De trap naar een dynamische detailhandel

19-10-2015 09:51

Door Mark Geerts
Adviseur economie & ruimte bij Rho voor leefruimte

Bij vrijwel iedere nieuwe detailhandelsontwikkeling komt de ladder voor duurzame verstedelijking om de hoek kijken. De ladder is een wettelijk instrument om zorgvuldig ruimtegebruik te borgen. Er bestaat veelal kritiek (zie onder meer RO Magazine en Binnenlands Bestuur) op de onderzoekslast als gevolg van de ladder. Met name het aantonen van een actuele regionale behoefte, zoals in trede één centraal staat, wekt ergernis op. In hoeverre is deze kritiek terecht?

Onderzoek is niet nieuw

De motivering van nieuwe detailhandelsontwikkelingen met (behoefte-)onderzoek is niet nieuw. Sterker nog, de motivering van detailhandelsontwikkelingen heeft altijd een bijzondere rol ingenomen binnen de ruimtelijke ordening. In de periode 1976 tot 1985 was het Distributieplanologisch Onderzoek (DPO) een verplicht onderdeel van de besluitvorming. In 1985 is deze verplichting komen te vervallen, maar desondanks is het instrument tot op de dag van vandaag nog veelvuldig toegepast, ook als onderbouwing van de ladder.

Na 1985 werd het DPO nog vaak toegepast voor het al dan niet aantonen van ‘duurzame ontwrichting’. Nadeel van de DPO-methode is dat bepaalde retailers en/of consumenten mogelijk benadeeld of bevooroordeeld worden. Bij gebrek aan marktruimte werden detailhandelsinitiatieven bij voorbaat afgewezen, ongeacht het concept. Hierbij kwamen herhaaldelijk principiële vragen aan bod:

- wordt de consument slechter van concurrentie?
- is dit selectieve economische ordenen geoorloofd?

Antwoord op de deze vragen komt voort uit het Europese beleidskader. De Europese Dienstenrichtlijn pleit voor een vrije interne markt. Mede door de Europese Dienstenrichtlijn is in 2013 het nationale beleidskader aangepast, waarin is opgenomen dat de wet zich er niet toe strekt dat bedrijven beschermd mogen worden tegen concurrerende bedrijven, tenzij ‘een goede ruimtelijke ordening’ zich tegen vestiging verzet.

Dit staat beter bekend als duurzame ontwrichting van het dagelijkse voorzieningenniveau. Hierbij is het doorslaggevend of inwoners in een bepaald gebied op redelijke afstand van hun woning boodschappen kunnen doen. Mede door de fijnmazige winkelstructuur van Nederland komt duurzame ontwrichting in beginsel niet voor.

Ruimtelijke afweging

De ladder voor duurzame verstedelijking kent een vaste volgorde die moet worden doorlopen. Bij de eerste trede moet worden aangetoond of de beoogde nieuwe (detailhandels)ontwikkeling voorziet in een ‘actuele regionale behoefte’. Kan deze behoefte niet worden aangetoond op kwantitatieve en/of kwalitatieve wijze? Dan kan een plan mogelijk niet worden uitgevoerd, als gevolg van een gebrekkige motivering van het initiatief.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderzocht hoe de ladder de eerste jaren heeft gefunctioneerd. Veelgehoorde kritiek is de toegenomen onderzoeksplicht en dat niet altijd duidelijk is op welke wijze de

‘actuele regionale behoefte’ moet worden aangetoond. Dit wordt aangewakkerd door de jurisprudentie over de toepassing van de ladder.

Uit jurisprudentie blijkt dat niet te lichtzinnig gedacht mag worden over de wijze waarop de actuele regionale behoefte moet worden aangetoond. Een benchmarkonderzoek is bijvoorbeeld onvoldoende. Ook het feit dat voldoende ondernemers zich willen vestigen zegt niets over een actuele regionale behoefte. Dat geeft enkel iets weer over de ruimtevraag.

Naast de ruimtevraag moet ook rekening worden gehouden met de planologische capaciteit van het bestaande aanbod en wat de mogelijke effecten zijn op het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Hierbij is het effect op de leegstand van essentieel belang, omdat deze ruimtelijk relevant is en niet alleen economisch.

Kortom: de wet schrijft niet voor op welke wijze de behoefte aan een nieuwe stedelijke (detailhandels)ontwikkeling moet worden aangetoond. Wel is duidelijk dat het behoefteonderzoek een middel is om een goede ruimtelijke afweging te maken, waarmee onnodige en grootschalige leegstand kan worden voorkomen.

Conclusie: beter behoefteonderzoek voor betere retailmix
Behoefteonderzoek in het kader van detailhandelsontwikkelingen bestaat al decennia en is dus niet nieuw. Met de introductie van de ladder in 2012 is de onderzoeksplicht per saldo dan ook niet toegenomen. Wel is de manier en de wettelijke verankering van onderzoek veranderd.

Het klassieke DPO is een vrij star instrument. Bij gebrek aan kwantitatieve marktruimte werd een detailhandelsontwikkeling voorheen uitgesteld of zelfs uitgesloten. Hierdoor werd de dynamiek in de detailhandelsbranche aanzienlijk beperkt. Met de introductie van de ladder is het begrip ‘behoefteonderzoek’ verbreed en kan het op meerdere manieren, zowel kwantitatief als kwalitatief, worden benaderd.

Los van de (juridische) processen en de beoordelingsaspecten is dit in het kader van een zorgvuldige ruimtelijke afweging een positieve ontwikkeling, waarbij het sec economisch ordenen definitief tot het verleden behoort. Ten opzichte van de traditionele behoefteonderzoeken biedt de ladder meer mogelijkheden om zowel de dynamiek in de detailhandel te bevorderen, als ongewenste effecten inzichtelijk te maken en te voorkomen. Met de ladder wordt het nut en de noodzaak van zorgvuldig ruimtegebruik gewaarborgd, zonder detailhandelsinitiatieven bij voorbaat uit te sluiten.