

Detailhandel in het ROA- gebied: Selectieve dynamiek

Regionaal Detailhandelsbeleid 2006-2010

Oktober 2005

Regionaal Orgaan Amsterdam



Hoofdpijnen Regionaal Detailhandelsbeleid 2006-2010

A.

Detailhandelsvestigingen zijn louter gevestigd in verstedelijkt of te verstedelijken gebied: hoofdwinkel-, stadsdeel- of wijkwinkelcentra, alsook op specifiek benoemde locaties op bedrijventerreinen (solitaire vestigingen zijn daarom uitgesloten). Ook solitaire vestigingen binnen verstedelijkt of te verstedelijken gebied zijn in principe uitgesloten;

B.

De bestaande winkelstructuren zullen door middel van offensief beleid versterkt moeten worden;

C.

Clustering van detailhandel en voorzieningen is een leidend principe;

D.

Alleen op bepaalde - als zodanig door de regio aangemerkte, c.q. aan te merken - locaties/bedrijfsterrinen is grootschalige detailhandel toegestaan;

E.

Naast deze locaties voor grootschalige detailhandel zonder branchebeperking, zijn er de traditionele PDV- locaties, waar louter de PDV- branches zijn en blijven toegestaan. Brancheverruiming/-vervaging is op deze locaties niet toegestaan;

F.

De plannen t.a.v. de ontwikkeling van nieuwe locaties voor grootschalige detailhandel worden door het DB- ROA (Dagelijks Bestuur Regionaal Orgaan Amsterdam) – op basis van een advies door de Regionale Commissie Winkelplanning – beoordeeld;

G.

De ontwikkeling van een Regionaal Shoppingcentre in het ROA- gebied is in beginsel uitgesloten;

H.

Een Factory Outlet Centre wordt alleen onder voorwaarden toegestaan.

Inhoudsopgave

A. Aanleiding, onderzoek en consultatie	pag. 4
1. Aanleiding	pag. 4
2. Regionale Context	pag. 5
3. Marktontwikkelingen	pag. 5
3.1 Marktontwikkelingen	pag. 5
3.1.2 Trends en ontwikkelingen	pag. 6
3.1.3 Conclusies aangaande marktontwikkelingen	pag. 7
3.1 Visies op Detailhandelsontwikkeling	pag. 8
3.1.1 Doel en Uitgangspunten	pag. 8
3.1.2 Consultatie	pag. 8
4. Conclusies uit onderzoek en consultatie voor het ROA- Beleid	pag. 9
B. Het Beleid	pag. 10
1. Uitgangspunten voor beleid: selectieve dynamiek	pag. 10
2. Regionaal Detailhandelsbeleid	pag. 10
3. Uitvoering van beleid	pag. 12
3.1 Nieuwe Wet- en regelgeving en de relatie tussen Provincie en Regio	pag. 12
3.2 Juridisch instrumentarium	pag. 12
3.2.1 Regionale Afstemming onder de nieuwe regelgeving	pag. 13
3.2.2 Positie Regionaal Detailhandelsbeleid	pag. 15
3.2.3 Juridisch beleid/ bevoegdheden RCW	pag. 15
Bijlage 1: De Regionale Commissie Winkelplanning	pag. 17
Bijlage 2: Advies RCW van 8 november 2005	pag. 18

A: Aanleiding, onderzoek en consultatie

1. Aanleiding

Een geactualiseerd regionaal detailhandelsbeleid is noodzakelijk. Dit beleid moet - om de dynamiek verantwoord vorm te kunnen geven en de kwaliteit en leefbaarheid van het stedelijk gebied zo optimaal mogelijk te laten zijn - explicietere afspraken bevatten dan in het verleden. Hieronder wordt de aanleiding voor nieuw Detailhandelsbeleid beschreven.

- Het ROA- detailhandelsbeleid 2001 – 2005 heeft het einde van zijn looptijd bereikt. Geconstateerd moet worden dat dit beleid slechts gedeeltelijk goed gefunctioneerd heeft. Niet in alle gevallen heeft adequate regionale afstemming plaatsgevonden. Het ontbreken van expliciet geformuleerde richtlijnen ten aanzien van de verplichting tot regionale afstemming heeft het beleid in enkele gevallen te vrijblijvend gemaakt.
- Een ongecoördineerd vestigingsbeleid voor detailhandel is ongewenst. De aanwezigheid van winkels in stedelijke gebieden en/of woonconcentraties draagt in sterke mate bij aan de leefbaarheid van deze gebieden. De nabijheid van winkels zorgt er voor dat iedere inwoner relatief eenvoudig zijn (dagelijkse) boodschappen kan doen. Tevens dragen winkelvoorzieningen bij aan de levendigheid – en daarmee ook de sociale veiligheid en aantrekkelijkheid - van gebieden.
- De detailhandel is sterk in ontwikkeling. Sommige winkelketens zijn op zoek naar nieuwe locaties waar zij hun – grootschalige – concepten kunnen accommoderen. De behoefte aan grootschalige winkels - op goed bereikbare (en goedkope) plaatsen - leidt tot een ‘drang naar de perifere locaties’.
- De regio Amsterdam heeft als ambitie om zijn aantrekkelijk – internationaal concurrerend – vestigingsklimaat verder te versterken. Hierbij hoort het op een verantwoorde wijze accommoderen van (nieuwe) detailhandelsvestigingen.
- Met de Nota Ruimte is het landelijk PDV-/ GDV- beleid – dat de vestiging van grootschalige detailhandel via Rijksbeleid reguleerde – verdwenen. Nu ligt de verantwoordelijkheid bij decentrale overheden om het detailhandelsvestigingsbeleid in goede banen te leiden.
- De regio wil de dynamiek in de detailhandel op een goede wijze faciliteren. Met name die nieuwe ontwikkelingen die bijdragen aan de versterking van de regionale detailhandelstructuur zullen op een adequate wijze gefaciliteerd worden.
- De markt is sterk in ontwikkeling. Onder meer de schaalvergroting, branchevervaging, scherpe prijsconcurrentie en nieuwe concepten zorgen voor veel dynamiek. In de periode 2000 – 2005 is er een uitbreiding van het winkelvloeroppervlak geweest van ongeveer 250.000 m² (bijna + 20%) en zijn er plannen voor de komende jaren (tot 2015) van eenzelfde omvang.
- De markt – de detailhandelssector, vastgoedbeleggers en ontwikkelaars - vraagt om bovenlokale regie en handhaving van gemaakte afspraken. In de praktijk van de afgelopen jaren worden elementen van rechtsongelijkheid ervaren.

2. Regionale context

Het ROA- detailhandelsbeleid is een separaat onderdeel van het bredere beleid ten aanzien van bedrijfslocaties (4^e noordvleugelconferentie/Plabeka) en afstemming in Noordvleugelverband.

- Op de 4^e Noordvleugelconferentie is afgesproken de afstemming/coördinatie met betrekking tot bedrijfslocaties duidelijk vorm te geven. Het Platform Bedrijfsterreinen en Kantoren (Plabeka) gaat dit op Noordvleugelschaal ter hand nemen. Parallel hiermee zal ook de afstemming/coördinatie van grootschalige detailhandelsvestigingen vorm moeten krijgen.¹ Dit op basis van het nieuwe detailhandelsbeleid zoals dat door de provincies Noord Holland en Flevoland, de gemeente Almere en het Regionaal Orgaan Amsterdam geformuleerd is.²
- Met de WGR+ worden de taken/bevoegdheden voor het ROA op het gebied van de ruimtelijke ordening explicieter geformuleerd. Het ROA zal deze taken/bevoegdheden ook op het gebied van de afstemming/coördinatie (grootschalige) detailhandel optimaal gebruiken. Dit bij voorkeur in goede samenwerking met die Noordvleugelpartners die dezelfde taken/bevoegdheden voor hun gebied hebben (i.c. de provincies Noord-Holland en Flevoland). Het ROA zet hierbij in op een uniform, geharmoniseerd detailhandelsbeleid voor de gehele Noordvleugel.
- Ten aanzien van de uitvoering/handhaving zijn afspraken met de provincie vereist. In een convenant tussen ROA en provincie worden de wederzijdse taken en rollen vastgelegd (zie hiervoor hoofdstuk B3).

3 Marktontwikkelingen

3.1. Marktontwikkelingen³

Eén van de belangrijkste bepalers van ontwikkeling in de markt is de demografie en de ontwikkeling daarvan. In de periode 2005-2015 zal de bevolking van het ROA- gebied met ongeveer 89.000 inwoners toenemen. De groei zal voornamelijk plaatsvinden in de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer. Ook is de verwachting dat het inwoneraantal van Almere sterk zal groeien (van 172.000 inwoners in 2004 tot 206.000 inwoners in 2010, zie 'Detailhandel in Almere, Ruimte en Diversiteit in winkelgebieden', november 2004).

In de afgelopen jaren (2000 – 2005) heeft de dynamiek zich in de regio sterk geuit in een sterke groei van het aantal 'winkel vierkante meters'. De toename van ongeveer 250.000 m² (+ 20%) vond voor een groot deel op perifere vestigingen plaats. Een grove inventarisatie wijst er op dat voor de periode tot 2015 er minstens een soortgelijke omvang aan plannen is (zowel binnenstedelijk als perifeer).

De vraag in hoeverre een dergelijke uitbreiding van het winkeloppervlak past binnen de bestaande winkelstructuur laat zich natuurlijk niet eenvoudig beantwoorden. Als de huidige omvang –gerelateerd aan de bevolkingsomvang (= m² vvo per inwoner)– wordt afgezet tegen het landelijke gemiddelde, dan kan geconstateerd worden dat zowel het ROA- gebied als de Noordvleugel een geringer winkeloppervlak per inwoner heeft dan Nederland in zijn geheel (zie hiervoor tabel 1 en tabel 2).

¹ Onder grootschalige detailhandel wordt verstaan: winkels met een winkelvloeroppervlak van minimaal 1500 m² vvo.

² 4^e Noordvleugelconferentie, 4 februari 2005

³ BRO- Vught heeft voor het ROA hieromtrent onderzoek gedaan

	<i>inwoners</i>	<i>aantal winkels</i>	<i>m2 wvo</i>	<i>m2 wvo per winkel</i>	<i>m2 wvo per inw.</i>
<i>ROA</i>	1.341.540	2875	393.573	137	0,293
<i>Regio</i>	774.778	1322	234.938	178	0,303
<i>Landelijk</i>	nvt	nvt	nvt	178	0,314

Tabel 1: Omvang en schaal winkelaanbod sector dagelijkse artikelen (2005)

	<i>inwoners</i>	<i>aantal winkels</i>	<i>m2 wv0</i>	<i>m2 wvo per winkel</i>	<i>m2 wvo per inw.</i>
<i>ROA</i>	1.341.540	6482	1.419.444	219	1,058
<i>Regio</i>	774.778	3814	828.966	217	1,086
<i>Landelijk</i>	nvt	nvt	nvt	260	1,236

Tabel 2: Omvang en schaal winkelaanbod sector niet-dagelijkse artikelen (2005)

Deze relatieve ondervertegenwoordiging van het winkelvloeroppervlak, een bevolkingsgroei die de komende decennia boven het landelijke gemiddelde zal liggen én een hoger gemiddeld inkomen, zijn argumenten om het winkelvloeroppervlak in principe mogelijk te maken.

Het onderzoeksbureau BRO schat in dat er voor de komende 10 jaar 275.000 m2 wvo (redelijk) harde plannen zijn.

Op basis van de te verwachten bevolkingsgroei en het huidige relatief lage aantal vierkante meters winkeloppervlak per inwoner mag worden gesteld dat het saldo toe te voegen winkelareaal tot 2015 bij de dagelijkse artikelen kan groeien met 50.000 vierkante meter en het saldo van de niet dagelijkse artikelen kan groeien met 200.000 vierkante meter.

3.1.1 Trends en ontwikkelingen

De detailhandelssector is door wijzigend consumentengedrag (vraag) en ondernemersgedrag (aanbod) sterk in beweging.

De schaalvergroting in de detailhandelssector valt hierbij zeer nadrukkelijk op, veelal in combinatie met branchevervaging en scherpe concurrentie op prijs. De schaalvergroting manifesteert zich met name op het gebied van de PDV- branches zoals bouwmarkten en tuincentra, maar ook in andere branches, zoals supermarkten, mode, electro en sport.

Parallel hieraan is er desondanks –met name in de binnenstedelijke centra – een proces gaande van verregaande specialisatie en schaalverkleining. Grofweg zou men kunnen stellen dat “boodschappen doen” (gerichte aankopen) steeds meer in grotere en breder samengestelde winkels gebeurt en dat “winkelen” (funshoppen) zich ook nadrukkelijk richt op de kleinere, gespecialiseerde winkels in aantrekkelijke gebieden.

Voor grootschalige formules is er in bestaande winkelgebieden lang niet altijd plaats. Dit gegeven, in samenhang met de ‘drang naar goedkope meters’ en de bereikbaarheidseisen, leidt ertoe dat veel grootschalige formules steeds meer voorkeur hebben om zich perifeer (op bedrijventerreinen of solitair aan uitvalswegen) te vestigen.

Andere trends die zich voordoen zijn: branchevervaging, multifunctionele bundeling, aanbod van nieuwe typen aanbodclusters, detailhandel geconcentreerd onder voetbalstadions, marktgericht opereren van de aanbodkant, filialisering, groeiend marktaandeel van discounters, verkoop via internet, combinatie van leisure en detailhandel (op perifere locaties) en de opkomst van buitenlandse formules.

Woonboulevards als Perifere Detailhandelsvestigingen laten een verminderde groei en zelfs stagnatie en afname van omzet zien. Op het gebied van woonboulevards is visie gewenst aangezien de markt verzadigd lijkt en het onderscheid gering is. De allergrootste PDV-zaken, zoals IKEA kunnen 'stand alone' opereren en kunnen zich daarom solitair vestigen. Solitaire vestiging is in principe ongewenst, omdat dit soort megazaken conform clusteringsoogpunt, kunnen bijdragen aan de aantrekkingskracht van een PDV- locatie.

3.1.2 Conclusies aangaande marktontwikkelingen

De volgende conclusies aangaande recente marktontwikkelingen worden geconstateerd:

- De omvang van het winkelaanbod in het ROA- gebied en omliggende regio's is de afgelopen jaren conform de landelijke trend aanzienlijk toegenomen, maar gemiddeld is er nog minder aanbod per hoofd van de bevolking aanwezig dan het landelijke gemiddelde;
- De gemiddelde omvang van winkels in het ROA- gebied is tussen 2001 en 2005 toegenomen (trend schaalvergroting);
- Schaalvergroting doet zich voornamelijk voor in PDV- en GDV- branches;
- GDV- branches kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van reguliere winkelcentra;
- Bevolkingsgroei zorgt voor een toenemend draagvlak voor nieuwe winkelvoorzieningen;
- Er zit een fors aantal plannen voor detailhandelscentra in de pijplijn. Dit noopt tot zorgvuldigheid m.b.t. nieuwe ontwikkelingen;
- De detailhandelsbestedingen per hoofd van de bevolking zijn echter gedaald;
- Het is te verwachten dat er in de toekomst een stijging van het aantal initiatieven vanuit de markt zullen komen voor vestiging van grootschalige detailhandel. Deze zullen veelal aanspraak willen maken op perifere vestigingen;
- De sector dagelijkse artikelen heeft steeds meer plannen voor de vestiging van megasupermarkten. Dit soort winkels hebben een grote impact op het bestaande winkelareaal in bijvoorbeeld binnensteden;
- De markt ontwikkelt steeds meer plannen voor combinaties van leisure en detailhandel.

3.2 Visies op de detailhandelsontwikkeling

3.2.1: Doel en Uitgangspunten

De doelstelling van het Detailhandelsbeleid 2006-2010: De regio streeft naar het op een verantwoorde wijze faciliteren van de dynamiek in de detailhandel én het versterken van de huidige – fijnmazige- detailhandelstructuur. Evenwicht zoeken tussen het bestaande aanbod en nieuwe ontwikkelingen is daarom noodzakelijk. Het idee is dat regionale afstemming in de vorm van sturen, toetsen en handhaven kan bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de detailhandelstructuur in het ROA- gebied.

Een aantal basiswaarden en elementen uit de (toekomst-) analyse van de huidige structuur zijn gedestilleerd, welke een rol spelen bij het aangeven van een ontwikkelingsrichting voor de detailhandelstructuur. Aan de hand hiervan zijn een aantal hoofddoelen gedefinieerd:

- Een goede consumentenverzorging: het bieden van een zo uitgebreid, gevarieerd en attractief mogelijk detailhandelsaanbod. Het aanbod van detailhandel is een belangrijke factor als het gaat om de *leefbaarheid* van een regio;
- Het juiste winkelbedrijf moet op de juiste plek: de vestiging van detailhandel moet plaatsvinden op de geschikte locaties. Het biedt duidelijkheid voor de consument gelet op zijn aankoopgedrag, biedt aanknopingspunten voor strategie en investeringen van ondernemingen, biedt mogelijkheden voor elkaar versterkende effecten en maakt onderlinge afstemming mogelijk;
- Bevorderen van de dynamiek: het ruimtelijk en functioneel faciliteren van vernieuwende ontwikkelingen in de detailhandel, binnen de gestelde kaders.

De bovenstaande geformuleerde hoofddoelen zijn uitgewerkt naar uitgangspunten voor het beleid:

- Samenhang en complementariteit van winkelgebieden staat centraal;
- Streven naar ruimtelijke concentratie van winkelgebieden;
- Insteken op bestaande centra;
- Schaalvergroting op de juiste plek accommoderen;
- Geen solitaire vestiging van grote winkels;
- Tegengaan branchevervaging en ongewenste transformatie van winkelgebieden
- Zekere mate van sturing op branches is nodig.

3.2.2 Consultatie

Aan de hand van bovenstaande doelstelling en uitgangspunten is beleid op hoofdlijnen opgesteld. Aan de hand van dat document zijn verschillende partijen geconsulteerd.

Het bureau BRO- Vught heeft onderzoek gedaan voor het ROA naar marktontwikkelingen en juridische haalbaarheid. BRO is van mening dat er weinig ruimte in de markt zit. Als het ROA wil kiezen voor het versterken van de bestaande winkelgebieden, moet het ROA volgens BRO terughoudend omgaan met het toestaan van GDV op perifere locaties.

In werkgroepen en portefeuillehoudersoverleggen zijn de gemeenten van het ROA geconsulteerd. Daarnaast zijn andere partijen als de Kamer van Koophandel, de Provincie Noord- Holland, Regio Kennemerland, Haarlem en Almere (ambtelijk) geconsulteerd. De discussie met de verschillende belanghebbende partijen richt zich voornamelijk op het al dan niet toestaan van GDV in de periferie. De meeste partijen zijn van mening dat GDV in elk geval niet ongebreideld moet worden toegestaan. Sommigen menen dat GDV überhaupt niet moet worden toegestaan, anderen vinden dat de dynamiek van de markt gefaciliteerd moet

worden. Naast dit punt is er ook gesproken over de branchering op GDV- locaties: moeten er branches worden uitgesloten, en zo ja, welke?

De Regionale Commissie Winkelplanning stelt dat het voortborduren op het voorgaande beleid (2001-2005) de juiste weg is. De RCW geeft ook aan dat zij adviseren nieuwe detailhandelsontwikkelingen voornamelijk te laten plaatsvinden in de bestaande winkelstructuur. De RCW adviseert daarbij dat perifere GDV- initiatieven moeten worden onderzocht op de mate van structuurverstoring, alvorens hierover wordt geadviseerd aan DB- ROA.

4. Conclusies uit onderzoek en consultatie voor het ROA- beleid

Het ROA heeft het doel van het beleid als volgt geformuleerd: het op een verantwoorde wijze faciliteren van de dynamiek in de detailhandel én het versterken van de huidige –fijnmazige- detailhandelstructuur.

Het ROA vindt conform de doelstelling dat het versterken en herstructureren van bestaande winkelcentra kan bijdragen aan de leefbaarheid van woongebieden. Het is dus ook zaak om het beleid zodanig in te richten dat versterking en herstructurering van bestaande centra een goede kans krijgen.

Aan de andere kant wil het ROA ook perspectief bieden aan ondernemers. Opgemerkt moet worden dat een toenemend aantal ondernemers de ogen richt op de perifere detailhandelslocaties. Het ROA wil deze dynamiek conform de doelstelling van beleid, het perspectief bieden aan ondernemers, selectief faciliteren. Het ROA is zich ervan bewust dat wanneer GDV ongebreideld wordt toegestaan, de bestaande centra in het gedrang komen.

Daarom wijst het ROA (selectief) een aantal locaties aan waar GDV- activiteiten mogen worden ontplooid. Om de concurrentie met de bestaande detailhandelscentra niet te verheven, worden 'food en dagelijkse artikelen' op GDV- locaties uitgesloten. Het ROA wil de dynamiek faciliteren, door in ieder geval ruimte te bieden aan initiatieven die enkel op (perifere) GDV- locaties plaats kunnen vinden. Het selectief toestaan van extra GDV- locaties moet de economische aantrekkelijkheid (conform OPERA- beleid) van de Amsterdamse regio vergroten.

Het is zaak dat de Regionale Commissie Winkelplanning inzicht krijgt in de structuurverstorende effecten van eventuele initiatieven voor ontwikkelingen van GDV- locaties. De RCW adviseert hierover aan DB- ROA welke uiteindelijk over de voorliggende ontwikkeling besluit. Dit juridische instrument moet ervoor zorgen dat er rekening wordt gehouden met de bestaande winkelstructuur. Als de plannen voor de GDV- locatie niet structuurverstorend blijken te zijn, kan het plan doorgang vinden.

Conclusie:

- Inzetten op de bestaande winkelstructuur;
- GDV onder verschillende voorwaarden toestaan op een bepaald aantal locaties;
- 'Food en dagelijkse artikelen' worden uitgesloten op (perifere) GDV- locaties;
- Het DB- ROA wordt aangaande GDV- locaties geadviseerd door de RCW en besluit aan de hand van het advies omtrent de ontwikkeling.

B. Het Beleid

1. Uitgangspunten voor beleid: selectieve dynamiek

De doelstelling van het Detailhandelsbeleid 2006-2010 is: De regio streeft naar het op een verantwoorde wijze faciliteren van de dynamiek in de detailhandel én het versterken van de huidige – fijnmazige- detailhandelstructuur. Nieuwe ontwikkelingen zullen zoveel mogelijk hun plaats krijgen in bestaande centra. Kan dit niet, dan zijn er perifere locaties beschikbaar voor grootschalige voorzieningen (GDV).

- De regio heeft een fijnmazige detailhandelstructuur, met een brede variëteit. Dit is een kwaliteit die bijdraagt aan de leefbaarheid en het vestigingsklimaat. Permanente vernieuwingen zorgen voor het up-to-date houden van (de kwaliteit van) deze structuur. Dit betekent dus dat op een verantwoorde wijze nieuwe ontwikkelingen die bijdragen aan een versterking van de detailhandelstructuur gefaciliteerd moeten worden.
- Vanuit de ambitie om een ‘internationaal concurrerende regio’ te zijn, is een verbetering van de bovenregionale aantrekkingskracht van (segmenten van) het regionaal winkelapparaat gewenst. Verbetering van het bestaande en verbreding met nieuwe aansprekende initiatieven is hiervoor noodzakelijk. Nieuwe – hoogwaardige en/of onderscheidende – concepten kunnen bijdragen aan deze verbetering. De regio heeft als leidend principe dat voor dit soort concepten altijd plaats in de regio zal zijn.
- Als gevolg van marktontwikkelingen neemt de fijnmazigheid van de detailhandelstructuur wel geleidelijk aan af. Ingrijpen in marktwerking om deze ontwikkeling te keren is geen optie. Wél wordt er voor gekozen om via ruimtelijk-economisch beleid de huidige structuur zoveel mogelijk te stimuleren.
- Het stimuleren van bestaande centra vereist een actief beleid ten aanzien van het versterken van bestaande – potentievolle – winkelgebieden. Concreet betekent dit: het creëren van ruimte voor meer grootschalige voorzieningen in of direct aansluitend op bestaande winkelcentra, alsook een stimulerend bereikbaarheids- en parkeerbeleid voor deze gebieden.
- In de regio zijn bedrijventerreinen schaars. Doelmatig gebruik van bestaande en nieuwe locaties is daarom gewenst. Deze doelmatigheid krijgt vorm door het reserveren van bedrijventerreinen voor dié activiteiten die niet elders – in het stedelijk weefsel - adequaat geacommodeerd kunnen worden.

2. Regionaal Detailhandelsbeleid

- Detailhandelsvestigingen zijn louter gevestigd in verstedelijkt of te verstedelijken gebied: hoofdwinkel-, stadsdeel- of wijkwinkelcentra, alsook op specifiek benoemde locaties op bedrijventerreinen. Zogenaemde weidewinkels – solitaire winkels buiten verstedelijkt gebied - zijn uitgesloten. Ook solitaire vestigingen in verstedelijkt/te verstedelijken gebied zijn in principe uitgesloten.
- De bestaande winkelstructuren zullen door middel van offensief beleid versterkt moeten worden. Vernieuwing van bestaande winkelgebieden moet o.m. gericht zijn op het meer ruimte kunnen bieden aan grootschalige voorzieningen, het realiseren van een hoger kwaliteitsniveau, een adequate bereikbaarheid en voldoende parkeervoorzieningen.

- Clustering van detailhandel en voorzieningen is een leidend principe. Nieuwe ontwikkelingen t.a.v. grootschalige detailhandels- en leisurevestigingen vinden bij voorkeur ín, of aansluitend óp, bestaande clusters plaats.
- Alleen op bepaalde - als zodanig door de regio aangemerkte, c.q. aan te merken - locaties/bedrijfsterreinen is grootschalige detailhandel toegestaan. Voor deze zogenaamde grootschalige detailhandel geldt een minimale ondergrens van 1500m² wvo per vestiging. In één vestiging kan – per etage (van minimaal 1500 m²)- slechts één bedrijf in één branche gevestigd zijn. Zogenaamde shop-in-shop formules zijn niet toegestaan. De verkoop van “food/dagelijkse artikelen”⁴ is op geen enkele wijze toegestaan op bedrijfsterreinen. Voor de traditionele PDV-branches kan afgeweken worden van de minimale ondergrens ‘grootschalige detailhandel’.⁵
- De door de regio aangemerkte locaties/bedrijfsterreinen waar grootschalige detailhandel - zoals in voorafgaande punt bedoeld - is toegestaan zijn⁶:
 - Amsterdam: GDV- zone Arenagebied, Spaklerweg, Schinkel, Keurenplein en van Slingelandstraat
 - Haarlemmermeer: Cruquius
 - Aalsmeer: afgezonderd deel bedrijventerrein N201
 - Purmerend: Kop van West
- Naast deze locaties voor grootschalige detailhandel zonder branchebeperking, zijn er de traditionele PDV- locaties, waar louter de PDV- branches zijn en blijven toegestaan (zie ook voetnoot 5). Brancheverruiming/-vervaging is op deze locaties niet toegestaan.
- De plannen t.a.v. de ontwikkeling van nieuwe locaties voor grootschalige detailhandel worden door het DB- ROA – op basis van een advies door de Regionale Commissie Winkelpanning – beoordeeld. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van een (op te stellen) toetsingskader, op basis van criteria met betrekking tot de bovenlokale effecten (“duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau”), de effecten op de mobiliteit en bereikbaarheid (van locatie en regio) en effectief ruimtegebruik.
- De ontwikkeling van een Regionaal Shoppingcentre in het ROA- gebied is in beginsel uitgesloten.⁷ Hiervan kan afgeweken worden als aangetoond wordt dat een dergelijke Shoppingcentre bijdraagt aan versterking van de regionale detailhandelstructuur.
- Een Factory Outlet Centrum (FOC) in het ROA- gebied pas dan kan worden toegestaan als:⁸
 - a) er duidelijkheid is over de juridische mogelijkheden om reguliere detailhandelsactiviteiten ook voor de langere termijn in een dergelijk centrum uit te sluiten, alsmede de handhaafbaarheid hiervan. Dit om te voorkomen dat een FOC zich (geleidelijk) ontwikkeld tot een normaal winkelcentrum;

⁴ Zie bestemmingsplandefinitie

⁵ Traditionele PDV branches zijn: auto’s, boten, caravans, brandgevaarlijke producten, bouwmaterialen, woninginrichting, tuincentra, bouwmarkten, keukens en sanitair (onder voorbehoud van een definitieve definiëring van PDV- branches door het Rijk)

⁶ Gemeenten kunnen via het bestemmingsplan aanvullende eisen stellen met betrekking tot branchering

⁷ Regionaal shopping centre: groot perifeer gelegen winkelcentrum dat qua omvang en branchering vergelijkbaar is met het kernwinkelapparaat.

⁸ Factory Outlet Centrum: (perifeer) gelegen winkelcentrum van waaruit fabrikanten rechtstreeks – dus zonder inschakeling van de tussenhandel (detaillisten) – zelf geproduceerde goederen aan consumenten verkopen; in Lelystad is een dergelijk centrum in 2001 geopend

- b) er aangetoond wordt – mede op basis van de ervaringen van een soortgelijk centrum in Lelystad en Roermond - dat een dergelijk centrum een verdere versterking van de regionale detailhandelstructuur is, zonder bijkomende ongewenste effecten op de bestaande structuur.

3. Uitvoering van beleid

3.1 Nieuwe Wet- en regelgeving en de relatie tussen Provincie en Regio

Met de Nota Ruimte heeft het Rijk definitief afscheid genomen van landelijke regelgeving ten aanzien van detailhandel. Aan provincies en WGR- plusgebieden wordt de opdracht gegeven om te komen tot integraal locatiebeleid, voor bedrijven en voorzieningen. Hieronder wordt ook de detailhandel begrepen.

De Rijksnota formuleert ten aanzien van de detailhandel desondanks een uitgangspunt: *“Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen.”*⁹

De nieuwe wet- en regelgeving vanuit het Rijk hebben decentralisatie, deregulering, gebiedsontwikkeling, uitvoeringsgerichtheid en duidelijkheid voor de burger als doel. De Nota Ruimte legt meer taken en verantwoordelijkheden bij de decentrale overheden. De uitvoering van de Nota komt voor een groot deel bij provincies en WGR- plusregio's te liggen, en vervolgens bij de gemeenten.

Daarnaast geeft WGR- plus de huidige Kaderwetgebieden een duidelijker taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. Volgens deze wet beperkt de provincie zich bij het maken van ruimtelijke plannen/ structuurvisies voor het gebied van de WGR- plusregio's tot uitspraken die voor de relatie tussen WGR- plusregio's en de rest van de provincie (de bovenregionale samenhang) noodzakelijk zijn.

De regio maakt voor haar grondgebied regionale plannen/ structuurvisies die door de provincie worden getoetst aan deze relatie. De gemeentelijke bestemmingsplannen worden door de provincie getoetst aan de regionale plannen. Onder de nieuwe wet RO verandert dit stelsel. De positie van de WGR- plusregio's wordt daarin nader volgens het hiervoor aangegeven principe uitgewerkt

De Wro- en WGR- pluswetgeving geeft aldus duidelijk aan waar de scheiding van verantwoordelijkheden tussen provincie en WGR- plusregio ligt. Dit uitgangspunt is verder uitgewerkt en heeft tot samenwerkingsafspraken geleid tussen GS Noord-Holland en DB-ROA. Deze zijn nog eens bekrachtigd door de Regioraad van december 2003.

3.2 Juridisch instrumentarium

Op basis van de bevoegdheden van het ROA op ruimtelijk gebied, voortvloeiende uit de Nota Ruimte en de WGR- plus, wordt het regionaal detailhandelsbeleid wettelijk verankerd in het regionaal ruimtelijk beleid. Het betreft een aspect van regionaal locatiebeleid.

Het Regionaal Detailhandelsbeleid wordt vastgesteld onder de huidige regelgeving. Tot het moment dat de nieuwe Wro operationeel is, geldt het huidige wettelijke systeem. De

⁹ Nota Ruimte, april 2004

provincie heeft daarin toezichhoudende rol, aangezien bestemmingsplannen en artikel 19-procedures moeten worden voorgelegd aan de provincie. De provincie moet ook aan regionaal beleid toetsen.

Zowel het ROA als de gemeenten beschikken met de WGR- plus en de Wro over een aantal juridische mogelijkheden ten aanzien van sturen, toetsen en handhaven van detailhandelontwikkelingen¹⁰. Het ROA stelt voor om over de werkwijze waarop de nieuwe detailhandelsvisie als toetsingskader geldt onder de nieuwe wet- en regelgeving afspraken te maken met provincie en gemeenten en deze vast te leggen in een convenant.

3.2.1 Regionale afstemming onder de nieuwe regelgeving

Schema 1 laat de procedure zien zoals deze gaat van het aanmelden van een initiatief door de markt bij de gemeente tot aan de advisering richting de gemeente.

Om tot een optimale regionale afstemming van detailhandelontwikkelingen te komen kunnen onderstaande instrumenten worden gebruikt:

1. Bestemmingsplan

De detailhandelsvisie van het ROA is een structuurvisie in de zin van de nieuwe Wro: er wordt verondersteld dat de in de visie aangegeven ontwikkelingsrichting door de gemeenten wordt vertaald in bestemmingsplannen. ROA verwacht niet dat gemeenten als gevolg van dit beleid alle bestemmingsplannen gaan aanpassen. Wel verwacht het ROA dat gemeenten de Nieuwe Wro zullen volgen, hetgeen impliceert dat actuele plannen iedere 10 jaar worden herzien. Bij de actualisatie van bestemmingsplannen dienen gemeenten het ROA- detailhandelsbeleid mee te nemen. Conform de WGR- plus zal het ROA adviseren over bestemmingsplannen. Daarbij wordt gecontroleerd of er rekening wordt gehouden met het detailhandelsbeleid. De provincie en de regio hebben bij de vaststelling van de Wro en de WGR- plus mogelijkheden om de actualiteit van bestemmingsplannen af te dwingen. Bij nieuwe detailhandelsinitiatieven dient de gemeente eerst te beoordelen of er regionale belangen in het geding zijn. Regionale afstemming kan noodzakelijk blijken. De regionale detailhandelsvisie vormt daarbij het toetsingskader.

2. Verordeningen en aanwijzingen

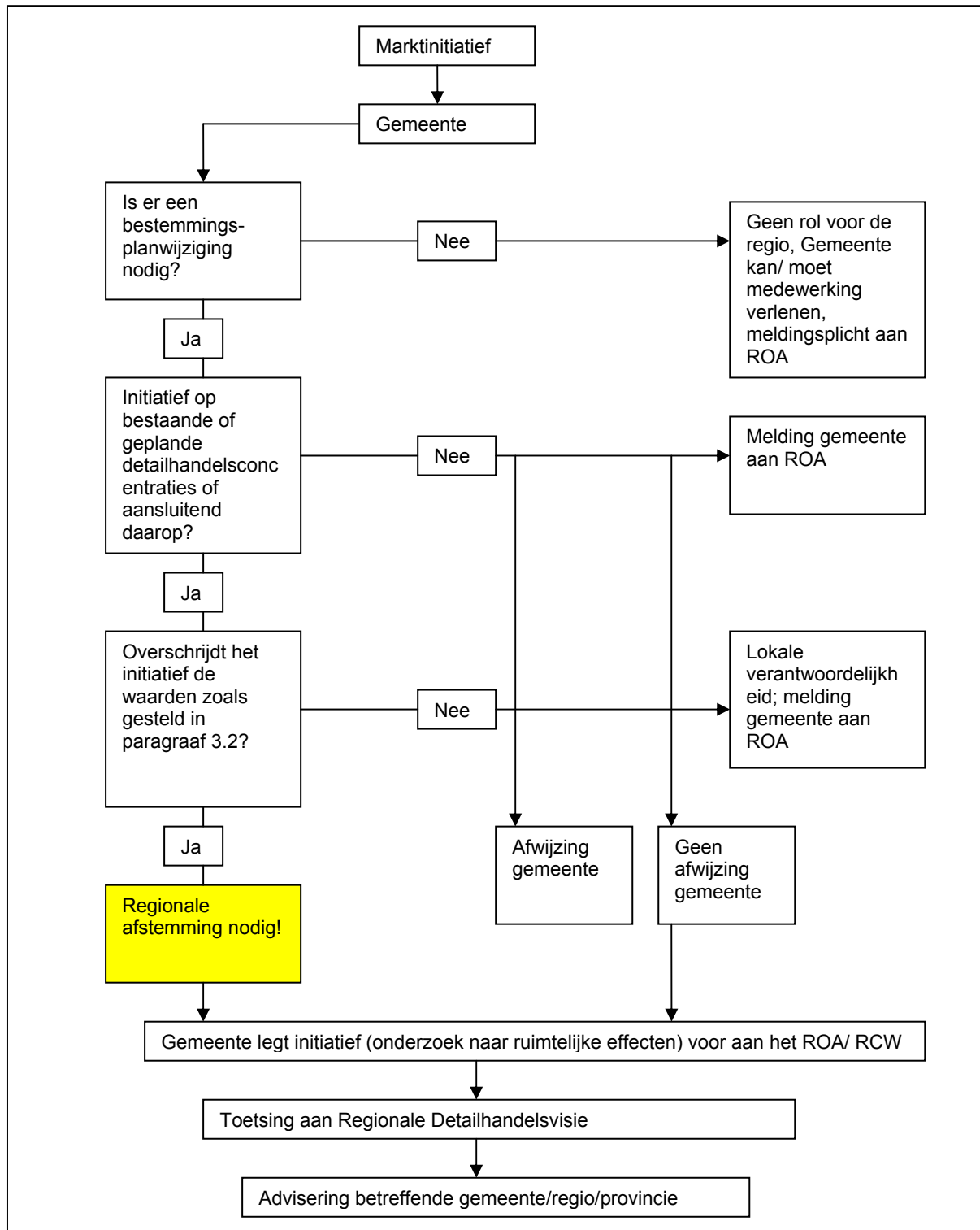
De provincie delegeert de bevoegdheden volgens de nieuwe Wro tot het vaststellen van verordeningen en/of het geven van aanwijzingen op het gebied van detailhandel volgens WGR- plus verplicht aan het ROA. Dit biedt het ROA de mogelijkheid om te sturen op ontwikkelingen op het gebied van detailhandel. Daarmee kan de regio duidelijk aangeven waaraan nieuwe initiatieven, die een bestemmingsplanherziening noodzakelijk maken, worden getoetst en welke werkwijze daarbij wordt gevolgd.

3. Meldingsplicht

Er is een meldingsplicht voor initiatieven van een bepaalde omvang. Op deze manier houdt het ROA zicht op ontwikkelingen die mogelijk effecten kunnen hebben op de regionale detailhandelstructuur. De ROA- gemeenten leggen iedere grootschalige detailhandelontwikkeling met (mogelijke) bovenlokale effecten voor goedkeuring voor aan het DB- ROA. Dit geldt voor iedere detailhandelontwikkeling met een (mogelijk) bovenlokaal effect, maar zeker voor die ontwikkelingen groter dan 1500m² vvo buiten binnenstedelijke woongebieden (c.q. op bedrijventerreinen) én ontwikkelingen van meer dan 5000 m² vvo in binnenstedelijke woongebieden. Deze

¹⁰ Zie hiervoor BRO Adviesrapport, hoofdstuk 4 (rapport d.d. 27 juli 2005).

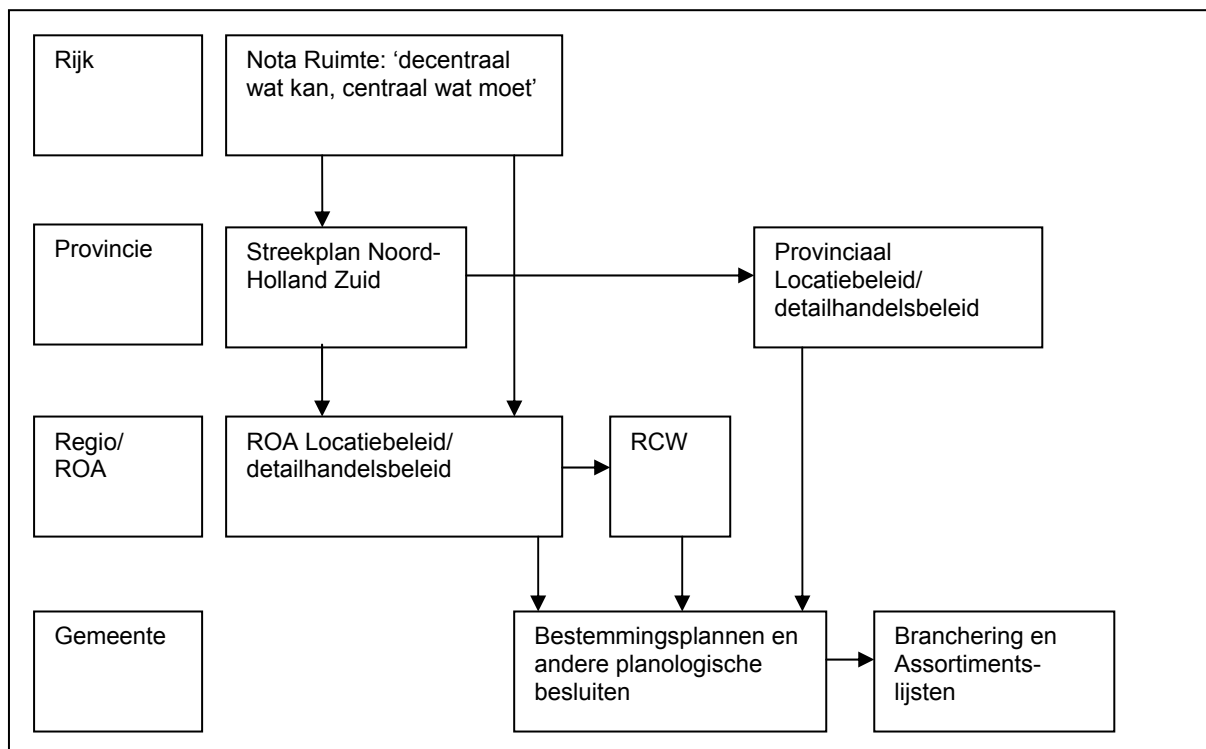
meldingsplicht moet worden opgenomen in het convenant. Als het initiatief impliceert dat de plannen meer vierkante meters behelzen dan hierboven vermeld, dan dient het initiatief te worden voorgelegd aan het ROA. Het ROA legt het initiatief vervolgens neer ter advisering bij de Regionale Commissie Winkelplanning. De initiatiefnemer dient de ruimtelijk economische effecten te onderzoeken (structuurverstoring).



Schema 1: de procedure na het indienen van een initiatief door de markt bij de gemeente

3.2.2 Positie Regionaal Detailhandelsbeleid

Uit schema 2 blijkt de juridische structuur van detailhandelsbeleid in de Regio op hoofdlijnen. Het schema laat zien dat het bestaansrecht van het ROA- detailhandelsbeleid wordt ingegeven vanuit de Nota Ruimte. Daarbij zijn het detailhandelsbeleid van het ROA en de Provincie van invloed op de bestemmingsplannen en andere planologische besluiten. In deze bestemmingsplannen en artikel 19 procedures hebben gemeenten de mogelijkheid om branchebeperkingen en assortimentslijsten op te nemen. Het schema geeft ook aan dat het ROA, bij het niet actueel zijn van het regionaal structuurplan, het Streekplan Noord- Holland Zuid als juridisch kader gebruikt met betrekking tot detailhandelsbeleid. Op het moment dat er een regionaal structuurplan is, zal deze fungeren als het juridische kader van het ROA- detailhandelsbeleid.



Schema 2: Juridische structuur Detailhandelsbeleid in de regio op hoofdlijnen

3.2.3 Juridisch beleid/ bevoegdheden RCW

- De bevoegdheden omtrent Locatiebeleid en detailhandelsbeleid komen voort uit de Nota Ruimte;
- Het beleid gaat er vanuit dat gemeenten elke 10 jaar hun bestemmingsplannen aanpassen. Bij aanpassing van de bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met het Regionale detailhandelsbeleid. Conform de nieuwe Wro zal er meer op worden toegezien dat bestemmingsplannen ook daadwerkelijk elke 10 jaar worden geactualiseerd;
- Daarnaast zullen vele detailhandelsinitiatieven een artikel 19- procedure vergen. Gemeenten dienen in dat kader rekening te houden met het Regionale Detailhandelsbeleid;

- De ROA- gemeenten leggen iedere grootschalige detailhandelsontwikkeling met (mogelijke) bovenlokale effecten ter goedkeuring voor aan het DB- ROA. Dit geldt voor iedere detailhandelsontwikkeling met een (mogelijk) bovenlokaal effect, maar zeker voor die ontwikkelingen groter dan 1500m² vvo buiten binnenstedelijke woongebieden (c.q. op bedrijventerreinen) én ontwikkelingen van meer dan 5000 m² vvo in binnenstedelijke woongebieden.
- Ook andere ROA- gemeenten – die geconfronteerd kunnen worden met de bovenlokale effecten van ontwikkelingen elders in het ROA- gebied – kunnen het DB- ROA vragen om een besluit te nemen betreffende deze ontwikkelingen. Dit kunnen dus ook ontwikkelingen zijn van kleinere omvang dan de hierboven genoemde minimum omvangsmaten.
- De besluiten van het DB- ROA aangaande detailhandelsontwikkelingen zijn gebaseerd op een verplicht advies van de Regionale Commissie Winkelplanning (RCW) en waar wenselijk na consultatie van het Platform Bedrijventerreinen en Kantoren (PLABEKA). Het DB- ROA stelt de desbetreffende gemeente en het provinciale bestuur direct op de hoogte van zijn besluit. Naast het uitbrengen van adviezen op verzoek DB- ROA, kan de RCW ook ongevraagd adviezen uitbrengen aan DB- ROA.
- De basis voor het ROA- detailhandelsbeleid vormt deze regionale detailhandelstructuurvisie. Gemeenten dienen deze structuurvisie te vertalen naar hun ruimtelijk beleid (actualisatie bestemmingsplannen, artikel 19's).
- De RCW kan – om een goede beoordeling van plannen mogelijk te maken – gemeenten vragen om/ verplichten tot een onafhankelijk onderzoek, dat de mate van de bovenlokale effecten (“duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau”), de effecten op de mobiliteit en bereikbaarheid (van locatie en regio) alsook het effectief ruimtegebruik in beeld brengt.
- De RCW bestaat uit deskundigen, aangesteld door het ROA, de gemeenten en het georganiseerde bedrijfsleven. De RCW zal voorafgaand aan het uitbrengen van adviezen de direct betrokkenen en belanghebbenden te horen en/of hen uit te nodigen om hun zienswijzen kenbaar te maken. Uit het RCW- advies moet duidelijk blijken op welke wijze de RCW de meningen van derden in zijn advies heeft betrokken.

BIJLAGE 1: DE REGIONALE COMMISSIE WINKELPLANNING

1. Taken

In de vergadering van de Regioraad op 28 maart 1995 is het instellingsbesluit van de Regionale Commissie Winkelplanning vastgesteld.

De commissie adviseert het dagelijks bestuur van het Regionaal Orgaan Amsterdam inzake de regionale winkelstructuur. Zij doet dit gevraagd en ongevraagd ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- uitbreidingen en veranderingen in de regionale structuur
- de vestiging van geconcentreerde grootschalige detailhandelsvoorzieningen (GDV-locaties) en perifere detailhandelsvoorzieningen (PDV-locaties) in het gebied van het regionaal orgaan.
- een door het regionaal bestuur te ontwikkelen detailhandelstructuurvisie.
- het instellen van regionale markten.

2. Samenstelling

De samenstelling is in het instellingsbesluit als volgt vastgelegd:

- Vier leden aan te wijzen door werkgeversorganisaties en bedrijfsleven
- Twee leden aan te wijzen door de Kamer van Koophandel
- Een lid aan te wijzen door de werknemersorganisaties
- Drie leden aan te wijzen door de gemeenten
- Een lid, zijnde de rijksconsulent voor economische zaken in het gebied
- Een lid- voorzitter, aan te wijzen door het dagelijks bestuur van het Regionaal Orgaan.

3. Werkwijze

De Regionale Commissie Winkelplanning heeft bij de regionale coördinatie en afstemming een belangrijke functie. Door het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen zal de RCW een belangrijke rol spelen.

Duidelijk moet zijn dat de Commissie zich primair ziet als een deskundigenplatform.

De Commissie is van mening dat het zijn taken alleen dan goed inhoud gegeven kan uitvoeren als gemeenten de Commissie tijdig betrekken bij nieuw beleid, c.q. plannen t.a.v. detailhandel met een mogelijk bovenlokaal effect.

De vergaderingen van de commissie worden door een agendacommissie voorbereid. Om de snelheid van de advisering te bevorderen wordt door deze agendacommissie soms ook reeds een pré advies opgesteld. Wanneer echte spoed is geboden kan ook telefonisch of via e-mail "vergaderd" worden. Gemeenten kunnen in overleg met deze agendacommissie bepalen of voor een specifiek project een advies van de Regionale Commissie Winkelplanning gewenst is. Tegelijkertijd kan de agendacommissie – bij ingebreke blijven van gemeenten - altijd aan de voltallige commissie voorstellen om een ongevraagd advies te geven.

De (juridische) rol van de RCW is in hoofdstuk B 3.2.3 beschreven.

Bijlage 2: Advies RCW van 7 november 2005

Aan DB ROA
T.a.v. Portefeuillehouder Economische Zaken,
de heer C.J. Loggen
Postbus 626
1000 AP Amsterdam

Amsterdam, 7 november 2005

ADVIES: Regionale Commissie Winkel Planning

Geachte portefeuillehouder,

In 2001 heeft uw bestuur het detailhandelsbeleid voor de periode 2001 – 2005 vastgesteld. Hierbij ontvangt u het advies van de Regionale Commissie Winkelplanning (hierna: RCWP) betreffende het regionale detailhandelsbeleid 2005 – 2010. Dit advies is opgesteld na bespreking van het beleid in de vergadering van de RCWP op 7 november 2005.

Ten eerste stelt de commissie vast dat het vastgestelde beleid voor de periode 2001 - 2005 heeft gewerkt. De RCWP heeft verschillende adviezen kunnen geven over diverse ontwikkelingen in het ROA gebied en daarmee een bijdrage geleverd aan de samenhang binnen het ROA gebied. Hierbinnen heeft altijd centraal gestaan het ruimte geven aan de dynamiek in de detailhandel met tegelijkertijd aandacht voor de bestaande detailhandelsstructuur waarin leefbaarheid, hoofd en wijkcentra kernbegrippen zijn.

De RCWP stelt verder vast dat het nu voorgestelde beleid in hoofdlijnen voortbordurt op het voorgaande beleid. De RCWP vindt dit een goede zaak. Het is immers een gegeven dat planvormingsprocessen een aanzienlijke tijd vragen en feitelijk de levensduur van het beleid voor 5 jaar overschrijdt. Beleidsbeslissingen en wijzigingen dienen consistentie te kennen want investeerders nemen mede op basis van het beleid vergaande investeringsbeslissingen.

In het nu voorgestelde beleid is de consistentie duidelijk verwoord in de uitgangspunten: selectieve dynamiek.

Nieuwe ontwikkelingen worden bij voorkeur opgenomen in de bestaande winkelgebieden. Binnen de commissie is uitvoering stil gestaan of binnen de nu voorgestelde GDV- locaties, naast food, ook de branches warenhuis en mode moeten worden uitgesloten gezien de bijzondere rol van deze branches in de bestaande winkelgebieden. De conclusie is dat dit niet op voorhand voor alle GDV- locaties te stellen is en bij toetsing specifiek op structuurverstorende effecten onderzocht moet worden. De commissie vraagt het ROA toetsingscriteria verder uit te werken.

In het voorgestelde beleid is de RCWP een voorname rol toebedacht. De RCWP wil deze rol graag nemen. Het maakt het mogelijk om de noodzakelijke afstemming binnen de regio verder vorm te geven. De RCWP dringt hierbij aan op een vroegtijdige inschakeling van de commissie. Vroegtijdige inschakeling levert een versnelling in het proces op. Het geeft de RCWP sneller inzicht in de plannen en de gemeente/initiatiefnemer vroegtijdig inzicht in de afwegingen/toetsingscriteria van de RCWP.

Omdat het ROA gebied niet overeenkomt met de verzorgingsgebieden van de verschillende centra is naar de mening van de RCWP een sterkere rol, op hoofdlijnen, van de Provincie noodzakelijk.

Hoogachtend,

Drs. L. P. van der Linde
Voorzitter

J. M. van der Zwan
Secretaris