

Vergaderjaar 2006–2007

26 570

Ruimtelijk Economisch Beleid

Nr. 23

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE STAATSSECRETARIS
VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2006

Hierbij doen wij de reactie van het kabinet toekomen op de door het IPO voorgestelde richtlijnen met betrekking tot perifere detailhandel. Het IPO heeft het kabinet in zijn brief van 23 februari 2006 een voorstel gedaan, waarna het is besproken in het reguliere overleg met IPO en VNG. Bij de kabinetsreactie is tevens het resultaat van het overleg van het IPO met het bedrijfsleven betrokken.

De Nota Ruimte

De Nota Ruimte (par. 2.3.2.6., locatiebeleid, PKB-tekst) heeft als uitgangspunt meer ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen. Maar nieuwe vestigingslocaties voor de detailhandel mogen niet ten koste 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. De provincies stellen gezamenlijk richtlijnen op met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd. Deze specifieke uitspraken over detailhandel zijn in de Nota Ruimte terechtgekomen als gevolg van de motie Van Bochove. (Kamerstuk 29 435, nr. 44)

Voorstel van het IPO

Het IPO constateert dat de doelstellingen van het vestigingsbeleid voor perifere detailhandel door alle provincies in het beleid zijn opgenomen. De provincies hebben weinig behoefte aan een strikte uniforme uitwerking van de algemene doelen van de Nota Ruimte. De voorkeur gaat uit naar regionaal maatwerk, dat rekening houdt met verschillen in vestigingsomstandigheden. De gezamenlijke richtlijnen zijn daarom bedoeld als een minimumpakket.

De gezamenlijke provinciale richtlijnen benoemen de in gemeentelijke

bestemmingsplannen op te nemen branchebeperkingen voor perifere detailhandel. Aangegeven wordt dat het moet gaan om detailhandel voor niet-frequente doelgerichte aankopen, wanneer deze moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden. Thematische ontwikkelingen zijn toegestaan als aangrenzend aan bestaande centra er geen plek is en het thema specifiek aan perifere locaties is gebonden.

De richtlijnen geven ook aan dat perifere vestiging het gevolg kan zijn van de grootschaligheid van de betreffende winkelactiviteit en de bovenlokale functie/reikwijdte. In dat geval worden nadere eisen gesteld, zoals aan de bereikbaarheid. Uit onderzoek moet blijken dat geen ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur plaatsvindt.

Reactie van het kabinet

Algemeen

In de Nota Ruimte is nieuw integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen geformuleerd, dat in de plaats is gekomen van onder meer het locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelsvestiging (PDV/GDV-beleid). Doel van het nieuwe beleid is ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen. Omdat op nationaal niveau geen standaardrecept kan worden voorgeschreven is het beleid gedecentraliseerd naar de provincies zodat regionaal maatwerk kan worden geleverd. Dit maatwerk kan voorkomen dat behalve ongewenste ontwikkelingen ook wenselijke ontwikkelingen aan Nederland voorbijgaan, zoals hoogwaardige regionale winkelcentra.

Aan de specifieke beleidsuitspraken over perifere detailhandel ligt de overweging ten grondslag dat geen aantasting mag optreden van de bestaande verzorgingsstructuur wat betreft de detailhandel door een sterke toename van grootschalige perifere detailhandel (zie de aan de tekst van de Nota Ruimte ten grondslag liggende motie-Van Bochove c.s.). Bij de uitwerking van de richtlijnen heeft het IPO hiermee rekening gehouden.

Het voorstel van het IPO vraagt meer dan waar de Nota Ruimte om vraagt: in feite wordt het hele locatiebeleid voor detailhandel bestreken. Behalve de perifere detailhandel komen ook weidewinkels en grootschalige detailhandel aan de orde. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid en rekening houdend met de onderlinge samenhang kan de gekozen benadering echter positief worden gewaardeerd, temeer daar de Tweede Kamer bij de behandeling van de Nota Ruimte breed zijn zorg uitte over het fenomeen weidewinkels. Vestiging daarvan wordt in de gezamenlijke richtlijnen niet toegestaan.

Op basis van het algemene beleid van de Nota Ruimte en de sturingsfilosofie ligt het in de rede om de voorgestelde richtlijnen op de volgende twee criteria te toetsen:

1. Bieden de voorgestelde richtlijnen voldoende ruimte voor (nieuwe) ontwikkelingen, zoals hoogwaardige regionale winkelcentra? Blijft er voldoende ruimte voor regionaal maatwerk op dit gebied?
2. Wordt gemeenten daadwerkelijk de mogelijkheid geboden om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen en is er voldoende ruimte voor lokaal maatwerk bij de invulling van de branchebeperkingen?

Ruimte voor (nieuwe) ontwikkelingen en regionaal maatwerk

Wat betreft de vraag of de richtlijnen voldoende ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen constateert het kabinet dat met deze richtlijnen een procesmatige aanpak wordt ontwikkeld, die de mogelijkheid geeft om elke keer de afweging te maken of nieuwe ontwikkelingen in, dan wel aan, de

bestaande winkelgebieden mogelijk zijn. De prioriteit ligt bij het vitaal houden van de bestaande centra en het voorkomen dat te gemakkelijk en te snel de vlucht naar buiten wordt genomen (vanwege bijvoorbeeld kosten, complexiteit opgaven en bereikbaarheid). Zorgvuldig en meer-voudig ruimtegebruik en het in goede banen leiden van de mobiliteit (duurzaamheid), functiemenging en krachtige steden zijn de beleidsmatige uitgangspunten die hierbij een belangrijke rol spelen. In steden en dorpen waar sprake is van revitalisering en herstructurering zal om deze redenen ingezet moeten worden op het zoveel als mogelijk accommoderen van nieuwe detailhandelsvestigingen in en aan de bestaande centra.

Mocht er geen ruimte zijn in en aan de bestaande centra, bijvoorbeeld vanwege omvang, aard of schaal van de voorzieningen, dan moeten nieuwe ontwikkelingen niet worden tegengegaan, maar aansluitend op het stedelijk gebied plaats geboden worden. Dit sluit aan bij het in de Nota Ruimte opgenomen principe van het bundelingsbeleid. Nieuwe ontwikkelingen (ook in de detailhandel) kunnen goed plaatsvinden binnen het door de provincies uitgewerkte bundelingsbeleid en de «aangewezen» bundelingsgebieden. Binnen het bestaand of toekomstig stedelijk gebied moeten ook nieuwe centra kunnen ontstaan. In de streekplannen kunnen de provincies aangeven welke onderdelen van het detailhandelbeleid zij van provinciaal of bovenlokaal belang achten (zoals grootschalige detailhandel met een bovenlokale invloedssfeer) en hoe zij daaraan invulling geven.

Naar mening van het kabinet zijn de kwaliteit van regionale winkelcentra en complementariteit tussen winkelgebieden onderling daarbij belangrijke aandachtspunten (in elk geval voorzover hierbij bovenlokale aspecten in het geding zijn). Het gaat immers niet per definitie om een tegenstelling tussen bestaande en nieuwe centra. Een algemene inhoudelijke richtlijn hiervoor is echter moeilijk te geven, aangezien de situatie, uitwerking en invulling per provincie en per gemeente kan verschillen. Hetzelfde geldt voor het wegnemen van ruimtelijke knelpunten in en om bestaande winkelcentra. De keuze van de provincies voor regionaal maatwerk en het afwijzen van strikte uniformering is in lijn met het streven van het kabinet naar minder regulering en kan er derhalve van harte mee instemmen. Vanuit die optiek kan eveneens van harte worden ingestemd met het achterwege laten van specifieke richtlijnen voor nevenassortimenten, verkoop aan consumenten buiten specifieke detailhandelslocaties en ondersteunende detailhandel op bedrijventerreinen.

Gemeentelijke bestemmingsplannen en lokaal maatwerk

Het tweede criterium heeft betrekking op de doorwerking van de richtlijnen in bestemmingsplannen en de beleidsruimte die gemeenten daarbij wordt gelaten. In de Nota Ruimte is aangegeven dat de gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen. Beleidsmatig voorzien de richtlijnen hierin. In het overleg is van de zijde van de VNG de wens naar voren gebracht om deze mogelijkheid ook wettelijk te verankeren. Het voordeel daarvan is dat er volstrekte duidelijkheid bestaat over de vraag of «branchering» in bestemmingsplannen al dan niet is toegestaan. In de bestaande jurisprudentie is dit alleen mogelijk als de ruimtelijke relevantie kan worden aangetoond.

Vanuit de verantwoordelijkheid van het Rijk om de mede-overheden zo goed mogelijk te faciliteren bij hun taak om de in de Nota Ruimte nagestreefde basiskwaliteit tot stand te brengen kan het kabinet de wenselijkheid van een wettelijke verankering onderschrijven. In principe is het mogelijk om in het kader van de nieuwe Wro en het nieuwe Bro te regelen dat branchering in bestemmingsplannen is toegestaan. Een dergelijke bepaling is vergelijkbaar met het opnemen van woningbouwcategorieën

in het bestemmingsplan en een regeling daarvoor is ook in voorbereiding. De benodigde algemene wijziging van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro is al opgenomen in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Deze wijziging dient reeds als basis voor regeling van woningbouwcategorieën in het Bro. Het kabinet is bereid ook een regeling voor de branchering in het Bro op te nemen.

Tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en het Bro zal moeten worden gewerkt met de huidige WRO. Anticiperend op de definitieve regeling kan op grond van de tekst van de Nota Ruimte branchering ook onder de huidige WRO worden toegestaan als onderdeel van het begrip «goede ruimtelijke ordening». In het verleden heeft het PDV/GDV-beleid (destijds vastgelegd in een beleidsbrief) op een dergelijke wijze doorwerking gehad. Overigens blijft daarbij gelden dat er sprake moet zijn van ruimtelijke relevantie. Deze ruimtelijke relevantie kan worden onderbouwd door middel van een structuurvisie.

Uiteraard is het niet de bedoeling om inhoudelijk terug te keren tot het vroegere PDV/GDV-beleid. Dit had een te dwingend karakter en gaf de gemeenten te weinig ruimte om de branchering zelf in te vullen. De voorgestelde richtlijnen zijn op dit punt terecht terughoudender. Het kabinet gaat er vanuit dat de opsomming van inpasbaarheidsargumenten en branches in richtlijn 5 bedoeld is als voorbeeld.

Conclusie

Al met al kan het kabinet zich goed vinden in de door het IPO voorgestelde lijn. Het biedt invulling aan de Nota Ruimte en de motie Van Bochove en de richtlijnen laten voldoende vrijheid aan provincies voor decentraal beleid. Het kabinet gaat derhalve accoord met de door de provincies gezamenlijk opgestelde richtlijnen en bijbehorende overwegingen.

Om de gemeenten in staat te stellen in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel aan te geven zal het kabinet uitwerken hoe een en ander planologisch in het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening wordt geregeld.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
C. E. G. van Gennip

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius