevolgen hiervan voor de distributieve structuur en met name voor de binnensteden niet zo groot. Ten eerste maakt deze groei maar een klein deel van het totale winkeloppervlak uit. Ten tweede zijn de omzetten per m² lager, waardoor er in verhouding met het oppervlak minder koopkracht uit de bestaande winkelgebieden wegvloeit dan men in eerste instantie zou verwachten. Ten derde zijn de gevolgen voor het hoofdwinkelapparaat kleiner dan vaak wordt gedacht. Uit verschillende onderzoeken in Duitsland en Groot-Brittannië komt naar voren, dat de perifere locaties voornamelijk op doelaankopen (run-aankopen) gerichte consumenten aantrekken. De binnensteden zijn zich meer gaan richten op het recreatieve aspect van het winkelen (fun-aankopen). Hieraan kan trouwens wel getwijfeld worden.

Ook perifere locaties lijken steeds meer consumenten aan te trekken voor een dagje uit voor het hele gezin. Bij de meer geplande PDV-locaties lijkt men daarom ook steeds meer aandacht te besteden aan een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Horeca en kinderopvang doen op deze locaties hun intrede. Er is sprake van 'verfunnen van het runnen'.

AANBEVELINGEN

Bij een dreigend overaanbod moet ook gekeken worden naar de groei buiten de perifere detailhandel; deze is aanzienlijk. Het hanteren van een minimum-maat van winkels op GDV-locaties is noodzakelijk. Het advies van de overheid van bijvoorbeeld 1.500 m² bvo, moet omgezet worden in een voorwaarde. In slechte tijden moet voorkomen worden dat een filiaal wordt opgesplitst in kleinere eenheden. Er mag geen concurrentie ontstaan met bestaande winkelcentra, die vaak filialen met een relatief klein oppervlak bevatten. Dit kan bereikt worden door aanwijzing (nationaal) van een aantal GDV-locaties. Dit hoeven niet alle dertien stedelijke knooppunten te zijn, maar ook kleinere knooppunten zoals bijvoorbeeld Alkmaar voor de kop van Noord-Holland of Middelburg voor Zeeland, kunnen hiervoor in aanmerking komen.

Op de GDV-locaties dient een geheel vrije markt geschapen te worden (toernooiveldgedachte). Echter, wanneer een locatie vol is, is hij ook vol! Totdat veranderingen in de markt, maar óók kwalitatieve aspecten een aanpassing vereisen. Daarnaast dient men geen assortimentsbeperkingen te hanteren, met een uitzondering voor food en kleding, omdat anders de traditionele winkelgebieden te veel worden ondermijnd. Dezelfde optimale branche-mix die men in winkelcentra nastreeft, zou ook op GDV-locaties moeten worden nagestreefd.

De overheid dient ondubbelzinnige randvoorwaarden vast te stellen, waardoor regionale ongelijkheid wordt voorkomen. De vraag is of dit met de decentralisatie-trend binnen de rijksoverheid valt te verenigen. De rijksoverheid zal moeten accepteren dat decentralisatie niet per definitie goed werkt. Dit betekent niet, dat de zogenaamde bemoeienis hersteld moet worden. In ieder geval dient de overheid beter dan nu vast te stellen aan welke eisen een dergelijke structuurvisie moet voldoen. Een coördinerend en flexibel overheidsbeleid, en een goede samenwerking met de betrokken partijen zoals detailhandel, adviesbureaus, beleggers en projectontwikkelaars, is hierbij van essentieel belang.

* Redactie AGORA