

Winkellocatiebeleid

UITWERKING

Na het uitbrengen van de IVBN visie op de winkelmarkt 'Dynamiek op de winkelmarkt' in maart 2012 komen er vanuit zowel overheden als marktpartijen vragen naar een verdere uitwerking van die visie.¹ Verschillende lokale, regionale en provinciale overheden zijn bezig om binnen hun ruimtelijk ordeningsbeleid een detailhandelsvisie te ontwikkelen of te actualiseren. Op verschillende plekken moeten die overheden een concrete afweging maken om wel of niet in te stemmen met diverse ontwikkelingen, waarbij uitbreiding van de detailhandel vaak een dragende factor is. Om die reden is het gewenst om de visie van (institutionele) beleggers op verdere fysieke uitbreiding van de detailhandelsstructuur nader uit te werken.

In haar visie op de winkelmarkt (maart 2012) heeft IVBN de volgende standpunten ingenomen:

- Beleving is de nieuwe standaard voor retail. Kwaliteit en beleving zullen doorslaggevend zijn voor het functioneren van een winkelgebied; zo zijn het positief onderscheidende factoren in de toenemende concurrentie met het internet.
- Constante vernieuwing van bestaande, perspectiefrijke winkelgebieden is essentieel om de vitaliteit en aantrekkingskracht te behouden.
- Een gezonde winkelmarkt valt of staat met een duidelijk regionaal beleid waarin provincies en gemeenten duidelijke keuzes maken voor het versterken van reeds bestaande, toekomstbestendige ofwel perspectiefrijke locaties. Een heldere visie waar ontwikkelingen wel en niet worden toegestaan verschaft duidelijkheid aan marktpartijen waardoor investeringen gericht kunnen plaatsvinden.
- Gemeenten zullen perspectiefarme winkelgebieden samen met betreffende eigenaren en huurders moeten aanpakken.

- Eigenaren van slechte m² detailhandel, op met name de B- en C-locaties, zullen hoofdzakelijk zelf de problemen aan moeten pakken door transformatie naar andere functies en/of sloop. Zij zullen de verliezen zelf moeten dragen.
- Er kan dan ook niet gevergd worden van eigenaren en/of huurders van winkelruimte in perspectiefrijke winkelgebieden of A-locaties om problemen op B- of C-locaties in aanloopstraten en buurtcentra te helpen oplossen.
- IVBN is van mening dat het uitbreiden of verruimen van de branchering op PDV/GDV locaties bijzonder risicovol is en negatieve gevolgen heeft voor bestaande, perspectiefrijke winkelgebieden. Er dienen geen nieuwe vierkante meters voor PDV en/of GDV bij te komen.

Sterke winkelgebieden sterker

IVBN constateert dat sterke winkelconcentraties nog sterker worden (en dus nog fysieke uitbreiding zouden kunnen dragen als daar economische ruimte voor is) maar dat tegelijkertijd de zwakke locaties sneller achteruitgaan en steeds meer leegstand kennen. Die beide ontwikkelingen zijn inherent aan de marktontwikkeling in de retail. Het gaat om geheel verschillende ontwikkelingen, waarbij heel verschillende partijen zijn betrokken, waardoor die ontwikkelingen niet aan elkaar te koppelen zijn. Er zal door markt- én overheidspartijen dan ook enerzijds een beleid gevoerd moeten worden om de perspectiefrijke winkellocaties te versterken en anderzijds een beleid dat ervoor zorgt dat de leegstand op de perspectiefarme winkellocaties niet verder zal oplopen.

¹) IVBN visie op de winkelmarkt: 'Dynamiek op de winkelmarkt', IVBN, 2012.

Versterken perspectiefrijke winkellocaties

- Voor uitbreiding van vierkante meters detailhandel moet economische ruimte zijn
- Uitbreiding alleen gekoppeld aan reeds bestaande, perspectiefrijke winkellocaties
- Voorrang voor de binnenstad

IVBN staat primair voor het versterken van bestaande, perspectiefrijke winkellocaties. Zo is herontwikkeling van bestaande, perspectiefrijke winkelcentra noodzakelijk; onder meer om online verkoopkanalen en de fysieke winkel beter op elkaar aan te laten sluiten. Uitbreiding van de detailhandel kan alleen als er echt economische ruimte voor bestaat. Dat daarvoor slechte vierkante meters het nóg moeilijker krijgen, mag geen doorslaggevende factor zijn om de uitbreiding niet toe te staan. IVBN vindt dat prioriteit moet liggen op versterking van de detailhandelsfunctie en het functioneren van de binnenstad. Daar waar dat economisch kan, moeten ook de reeds bestaande grootschalige wijkwinkelcentra worden versterkt. IVBN is en blijft voorstander van vernieuwing van en aanvulling op de bestaande winkelstructuur. Dit kan dus ook om nieuwbouw op die plekken gaan. Het mag echter niet meer zo zijn dat een gemeente besluit om nieuwe retailontwikkelingen toe te staan zonder dat duidelijk is dat daar echt economische ruimte voor is. En zeker niet vanwege benodigde grondinkomsten of om andere door de gemeente gewenste ontwikkelingen (zoals de realisatie van een voetbalstadion of de herstructurering van een bedrijfs- of kantoorterrein).

***“Prioriteit moet liggen
op versterking van de
detailhandelsfunctie in de
binnenstad en grootschalige
wijkwinkelcentra”***

Perspectiefarme winkellocaties, periferie en branchevervaging

- Geen nieuwe vierkante meters detailhandel op perspectiefarme winkellocaties
- Handhaven branchering op PDV/GDV-locaties
- XL-supermarkten, FOC's en pick-up points zoveel mogelijk inpassen binnen of direct aan bestaande winkelgebieden

Het toevoegen van nieuwe winkelruimte op perspectiefarme locaties (aanloopgebieden, bepaalde buurt- en wijkwinkelcentra, PDV/GDV locaties of zelfs buiten de bestaande winkelstructuur) leidt tot verdringing en kannibalisering van perspectiefrijke locaties zoals de binnenstad en grote wijkwinkelcentra. IVBN is dan ook tegen nieuwe vierkante meters voor PDV en/of GDV.

XL-supermarkten en FOC's

IVBN vindt dat XL-supermarkten niet thuis horen in de periferie, maar in de bestaande winkelstructuur moeten worden ingepast. Wat betreft factory outlet centra vindt IVBN dat er geen nieuwe FOC's bij zouden moeten komen in de periferie, maar ook weer alleen binnen of direct aan bestaande reguliere winkelgebieden (niet zijnde PDV/GDV-locaties).

Bij veel reeds bestaande PDV/GDV-locaties is in toenemende mate sprake van branchevervaging waardoor deze steeds meer concurreren met traditionele winkellocaties zoals binnensteden, stadsdeel-, wijk- en buurtcentra. Steeds meer detaillisten treden buiten hun kernactiviteiten; assortimentsafspraken worden niet nageleefd, noch gehandhaafd. IVBN is en blijft sterk gekant tegen het laten 'verkleuren' van bestaande, solitair gelegen PDV-locaties naar GDV of zelfs algemene detailhandel. Als niet op branchering wordt gehandhaafd dan verlies je de controle over het winkellandschap; bepaalde retailers zullen dan kiezen voor goedkopere perifere locaties, wat zal leiden tot een toename van de leegstand in hoofdwinkelgebieden. De sociaal-maatschappelijke gevolgen van leegstand zijn hier vele malen groter dan in de periferie; winkels en detailhandel vormen immers de ruggengraat van de binnensteden.



Pick-up points

Een relatief nieuw fenomeen zijn de 'pick-up points' voor bestellingen die via internet zijn gedaan. IVBN ziet dergelijke pick-up points bij voorkeur dicht tegen een (overigens goed bereikbaar) winkelgebied aan, zodat de fysieke winkels toch kunnen profiteren van eventueel gecombineerd bezoek. Als dergelijke pick-up points niet gecombineerd kunnen worden en op een bedrijfsterrein of een uitvalsweg worden gesitueerd, dan wordt aan de bestemming voor dergelijke puur logistieke vestigingen in ieder geval géén detailhandel meegegeven. Bij een dergelijk solitair gelegen pick-up point mag dan ook geen showroom en zeker geen detailhandelsverkoop plaatsvinden. IVBN onderschrijft de (meer uitgebreide) visie van de Kamer van Koophandel op dit onderwerp.²

Europese Dienstenrichtlijn

IVBN realiseert zich terdege dat het door de Europese Dienstenrichtlijn niet langer is toegestaan puur op economische gronden nieuwe detailhandelsontwikkelingen te weigeren. Formeel mag en kan er uitsluitend op basis van ruimtelijke motieven wel of geen medewerking worden gegeven. IVBN betreurt deze Europese Richtlijn dan ook zeer, omdat die in een dichtbevolkt land als Nederland met een eerder zorgvuldig opgebouwde fijnmazige detailhandelsstructuur een goede ruimtelijke ordening lastiger maakt. Er zijn genoeg individuele partijen die kansen zien voor het realiseren van nieuwe retailontwikkelingen op relatief goedkope plekken buiten de bestaande winkelstructuur. Deze plannen dreigen veel schade aan te richten aan de detailhandelsstructuur. Veelal wordt een nieuwe retailontwikkeling op een nieuwe locatie gemotiveerd door een veronderstelde 'wens van de consument'. Het is echter maar de vraag of dat echt zo is als de consument dat afweegt tegenover verlies in de bestaande structuur. Voorts zijn de consumentwensen grillig en op de korte termijn gericht, terwijl een verstoring van de detailhandelsstructuur tientallen jaren doorwerkt. IVBN blijft daarom pleiten voor het versterken van bestaande, perspectiefrijke winkellocaties en is tegen nieuwe retailontwikkelingen buiten de bestaande winkelstructuur.

2) 'Internethandel: keuze in beleid en vertaling in bestemmingsplannen', KvK, 2013.

“Consumentenwensen zijn grillig en op de korte termijn gericht, terwijl een verstoring van de detailhandelsstructuur vaak tientallen jaren doorwerkt”

Ladder voor duurzame verstedelijking voor de detailhandel

De ladder voor duurzame verstedelijking vormt in principe een goed kader voor beslissingen ten aanzien van het ontwikkelen van nieuwe locaties, maar de ladder moet voor de detailhandel aangescherpt worden. Toepassing van de ladder houdt in dat gemeenten bij ruimtelijke plannen voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling moeten aantonen dat:

- Deze stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele, regionale behoefte.
- Als dat het geval is, in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio door een bestaande locatie te herstructureren, te transformeren of anderszins.
- Als de behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen, dan dient een locatie gezocht te worden die passend ontsloten is of kan worden.

IVBN pleit voor aanscherping van de ladder. Bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen moet rekening worden gehouden met de huidige leegstand en de mogelijkheden tot herstructurering of transformatie van bestaand, leegstaand winkelvastgoed. Een tweede aanscherping van de ladder houdt in dat allereerst wordt nagegaan of een initiatief voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen kan worden ingepast in *bestaande winkelgebieden* of hierop direct kan worden aangesloten. Als dat niet mogelijk is, moeten alternatieven eerst binnen het stedelijk gebied worden gezocht. Detailhandelsontwikkelingen daarbuiten zouden niet moeten worden toegestaan.



Winkellocatiebeleid: gezamenlijke verantwoordelijkheid markt en overheid

Winkellocatiebeleid kan alleen slagen als markt en overheid samenwerken. Naast regelmatig overleg, verwacht de markt duidelijk beleid van de overheid, waaraan wordt vastgehouden. Het is uiteindelijk de overheid die - na afweging van alle belangen - beslist. Dat betekent ook dat de overheid niet uitsluitend eigen belangen kan nastreven, zoals bijvoorbeeld grondverkoop. IVBN pleit voor de volgende rollen van de verschillende partijen:

Beleggers/eigenaren

- blijven investeren in de kwaliteit van hun winkelruimten en waar mogelijk onderlinge samenwerking aangaan om het winkelgebied verder te stimuleren; overleg en samenwerking met zowel retailers als de overheid is daarbij vanzelfsprekend;
- bieden ruimte (en waar nodig door onderlinge samenwerking) voor schaalvergroting die nieuwe (buitenlandse) ketens in de binnensteden zoeken;
- streven naar een goede balans tussen ketens en 'local heroes';
- werken mee aan een goede bereikbaarheid en een passend parkeerbeleid;
- investeren alleen in nieuwe winkelruimten als daar voldoende omzet per m² is te behalen en er ook op lange termijn een exploiteerbaar succes van te maken is, omdat er duidelijke marktvraag is naar die winkelruimten; daarvoor moet deugdelijke onderbouwing worden geleverd;
- gaan onderling samenwerking zoeken bij de noodzakelijke keuze om een in een neergaande spiraal zittend winkelgebied ofwel gezamenlijk te herontwikkelen of te transformeren naar een andere functie; de betrokken retailers in dat gebied hebben recht om te weten wat de (gezamenlijke) eigenaren wel of niet kunnen/willen om daarmee voor die retailers een verantwoorde exitstrategie voor het af te bouwen winkelgebied mogelijk te maken;
- van kansarm winkelvastgoed op B- en C- evenals op PDV/GDV-locaties, zullen hun verlies moeten nemen.

Ontwikkelaars

- ontwikkelen alleen nieuwe winkelruimten op locaties waar voldoende omzet per m² valt te behalen en waar ook op lange

termijn een exploiteerbaar succes van te maken is, omdat er duidelijke marktvraag is naar die winkelruimten; daarvoor moet deugdelijke onderbouwing worden geleverd;

- richten zich in hoofdzaak op herontwikkeling van bestaande winkelruimten in plaats van nieuwe winkelontwikkelingen;
- houden zich strikt aan de (voor detailhandel aangescherpte) ladder voor duurzame verstedelijking.

Retailers en hun organisaties

- de kracht van de samenwerkende retail-ondernemers van het winkelgebied is van groot belang;
- een open en constructieve samenwerking tussen retailers en de belegger(s)/eigena(a)r(en) van het winkelgebied is eveneens van groot belang; zowel retailers als beleggers hebben immers een langetermijn belang;
- het winkelcentrum wint aan kracht als er meer openheid en bereidheid komt om essentiële cijfers te delen; de traditionele geheimzinnigheid rond behaalde omzetten in een winkelcentrum is niet meer van deze tijd;
- meer flexibiliteit in het huurrecht, zodat bijvoorbeeld passende huurcontracten aangeboden kunnen worden en 'local heroes' en 'start-ups' weer een kans krijgen. Nu zorgt het filiaalbedrijf er via netwerkverdichting (opening van steeds meer (kleinere) filialen) voor dat winkelgebieden steeds meer op elkaar gaan lijken.

Gemeenten

- stellen een detailhandelsvisie op die enerzijds duidelijke kaders schept met betrekking tot het locatiebeleid bij nieuwe ontwikkelingen, en anderzijds ook schetst welk beleid er in de bestaande, minder perspectiefrijke gebieden gevoerd moet worden om daar de leegstand niet verder op te laten lopen. Belangrijk is dat gemeenten ook daadwerkelijk handelen volgens de door hen opgestelde detailhandelsvisie;
- begeleiden actief het aanpakken van leegstand, onder meer door alternatieve bestemmingen toe te staan en retailers in deze gebieden die willen verhuizen te helpen zich te herhuisvesten in kansrijkere winkelgebieden;
- stemmen hun detailhandelsvisies op elkaar af om 'me-too' ontwikkelingen te voorkomen;
- zouden regionale grondbedrijven moeten oprichten om de oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten te voorkomen en



vooral ook om twee onderling tegenstrijdige rollen van een gemeente uit elkaar te houden: de ruimtelijke ordeningstaak als publieke en centrale taak van de gemeente tegenover het als marktpartij uitgeven van nieuwe grond voor (grootschalige en/of perifere) detailhandelsontwikkelingen;

- rapporteren regelmatig aan de raad over de stand van zaken van de bestaande retail in de gemeente, de recente ontwikkelingen daarin, alsmede over de plannen voor nieuwe retailontwikkelingen in de gemeente en/of omgeving;
- stimuleren investeringen in de openbare ruimte; deels ook vanuit de gemeente zelf, deels via een 'stimuleringsfonds' (zoals de BIZ-regeling) samen met retailers en eigenaren.

“Als onderdeel van de detailhandelsvisie moeten perspectiefrijke en perspectiefarme locaties worden benoemd”

Voor bestaande retail:

- Gemeenten moeten - als onderdeel van hun detailhandelsvisie - hun huidige winkelgebieden, in overleg met zowel de retailers als de eigenaren, indelen in perspectiefrijke en -arme gebieden en een toekomstvisie opstellen voor perspectiefarme retaillocaties en de hoeveelheid m² detailhandel die onttrokken moet worden.
- Om dat te doen, moet de gemeente in gesprek gaan met eigenaren en de betreffende retailers door hen ofwel vanuit de sociale wetgeving te helpen bij bedrijfsbeëindiging ofwel bij de verplaatsing naar alternatieve locaties. In aanloopstraten kunnen wellicht flexibele en alternatieve bestemmingen mogelijk worden gemaakt. Kansloze winkelruimten transformeren of slopen.
- Handhaven van een in bepaalde winkelgebieden afgesproken branchering.

Voor nieuwe retailontwikkelingen:

- Toepassing van de aangescherpte ladder voor duurzame verstedelijking.
- Op locaties buiten de bestaande winkelstructuur wordt van de aanvrager/ontwikkelaar binnen de economische onderbouwing een effectrapportage op verdringing en leegstand voor de rest van de detailhandelsstructuur gevraagd.
- Gemeenten stemmen retailontwikkelingen op regionaal en/of provinciaal niveau af door middel van regionale detailhandelsvisies.
- Boven een bepaald metrage (of een percentage van de bestaande retailmeters) zal toestemming moeten worden verkregen op gemeente-overstijgend niveau, dus bij de regio of provincie. Een onafhankelijke en uit deskundigen samengestelde winkelplanningcommissie beoordeelt vervolgens de wenselijkheid van de ontwikkeling.
- Geen uitzondering op een in bepaalde winkelgebieden afgesproken branchering.

“De provincie voert de regie over de detailhandel en zorgt ervoor dat gemeenten retailontwikkelingen bovenlokaal afstemmen”

Provincies

- rapporteren regelmatig aan Provinciale Staten over de stand van zaken van de bestaande retail in de provincie, de recente ontwikkelingen daarin en de plannen voor nieuwe (grootschalige) detailhandelsontwikkelingen;
- hebben een actuele detailhandelsvisie, die niet uitsluitend ziet op nieuwe ontwikkelingen, maar vooral ook de stand van zaken schetst van de bestaande winkelgebieden;
- voeren de regie over de retail in de provincie en dwingen gemeenten een eigen detailhandelsvisie te ontwikkelen en te komen tot bovenlokale afstemming over retailontwikkelingen, bijvoorbeeld in de vorm van regionale detailhandelsvisies.



Ook het Rijk gaat hier actief op aandringen bij provincies; in juni 2013 is hierover een motie aangenomen in de Tweede Kamer;³

- stellen op regionaal niveau binnen de provincie winkelplanningcommissies samen. Bestaande uit een mix van marktpartijen en vertegenwoordigers van overheden, die een oordeel geven over retailontwikkelingen vanaf een bepaalde omvang (of percentage); de provinciale overheid betreft deze oordelen bij de afweging; bij het niet (geheel) volgen van het oordeel, beargumenteert de provincie de afwijking(en).

“Winkelplanningcommissies

*zouden een oordeel moeten geven
over retailontwikkelingen.*

*De provinciale overheid betreft deze
oordelen in haar afweging”*

Landelijke overheid

- stimuleert dat het ministerie van I&M of BZK regelmatig aan de Tweede Kamer rapporteert over de stand van zaken van de bestaande retail in Nederland en de recente ontwikkelingen in de retail, nu het ruimtelijk ordeningsbeleid is gedecentraliseerd naar lagere overheden;
- zou het algemene huurrecht winkelruimte moeten aanpassen om meer flexibiliteit te krijgen in huurcontracten. Dit maakt sturing door vastgoedeigenaren mogelijk zodat de aantrekkelijkheid van een winkelgebied vergroot kan worden. Daarnaast krijgen eigenaren en retailers meer contractsvrijheid.

IVBN zet zich in om het investeringsklimaat in Nederlands vastgoed te verbeteren. Ook op de winkelmarkt liggen kansen voor extra investeringen. Dan moeten we ervoor oppassen om alleen maar de problemen in de detailhandel te benadrukken. Winkelgebieden kunnen we aantrekkelijker en sterker maken door fysieke investeringen, een gevarieerde en interessante mix van ondernemers te bieden en de beleving in die winkelgebieden te vergroten. Om de aantrekkelijkheid van winkelgebieden te kunnen verhogen zullen we met elkaar (overheden, winkel- en vastgoedondernemers) een gedegen winkellocatiebeleid moeten voeren en zullen we het huurrecht voor winkelruimte moeten flexibiliseren, waardoor meer contractsvrijheid en maatwerk in huurcontracten mogelijk wordt. Het oplossen van de leegstand op B- en C-locaties en in de periferie zal vooral door transformatie, vernieuwbouw of sloop van voormalige winkelruimte moeten worden aangepakt.



'Huize Middenburg'
Westeinde 28
Postbus 620
2270 AP Voorburg

Tel. 070 - 300 03 71
Fax 070 - 369 43 79
info@ivbn.nl
www.ivbn.nl

3) Motie van het lid Albert de Vries (PvdA) 33400 XII Nr. 65, aangenomen op 25 juni 2013.

