

Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden



27 september 2002

SAMENVATTING	3
VOORWOORD	6
1. INLEIDING (inclusief leeswijzer)	7
2. RUIMTELIJK ONTWIKKELINGSBEELD	9
2.1 Optimalisering van de bestaande structuur als hoofdlijn	9
2.2 Ruimtelijk ontwikkelingsbeeld	10
2.3 Bestaande structuuropbouw	10
2.4 Marktvraag	11
3. VISIE DETAILHANDEL EN HORECA DRECHTSTEDEN	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Uitgangspunten	12
3.2.1 Centraal uitgangspunt	12
3.2.2 Uitgangspunten	12
3.3 Prioriteiten	15
3.3.1 Dagelijkse artikelensector per verzorgingscategorie	15
3.3.2 Niet-dagelijkse artikelensector per verzorgingscategorie	16
3.3.3 Horeca / vermaak	16
3.4 Hoofdstructuur en positionering van concentraties	19
3.5 Invullingsprofielen voor de verzorgingscategorieën	23
4. JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Toetsingsgrondslagen	32
4.3 Toetsingsprocedure en afsprakenkader	33
4.3.1 Het REO Zuid-Holland Zuid als toetsingsorgaan	33
4.3.2 Instrumentarium	37

SAMENVATTING

Doel

Het Strategisch Economisch Profiel zet een vooruitstrevende ambitie neer voor de regio Drechtsteden. Onderdeel daarvan is de realisatie van een aantrekkelijke en attractieve voorzieningenstructuur voor winkelen, cultuur en ontspanning.

Een regionale aanpak vereist een gezamenlijk regionaal beleidskader. Adviesbureau BRO heeft, in opdracht en onder begeleiding van het Drechtstedenbestuur, de provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel Rotterdam, de onderliggende visie opgesteld. De basisgegevens van BRO hebben op onderdelen een beperkte bewerking ondergaan.

Deze structuurvisie geeft over een periode van 5 jaar de ontwikkelingsrichting, met een doorkijk naar de middellange termijn tot 2010. Nadrukkelijk is rekening gehouden met de bestaande concurrentieprofielen voor de detailhandel en horeca, de dynamiek in de planvorming, trends en ontwikkelingen. De betrokken overheden, vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven en deelnemers uit de wereld van de projectontwikkeling hebben, met een opvallende eensgezindheid, een belangrijke bijdrage geleverd aan de hierna beschreven ontwikkeling van de detailhandel en horeca in de Drechtsteden.

Het centrale uitgangspunt voor de regionale visie voor de detailhandel en horeca is:

Het aan de inwoners van de regio Drechtsteden bieden van een zo uitgebreid en gevarieerd mogelijk pakket aan voorzieningen, op het gebied van detailhandel en horeca, op de daarvoor meest geschikte locaties, binnen de ruimtelijke en functionele aanbodstructuur.

Het doel van de Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden is:

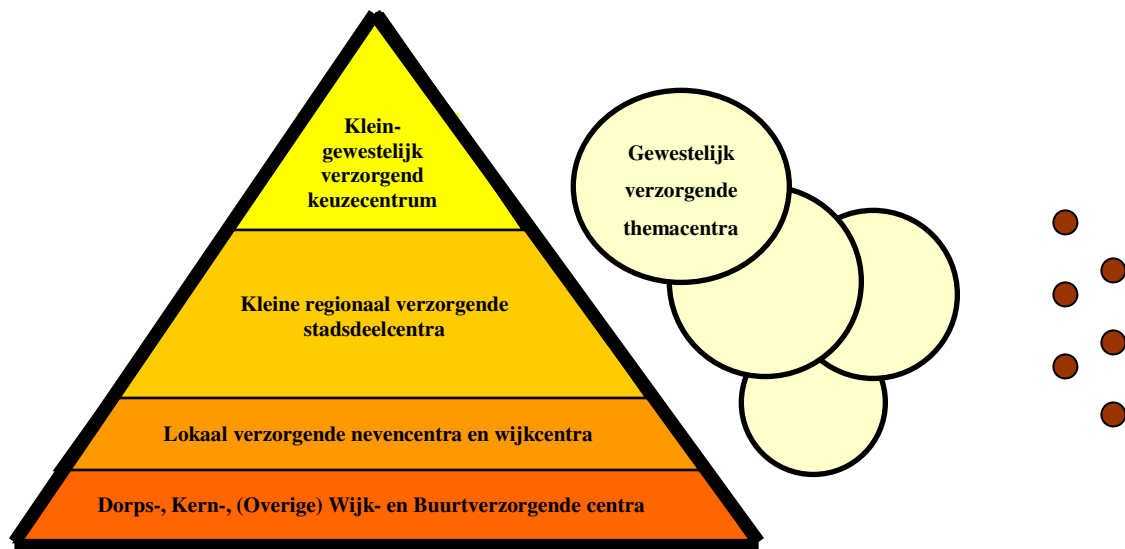
Het bieden van een kader voor de ontwikkelingsmogelijkheden op het gebied van detailhandel en horeca in Drechtsteden en het handvat om daaraan sturing te geven.

De bestaande structuur als hoofdlijn

De marges in de toekomstige marktruimte zijn smal. Verwacht wordt dat de economische groei de komende jaren beperkt blijft. Veranderingen in de structuur hebben daardoor al gauw gevolgen voor bijvoorbeeld de kwetsbare buurtwinkelvoorzieningen. De Drechtsteden kennen een voorzieningenstructuur die piramidaal reikt van het gewestelijk verzorgende centrum van Dordrecht-centrum tot de wijk- en buurtcentra als laagste schaalniveau. Deze hiërarchie is uitgangspunt (*zie figuur 1, pagina 4*). *Zie voor een praktische uitwerking de bladzijden 25 tot en met 28 van de Visie.*

De binnenstad van Dordrecht onderscheidt zich door haar potenties op het gebied van cultuur, historie, toeristisch en recreatief. De (gerealiseerde) plannen voor Zwijndrecht-Walburg, Papendrecht-De Meent en Sliedrecht-centrum belemmeren de verdere ontwikkeling van de Dordtse binnenstad niet. De lokaal verzorgende centra en de voorzieningen op buurt- en wijkniveau hebben een eigen identiteit met een sterk accent op de dagelijkse verzorging.

Ruimte voor nieuwe winkelontwikkelingen is er slechts voor de plannen die reeds op stapel staan (Volgerlanden, Walburg, de Meent, binnenstad Dordrecht). Het credo is feitelijk "voortzetting op basis van de bestaande centra met een beperkte toevoeging van nieuwe concentraties".



- Dordrecht-centrum**
- Zwijndrecht-Walburg
Papendrecht-De Meent
Sliedrecht-centrum**
- Alblasserdam
's Gravendeel
H.I. Ambacht
Dordrecht-Sterrenburg
Dordrecht-Bieshof
Dordrecht-Crabbehof**
- Heerjansdam
Bestaande perspectiefrijke concentraties
Afgewaardeerde concentraties**
- Nijverwaard
Fokkerlocatie
Oostpoort / EZH terrein
Kop van de Staart**
- Verspreid grootschalig**

figuur 1

Strategische keuzen en standpunten

De detailhandel en de horeca (en leisure¹) zijn zeer belangrijke waarden voor het streefbeeld voor met name de Dordtse binnenstad. (nieuwe) Functies die meerwaarde voor de binnenstadsontwikkeling opleveren worden dan ook gepositioneerd in de binnenstad van Dordrecht of aan de rand hiervan.

Op hoofdlijnen wordt ingezet op het volgende ontwikkelingsbeeld:

1. Bundeling van voorzieningen in multifunctionele samenstelling in de binnenstad van Dordrecht.
2. Primair vindt schaalvergroting plaats in de binnenstad.
3. De regioverzorgende en streekcentra richten zich op kwaliteitsversterking en ontwikkelen tot centra met een eigen gezicht.
4. Winkelfuncties die ruimtelijk en fysiek onmogelijk haalbaar zijn in de binnenstad kunnen slechts selectief elders worden ondergebracht. Brancheverbreding op perifere geconcentreerde clusters wordt niet toegestaan.
5. Perifere winkelconcentraties mogen niet concurrerend zijn voor de binnenstad van Dordrecht. Bij uitzondering zijn ze een alternatief voor het noodzakelijk uitplaatsen van binnenstedelijk aanbod.
6. Voor grootschalige ontwikkelingen op het gebied van horeca (en leisure) met grote bezoekersaantallen is, onder voorwaarden, plaats op perifere locaties. Hierin passen nadrukkelijk geen megasupermarkten.
7. Ruimte- en bezoekersintensieve ontwikkelingen in de horeca (en leisure) worden, bij voorkeur, in de binnenstad of aan de rand hiervan gepositioneerd.
8. De wenselijkheid en haalbaarheid van (perifere) concepten worden getoetst op basis van een objectieve afwegingen (*zie checklist toetsing marktinitiatieven op blz. 34 van deze visie*).

Actuele ontwikkelingen

De markt verkent de mogelijkheden voor grootschalige supermarkten ("megasupermarkten") op perifere locaties. Daarnaast bestaan er reeds reële plannen en initiatieven voor nieuw aanbod in bestaande en nieuwe concentraties. De gevolgen die beide ontwikkelingen op elkaar en de reeds bestaande structuur hebben, zijn op dit moment nauwelijks te overzien. Zoals gezegd, de marges zijn smal. Megasupermarkten op perifere locaties zijn, naar verwachting, een ernstig versturende factor op de bestaande structuur en worden voorlopig niet toegestaan. Twee jaar na vaststelling van deze visie wordt bezien of bijstelling van beleid wenselijk is.

Slotconclusie

De Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden biedt voor de komende jaren een handvat om, met de bestaande structuur als uitgangspunt, (markt)ontwikkelingen te beoordelen en te sturen. Dat gesteld zijnde, mag toch het wellicht meest markante element van deze visie niet uit het oog worden verloren. De gemeenten, deel uitmakend van de Drechtsteden, kiezen met deze visie voor een gezamenlijke aanpak. De sterke betrokkenheid van het bedrijfsleven (via de Kamer van Koophandel Rotterdam) bij de totstandkoming voegt daar nog een dimensie aan toe. Populair gesteld is de onderlinge concurrentie binnen de regio daarmee vervuuld voor de concurrentie met de omliggende regio's.

¹ Voor het (Engelstalige) begrip 'leisure,' als gebruikt in deze visie, bestaat geen Nederlands alternatief. In de definitie van Nederlandse onderzoeksbureaus wordt het begrip 'leisurevoorzieningen' geduid als: openbare, permanente voorzieningen waar men overdag en 's avonds de vrije tijd kan besteden en waarvoor men entree betaalt (Lagroup/DHV).

VOORWOORD

Het Strategisch Economisch Profiel ('Shipping Valley') zet een vooruitstrevende ambitie neer voor de regio Drechtsteden. Onderdeel daarvan is om ook te komen tot een aantrekkelijke en attractieve voorzieningenstructuur voor winkelen, cultuur en ontspanning.

Een 'Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, horeca en recreatie' moet het beleidskader vormen voor deze inzet. Deze Structuurvisie detailhandel en horeca² levert daarvoor, samen met andere studies, de bouwstenen. De visie geeft over een periode van 5 jaar de ontwikkelingsrichting met een doorkijk naar de middellange termijn tot 2010.

Voor een effectiever Grotestedenbeleid staat intergemeentelijke samenwerking en regionale afstemming hoog op de bestuurlijke agenda's. Het zijn elementen die nagenoeg randvoorwaardelijk zijn meegenomen bij de opstelling van deze Structuurvisie.

Drechtsteden ligt als regio opgespannen tussen Rotterdam en Breda. Twee grote steden die in de Ruimtelijke Nota's een specifieke plaats innemen. De ruimtelijke oriëntatie van en naar de regio Drechtsteden is relevant voor de in de Structuurvisie opgenomen ambitie en doelstellingen.

Het concept 'Deltametropool' van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kent de Randstad als stedelijk netwerk. Rotterdam neemt binnen dit ruimtelijke concept een hoofdplaats in, terwijl voor de Drechtsteden met de elementen van 'delta' (water) en 'metropool' (stedelijke kenmerken) aansluiting wordt gevonden bij de transformatie van de Randstad tot Deltametropool.

In deze Structuurvisie is hiermee nadrukkelijk rekening gehouden. Vanuit de bestaande concurrentieprofielen voor de detailhandel en horeca, de dynamiek in de planvorming, trends en ontwikkelingen en de resultaten uit de breed opgezette workshop is het nieuwe locatiebeleid van de Vijfde Nota als basis genomen voor de gewenste ontwikkelingsrichtingen van de detailhandel en horeca in de Drechtsteden. Het in de Structuurvisie verwerkte beleid uit de Vijfde Nota is regionaal en lokaal maatwerk waarin de eigen omstandigheden en ambities bepalend zijn.

² De Structuurvisie detailhandel en horeca Drechtsteden is een gezamenlijk initiatief van het Drechtstedenbestuur, de provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel Rotterdam.

1. INLEIDING

In gezamenlijke opdracht van het Drechtstedenbestuur, de provincie Zuid-Holland en de Kamer van Koophandel Rotterdam heeft BRO onderzoek uitgevoerd naar de gewenste detailhandels- en horecastructuur voor Drechtsteden en welk regionaal beleid hiervoor de komende jaren gevoerd moet worden. Voor de opmaak van de structuurvisie is een stappenplan doorlopen dat grofweg als volgt is verlopen:

1. Het basisonderzoek fase 1 is geanalyseerd en voorzien van kwalitatieve aspecten. Het heeft mede geleid tot vaststelling van de verzorgingsstructuur en de orde binnen de aanbodconcentraties.
2. Voor het toekomstig perspectief van de concentraties is een functioneel en ruimtelijk profiel opgemaakt. Met verschillende bestedingsscenario's zijn ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen afgetast.
3. Een marktverkenning en verdiepingsslag hebben plaatsgevonden door middel van een workshop waaraan publieke en private partijen hebben deelgenomen.

De aanzet is gegeven tot concretisering van de resultaten naar de visie. Dit vond plaats onder een regelmatige terugkoppeling van de resultaten met een begeleidingsgroep afkomstig vanuit de opdrachtgevers. In de visie zijn de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende verzorgingscategorieën (niveaus) van voorzieningenconcentraties bepaald. Het maken en het motiveren van de keuzen wordt in deze visie onderbouwd. Een belangrijk spanningspunt hierin is hoe om te gaan met het vraagstuk van megasupermarkten en de plannen en initiatieven voor bestaande en nieuw te ontwikkelen concentraties.

Met de Structuurvisie wordt een kader geboden voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de structuurbepalende elementen op het gebied van detailhandel en horeca in Drechtsteden. Deze visie is het handvat om daaraan sturing te kunnen geven.

Leeswijzer

Het ruimtelijke ontwikkelingsbeeld in hoofdstuk 2 bevat de meest strategische keuzen voor de visie. Het bepaalt grotendeels de positionering en invulling van de centra in Drechtsteden. De uitwerking van de visie in hoofdstuk 3 vindt plaats met de vaststelling van uitgangspunten en prioriteiten. Vervolgens is de hoofdstructuur en de positionering van de verschillende centra bepaald. Het hoofdstuk eindigt met de gewenste profilering van de centra, aangevuld met de kenmerken voor dagelijks en niet-dagelijkse aanbod alsmede voor horeca.

In hoofdstuk 4 zijn procedure-afspraken ten behoeve van het regionale afstemmingsproces opgenomen.

In het bijlagenrapport wordt gedetailleerd ingegaan op de huidige situatie in horeca en detailhandel in de Drechtsteden en ontwikkelingen en trends. Inzicht wordt gegeven in de gebruikte ontwikkelingsscenario's. Tenslotte wordt uitgebreid stil gestaan bij de effecten van megasupermarkten.

foto straatje (staande foto)

BRO (foto hoofdrapport pag. 6 oorspronkelijk)

2. RUIMTELIJK ONTWIKKELINGSBEELD

Allereerst is antwoord nodig op de vragen wat is wenselijk, toelaatbaar en inpasbaar, als het gaat om plannen en initiatieven in de structuur voor detailhandel en horeca van de regio Drechtsteden. Hiertoe zijn zowel ruimtelijke als bestedingsmodellen (scenario's) gehanteerd. Per verzorgingsniveau is een zorgvuldige afweging gemaakt en zijn nieuwe ontwikkelingen afgezet tegenover de bestaande voorzieningsstructuur en de opbouw daarvan.

De ruimtelijke modellen zijn in het toelichtende hoofdstuk voorzien van cijfermatige onderbouwing. De marktruimte is per model weergegeven. Met de bestedingsruimte vanuit de verschillende gehanteerde bestedingsmodellen worden de grenzen aangegeven voor de distributieve mogelijkheden voor plannen en initiatieven. Een toetsing van de verschillende mogelijkheden zowel vanuit de markt als vanuit het (toekomstige) draagvlak heeft geleid tot een voorkeursscenario. Daarmee wordt de meeste zekerheid voor een duurzame en consumentgerichte aanbodontwikkeling geboden. Het voorkeursscenario geldt als meest gewenste ontwikkelingslijn. Het gaat uit van het optimaliseren van de bestaande structuur, met een beperkte toevoeging van nieuwe concentraties.

2.1 Optimalisering van de bestaande structuur als hoofdlijn

Voor de verzorgingshiërarchie in de Drechtsteden wordt op hoofdlijnen ingezet op voortzetting en versterking van de bestaande hiërarchie, met als sterkste element de binnenstad van Dordrecht. Voor de regionaal en streekverzorgende centra is optimalisering van bestaand aanbod vereist. Realisatie van reeds op gang gebrachte plannen voor deze centra (Walburg, de Meent), zijn geen belemmering voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de Dordtse binnenstad. De lokaal verzorgende centra en de voorzieningen op buurt- en wijkniveau hebben zoveel mogelijk een eigen identiteit. Deze centra hebben een sterk accent op de dagelijkse verzorging. De Dordtse binnenstad moet haar potenties (op het gebied van cultuur, historie, toeristisch en recreatief) inzetten om onderscheidend vermogen op te bouwen.

Nieuwe locaties voor winkelontwikkelingen zijn uitsluitend de plannen die uit oogpunt van verzorging reeds zijn opgenomen. Het gaat om locaties die met woningbouwontwikkelingen en concentratie van draagvlak zijn voorzien (Volgerlanden) of op perifere locaties voor zuivere profilering (eenduidig, samenhangend en vergelijkbaar aanbod) mogelijk zijn gemaakt (Fokkerlocatie). Voor de ruimtelijke structuur wordt hiermee aansluiting gevonden bij de ontwikkelingsrichting van "voortzetting op basis van bestaande clusters met een beperkte toevoeging van nieuwe concentraties".

2.2 Ruimtelijk ontwikkelingsbeeld

Het hierna geschetste ontwikkelingsbeeld is hierop gebaseerd. De detailhandel en de horeca (en leisu- re) zijn zeer belangrijke waarden die kunnen bijdragen aan het streefbeeld voor met name de Dordtse binnenstad. Het is dan wel van belang dat de functies die de meeste meerwaarde voor de binnenstads- ontwikkeling opleveren worden gepositioneerd in de binnenstad van Dordrecht of aan de rand hiervan (schillocatie). De verblijfsfilosofie voor de binnenstad berust op de meerwaarde van multifunctionele samenstelling. Dat geldt in dezelfde mate voor functies die betekenis hebben voor winkelen, verblij- ven, horeca en vermaak. De onderlinge versterking van functies wordt synergetische meerwaarde ge- noemd.

Strategische keuzen en standpunten

De strategische keuzen die zijn gemaakt voor het optimaliseren van de bestaande structuur en de regi- onale standpunten op structuurniveau zijn ruimtelijk vertaald. Het levert op hoofdlijnen het volgende ontwikkelingsbeeld op:

1. Bundeling van voorzieningen in multifunctionele samenstelling in de binnenstad van Dordrecht met als belangrijkste randvoorwaarden bereikbaarheid en parkeren.
2. Schaalvergroting (op het gebied van bijvoorbeeld sport en media) vindt primair plaats in de bin- nenstad.
3. Voortzetting van huidige positie en invulling van regioverzorgende en streekcentra met aandacht voor kwaliteitsversterking. Zij ontwikkelen zich, met toevoeging van winkels, autonoom tot centra met een eigen gezicht.
4. Winkelfuncties kunnen selectief worden uitgeplaatst. Voorwaarde is echter dat zij anders het ver- beteren van de verblijfs- en vermaakfunctie van de binnenstad ruimtelijk en fysiek belemmeren. Brancheverbreding op perifere geconcentreerde clusters wordt niet toegestaan.
5. Perifere winkelconcentraties zijn niet concurrerend voor de binnenstad van Dordrecht. Bij uitzon- dering zijn ze een alternatief voor het noodzakelijk uitplaatsen van binnenstedelijk aanbod. De pe- rifere locaties zijn complementair ten opzichte van de binnenstad. De Fokkerlocatie heeft een zui- vere profiel (eenduidig, samenhangend en vergelijkbaar aanbod).
6. Grootschalige ruimte- en bezoeker*extensieve* horeca (en leisure) kunnen op perifere locaties (met een centrale ligging in de regio met goede bereikbaarheid en ruime parkeerfaciliteiten) worden ontwikkeld. Binnenstedelijke vestiging heeft echter de voorkeur. Megasupermarkten vallen hier niet onder.
7. Ruimte- en bezoekers*intensieve* ontwikkelingen in de horeca (en leisure) worden, vanwege de extra aantrekkingskracht richting binnenstad (synergie van functies), primair in de binnenstad of aan de rand hiervan gepositioneerd.
8. Invulling van (perifere) concepten worden voorafgegaan door een afwegingsproces waarbij initia- tieven worden getoetst op wenselijkheid en haalbaarheid.

2.3 Bestaande structuuropbouw

De voorzieningenstructuur voor de detailhandel is (traditioneel) opgebouwd uit de volgende onder- scheiden gebiedstyperingen:

- de binnensteden (hoofdcentra),
- wijkcentra,
- buurtcentra,
- perifeer geclusterd aanbod,
- verspreid aanbod.

Voor de Structuurvisie is het volledige kwantitatieve aanbodoverzicht geanalyseerd en is de opbouw van de verzorgingsstructuur opgemaakt. Op basis hiervan is in de ruimtelijke scenario's met de verschillende bestedingsmodellen de marktruimte opgemaakt voor het distributieve draagvlak. Bij de opmaak van de aanbodstructuur is de kwantitatieve analyse uitgebreid met kwalitatieve aspecten. Het heeft geleid tot een voorzieningenstructuur die piramidaal reikt van het gewestelijk verzorgende centrum van Dordrecht-centrum tot de wijk- en buurtcentra als laagste schaalniveau.

2.4 Marktvraag

Perifere ontwikkelingen

De markt verkent de mogelijkheden voor het vestigen van grootschalige supermarkten ("megasupermarkten", met een omvang van > 3.500m² verkoopvloeroppervlak) op perifere locaties. Voor de inmiddels bekende locaties (Ter Steeghe in Zwijndrecht, Oostpoort/EZH-terrein in Dordrecht) betekent dit een ontwikkeling van grootschalig supermarktaanbod op verspreide, solitaire locaties. Dit al dan niet in combinatie met grootschalige ontwikkeling van horeca en/of leisureconcepten. In deze formule wordt het aanbod van voedsel gecombineerd met een fors deel 'frequent aan te schaffen artikelen' en vormen van dienstverlening. Zij worden daarmee, vanuit de optiek van de typologie van winkelgebieden, een 'subcentrum' op het gebied van dagelijkse artikelen. De markt (of tenminste een deel daarvan) geeft daarmee aan bereikbaarheid en parkeren belangrijker te vinden dan de binnenstad.

Krachtenveld

In de Drechtsteden ontwikkelt zich een fors dynamisch volume van nieuw aanbod in plannen en initiatieven. Dat is te zien in zowel bestaande concentraties als op nieuwe locaties. De samenhang met de bestuurlijke grenzen van de verzorgingsgebieden met planinitiatieven of de effecten ervan, is niet altijd zichtbaar. Het ontbreekt bovendien aan duidelijke spelregels voor initiatieven waarvan bovenlokale effecten zijn te verwachten.

Voor gevestigde bedrijven is onduidelijkheid over een toekomstbeeld vaak reden om investeringen uit te stellen, anderen zien opportunistische kansen. Een toetsingskader voor plannen en initiatieven, is de ontbrekende schakel naar een planmatig en duurzaam ontwikkelende voorzieningenstructuur. Het is noodzakelijk dat voor zo'n toetsingskader bij bestuurders en het bedrijfsleven draagvlak bestaat. Dit toetsingskader dringt temeer omdat veel plannen in een onderlinge competentiestrijd tot ontwikkeling worden gebracht.

Er bestaat onvoldoende zicht op de onderlinge relaties en consequenties van de forse uitbreidingsplannen die in de Drechtsteden worden voorbereid. Deze 'strijd' speelt op alle niveaus binnen de hiërarchie van het Drechtstedengebied.

Temidden van dit krachtenveld neemt ook de bevolking in de Drechtsteden de komende jaren fors toe. Gezien de omvang hiervan en de groei ervan als 'afnamepotentieel van aanbod' zullen marktinitiatieven blijven bestaan. Een nadrukkelijke structurering van de ontwikkelingen zal daar geen verandering in brengen, doch biedt wel het gereedschap voor een meer objectieve reactie op marktinitiatieven.

3. VISIE DETAILHANDEL EN HORECA DRECHTSTEDEN

3.1 Inleiding

De gehanteerde scenario's schetsen een verschillende ontwikkeling voor de structuur voor detailhandel en horeca. De effecten van de scenario's zijn per verzorgingscategorie verschillend. De positieve punten van de afzonderlijke scenario's kunnen idealiter worden gecombineerd tot een soort van voorkeursscenario. Voorafgaand aan de invullingsprofielen per verzorgingscategorie zijn de belangrijkste uitgangspunten en prioriteiten vastgesteld.

3.2 Uitgangspunten

3.2.1 Centraal uitgangspunt

Het centrale uitgangspunt voor de regionale visie voor de detailhandel en horeca is:

- o **Het aan de inwoners van de regio Drechtsteden bieden van een zo uitgebreid en gevarieerd mogelijk pakket aan voorzieningen op het gebied van detailhandel en horeca op de daarvoor meest geschikte locaties binnen de ruimtelijke en functionele aanbodstructuur.**

Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan een zo goed mogelijke verzorging van de consument. Bovendien levert het een bijdrage aan de versterking van de economische structuur en aan de werkgelegenheid in de regio.

Het juiste aanbod op de daarvoor meest geschikte locaties ('een goede plaats voor ieder bedrijf')

- schept duidelijkheid voor de consument in het aankoopgedrag;
- biedt aanknopingspunten voor strategie en investeringen van ondernemingen en ondernemers;
- biedt mogelijkheden voor elkaar versterkende effecten (doelgroepgerichtheid);
- maakt onderlinge afstemming mogelijk (complementariteit).

Consumenten hebben, als het gaat om detailhandelsbestedingen, een zeer gevarieerd wensen- en behoeftepatroon. Dat geldt niet slechts naar type aankopen, maar ook in tijdsbesteding, variërend tussen snel en efficiënt boodschappen doen en uitgebreid recreatief winkelen. Wil je hieraan tegemoet komen, dan is een gedifferentieerd aanbod nodig met ruime keuzemogelijkheden. Deze variatie kan tot uitdrukking komen in:

- de mate van specialisatie in winkels en winkelgebieden;
- de mix van winkels met andere voorzieningen en functies;
- de winkelomgeving, sfeer en ambiance;
- de schaal van winkels en winkelgebieden;
- de ruimtelijke spreiding.

3.2.2 Uitgangspunten

Om het centrale uitgangspunt voor de structuur inkleuring te geven zijn voor de visie en het beleid de volgende uitgangspunten van belang.

1. Ruimte bieden voor dynamiek in de detailhandel en de horeca.

De dynamiek in de detailhandel en de horeca manifesteert zich met name in de wens tot schaalvergroting in bepaalde branches en in kwaliteitsverbetering. Deze kwaliteitsverbetering uit zich op diverse terreinen zoals de optimalisering van winkelgebieden door compactheid, inrichting, routing, bereikbaarheid, parkeren, aanvullende functies en dergelijke.

Gebiedsgerichte ontwikkelingen in centra en op perifere locaties

- In hoofdkern Dordrecht is een start gemaakt met integrale herontwikkeling van het centrumgebied Statenplein e.o. (wonen, detailhandel, horeca, openbare ruimte). Dit proces moet worden voortgezet.
- Ook in centra van kleinere omvang gaan ontwikkelingen gepaard met forse investeringen die nieuwe impulsen moeten geven aan de beleving en functie(s) van de binnensteden:
 - ✓ Sliedrecht (nieuwe binnenstadsvloer recent opgeleverd);
 - ✓ Hendrik-Ido-Ambacht (winkelcentrum De Schoof recent opgeleverd en ingevuld);
 - ✓ Papendrecht (planontwikkeling integrale herontwikkeling De Meent e.o.);
 - ✓ Zwijndrecht (ontwikkelingsmodellen Masterplan Stadshart Walburg);
 - ✓ Alblasterdam (verbeterplan aansluiting Makadocentrum en binnenstad).
- Er zijn grootschalige planontwikkelingen voor met name Nijverwaard, Fokkerlocatie, EZH-terrein/Oostpoort en Eneco/Kop van de Staart.

Dynamiek en ruimte

- Aan de herontwikkeling van met name de grootschalige locaties zijn interessante vraagstukken gekoppeld die gevolgen kunnen hebben voor (binnen)stedelijke herontwikkeling (verplaatsingsgolf en herinvulling), de verzorgingsstructuur en het aanbod in de concentraties.
- Vraag en aanbod leidt tot steeds (ver)nieuwe(nde) concepten: megasuper(s) vragen om een integrale afweging. In hoeverre zoekt de markt ruimte voor dergelijke voorzieningen en waar kan zij die vinden?
- Voor de koersbepaling is het van belang de beoogde wensen en profilering van de detailhandel te bezien tegen de achtergrond van de fysieke ruimtelijke (on)mogelijkheden naar locatie en/of concentratie.
- Het gaat bovenal om gebruik te maken van de meerwaarde van de dynamiek. Vanzelfsprekend hebben complementaire functies en synergetische meerwaarde voor de binnenstad de voorkeur.

2. Diversiteit in aanbodconcentraties variërend van het gewestelijk verzorgende Dordrecht-centrum in multifunctionele samenstelling tot adequate voorzieningen op buurt- en wijkniveau met het accent op de dagelijkse verzorging.

De gewenste verscheidenheid moet niet alleen tot uiting komen in de samenstelling van het aanbod, maar vooral ook door de ruimtelijke detailhandelsstructuur (het locatiebeleid). Het beleid heeft tot doel de dynamiek in vraag en aanbod daarop af te stemmen.

Het winkelaanbod wordt, afhankelijk van de specifieke functie, zodanig over het Drechtstedengebied verdeeld en zo gepositioneerd dat de consument steeds op relatief korte afstand de verschillende typen aanbodconcentraties kan aantreffen. De 'te accepteren' afstand hangt samen met de samenstelling en omvang van de aanbodconcentratie.

Beleidsmatige aspecten

- Voorrang voor de uitbouw van binnensteden, conform de rangorde van de concentraties. Met name de Dordtse binnenstad wordt een rol toebedacht als multifunctioneel koopcentrum met ontmoetings- en verblijfswaarde.
- Belangrijke aandachtsvelden zijn: accentuering van unieke kwaliteiten en de vergroting van de diversiteit aan functies.
- De meer lokaal verzorgende centra en wijkwinkelcentra dienen te functioneren conform de positie in de hiërarchie van Drechtsteden: sterk door de combinatie van boodschappen met frequent aan te schaffen artikelen (tijdschriften, keukengerei, bloemen, maar ook bijvoorbeeld een fotoprintservice). Dit onder de noemer van efficiënt kopen.
- Voor deze centra geldt het versterken tot compacte heldere winkel- en voorzieningencentra, met eigen identiteit.
- Voor het PDV-aanbod blijft Nijverwaard Sliedrecht hoofdconcentratie³: pro-actief handelen; de kwaliteitssprong dient te worden voortgezet. De Fokkerlocatie in Dordrecht krijgt het profiel van een allround PDV-concentratie met een accent in de woninginrichting.
- Ten aanzien van vraagstukken zoals megasuper(s), is een beleidsmatige ondergrond gewenst; het provinciaal (en regionaal) beleid is de bovengrens.
- Gedane investeringen worden gerespecteerd; toekomstige ontwikkelingen worden afgewogen binnen de kaders van deze visie.

3. Continuïteit in beleid met respect voor gedane investeringen op basis van vigerend beleid en daarop ingezette initiatieven.

De ontwikkeling van nieuwe verzorgingslocaties of branche-invulling (verruiming) op de themacentra mag geen afbreuk doen aan het voortbestaan van de perspectiefrijke verzorgingspunten in de bestaande structuur. De kwalitatieve inventarisatie (sterkten en zwakten) en de dynamiek van de markt in de plannen en initiatieven, tonen aan dat er knelpunten zijn in de bestaande structuur (ruimtelijk, samenhang, attractiviteit, aanbodkwaliteit). De omvang daarvan is zodanig dat prioriteit gegeven wordt aan verbetering van de perspectiefrijke verzorgingspunten.

4. Kwaliteit en eigen identiteit van aanbodconcentraties gaan voor vierkante-meter-mogelijkheden.

Door voorrang te geven aan kwaliteit ten opzichte van metermogelijkheden wordt tegemoet gekomen aan de dynamiek in de detailhandel. Bovendien wordt recht gedaan aan de kwaliteit van ondernemerschap. Het beleid moet vooral worden gericht op de bestaande locaties en de daarbij passende branchering. Daarmee krijgt de markt de gelegenheid om invulling te geven aan kwaliteit, uitstraling, service en andere onderscheidende aspecten op een bepaalde locatie. Tevens wordt daarmee voorkomen dat men beducht hoeft te zijn voor concurrerende ontwikkelingen op locaties op relatief (te) korte afstand. Uiteraard is concurrentie binnen de locaties wel mogelijk, hetgeen een voordeel voor de consument is.

Met het locatiebeleid als liggend principe worden concentratie en intensivering van ruimtegebruik bevorderd en versnippering tegengegaan. Kwaliteit van concentraties en invullingen gaan voor distributieve ruimte. Deze distributieve ruimte wordt immers mede bepaald door aanbod in winkelruimte op minder gewenste locaties en ongeacht de kwaliteit daarvan.

³ Regionale Structuurvisie en Beleidsplan Perifere Detailhandel Zuid-Holland-Zuid, juni 2000, BRO

5. Complementair aanbod faciliteren voor behoud en versterking van wijk- en buurtvoorzieningen.

Optimalisering van de voorzieningenstructuur prikkelt de concurrentieverhoudingen. Het versterkt het daadwerkelijk doorvoeren van de noodzakelijke vernieuwingen in de structuur, op basis van de kansen die trends en ontwikkelingen bieden. Op wijk- en buurniveau levert de combinatie met niet-commerciële voorzieningen (sociaal, cultureel, medisch) de gewenste complementariteit op.

6. Aanbod van voorzieningen afstemmen op de doelgroepen.

Bij de hogere voorzieningenniveaus (gewestelijk en regionaal verzorgende centra) draait het met name om de doelgroepenbenadering. Het gaat dan om de combinatie van bezoektips en als gevolg daarvan mobiliteitsbeheersing. De wisselwerking tussen bijvoorbeeld de aankoop van hoogfrequent aan te schaffen niet dagelijkse artikelen (o.a. huishoudelijk, algemeen textiel) en dagelijkse artikelen is aanzienlijk groter, dan die tussen dagelijkse artikelen en laagfrequent niet dagelijkse artikelen (o.a. doe-het-zelf, tuinartikelen, meubels).

3.3 Prioriteiten

Voor de verdere invulling van de structuurvisie detailhandel en horeca is het van belang om prioriteiten te leggen bij de verschillende verzorgingscategorieën. Dat geldt zowel voor de dagelijkse, de niet dagelijkse sector en voor de horeca.

Voor alle winkelgebieden geldt de voorwaarde: inzet op schoon, veilig en gastvrij. De consument is hier kritisch op. Tevredenheid van de consument op deze punten bepaalt in belangrijke mate de trekkracht van de cluster.

3.3.1 Dagelijkse artikelensector per verzorgingscategorie

1. De keuze voor het opbouwen van de gewenste verzorgingsstructuur vanuit de basis (= de buurt- en wijkverzorging voor dagelijkse artikelen) biedt de meeste zekerheid voor een duurzame en consumentgerichte aanbodontwikkeling. Dit betekent dat de ontwikkeling van (mega)supermarkten op perifere, solitaire of themacentrumlocaties wordt afgewezen.
2. Ten aanzien van de verzorgingsstructuur op het niveau van de dagelijkse artikelen ligt derhalve de prioriteit bij de wijk- en buurtverzorgende centra. Buurtverzorgende voorzieningen kunnen een functie vervullen in die situaties waarbij de wijkverzorging niet dekkend is.
3. Naar boven toe in de verzorgingsstructuur vervullen Dordrecht-centrum (gewestelijk verzorgend) en Zwijndrecht-centrum (regionaal verzorgend) een paraplu-functie in de dagelijkse artikelen voorzieningen. Dat wil zeggen dat het dagelijkse aanbod naar schaal en/of assortiment complementair wordt ingevuld ten opzichte van de wijkverzorgende centra. Hierdoor kan de vernieuwing in de dagelijkse sector in de vorm van schaalvergroting ingepast worden.
4. Met het streven naar optimalisering van het dagelijks artikelenaanbod wordt ook bedoeld een antwoord te bieden op de schaalvergrotingstrend in deze sector binnen het kader van de fysieke mogelijkheden. Dit zal met name - waar mogelijk - plaats moeten vinden in de grotere winkelconcentraties. Dit vergroot de druk op de kleinere centra voor wat betreft gangbare dagelijkse aanbod.

3.3.2 Niet-dagelijkse artikelsector per verzorgingscategorie

1. Voor de consumentenvoorziening in de sector niet-dagelijkse artikelen wordt gekozen voor een centrale rol voor Dordrecht-centrum. Het gaat daarbij om een breed assortiment in zowel het hoog als het middenmarktsegment. Een duidelijke positionering van deze verzorgingscategorie versterkt de regionale Drechtstedenpositie van Dordrecht en bestrijdt de afvloeiende koopkracht naar met name de koopsteden Rotterdam en Breda. Het vormt de basis voor de (verdere) uitbouw naar een bovenregionale verzorgingsfunctie.
2. Het unieke karakter van de binnenstad van Dordrecht moet worden benadrukt. Voorwaarde voor een goed functionerende binnenstad is een voldoende, volledig en kwalitatief aanbod van voorzieningen. Binnen de stadsstructuur zullen altijd verschillen bestaan, zowel naar functie als naar ruimte. Vrijkomende gebieden of panden bieden kansen voor nieuwe aanbieders en meer specifieke winkeltypen. De binnenstad is hiervoor het eerst aangewezen centrummilieu.
3. De consequentie is dat beperkingen gesteld moeten worden aan de ontwikkelingsmogelijkheden voor de overige verzorgingsniveaus (streek-, lokaal-, dorps-, wijk- en buurtverzorgende centra). Dit geldt tenminste voor ontwikkelingen die een doelgroep aanspreken die boven de bedoelde functie uitstijgen. Voor deze concentraties wordt gekozen voor een op direct draagvlak georiënteerd aanbod. Dit betekent niet dat tot harde sanering of afbouw van bestaande concentraties moet worden overgegaan. Wel is het de blokkering van de doorgroei naar een zichzelf overstijgend verzorgingsniveau.
4. In deze visie wordt de invulling van de themacentra (en de eventuele herontwikkeling van bestaande themacentra) afhankelijk gesteld van doelen op het niveau van de binnenstad van Dordrecht. Dordrecht behoort een positie in te vullen voor geheel Drechtsteden (regionaal) en de aangrenzende gebieden (bovenregionaal). In of om Dordrecht-centrum moeten ook invullingsmogelijkheden worden geboden voor grootschalige aanbieders.
5. Voor de themacentra geldt een verzorgingsfunctie die in hoofdzaak gericht is op de thema's doehet-zelf, groen en wonen. Voor een verbreding van het thema is vooralsnog geen aanleiding gebleken. Een duidelijke positionering van Dordrecht-centrum en de themacentra versterkt voor geheel Drechtsteden de concurrentiepositie ten opzichte van omliggende regio's. Daarbij wordt gezocht naar complementariteit.
6. Voor de regionaal en streekverzorgende centra (Zwijndrecht, Sliedrecht en Papendrecht, 's-Gravendeel, Alblasterdam) geldt het optimaliseren van het aanbod naar het niveau van recreatief winkelen (grotendeels ingevuld met aanbod in het middensegment). Het richt zich voornamelijk op de "eigen" inwoners. Het niet dagelijkse voorzieningenpakket moet zo compleet mogelijk zijn, maar houdt rekening met de koppositie van Dordrecht-centrum, voor zover het gaat om het aantrekken van regionale koopkracht.

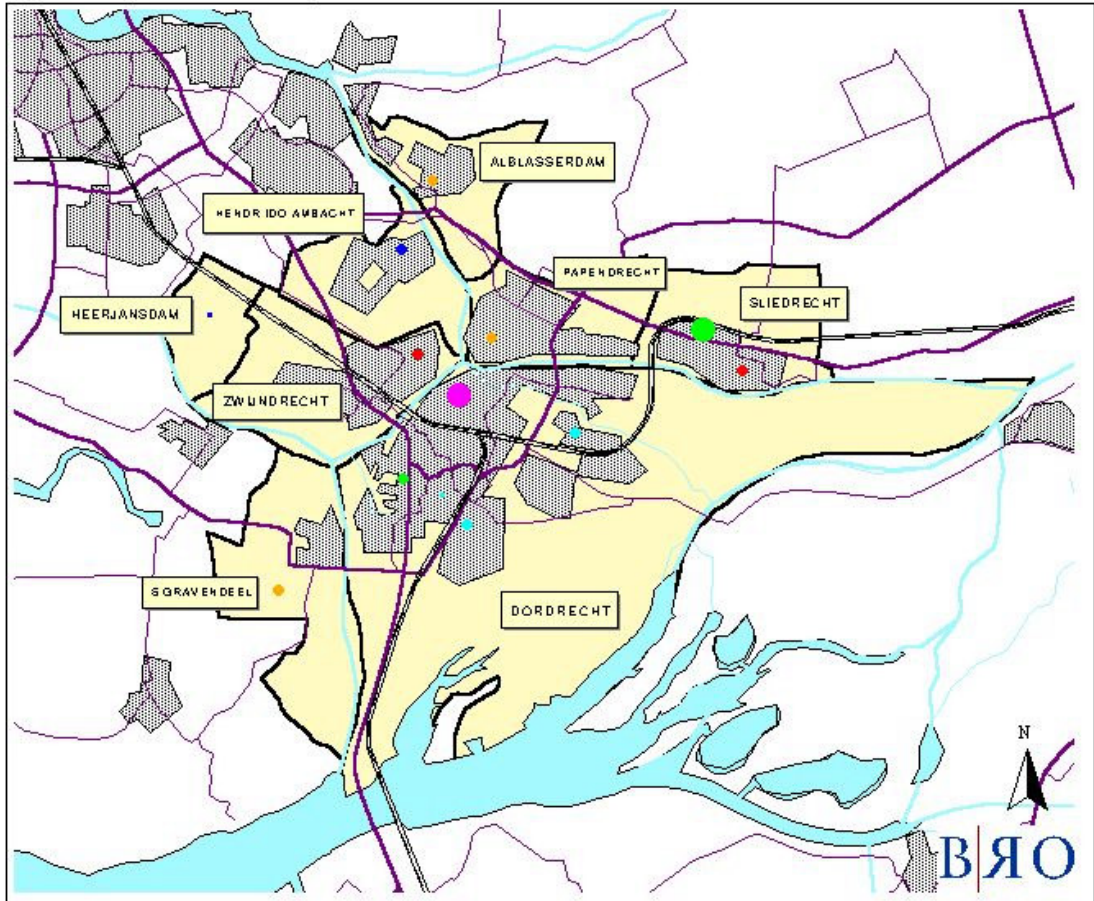
3.3.3 Horeca / vermaak

1. Voor Dordrecht ligt de opgave om de invulling van de uitbreidingsruimte voor alle soorten horeca te initiëren en te accommoderen. Facilitaire horeca⁴ mag niet uitgroeien tot hoofdactiviteit.
2. Voor Dordrecht wordt een gecombineerde mix van horeca-uitbreiding het meest wenselijk en haalbaar geacht. Hiervoor moeten de thema's winkelen en toerisme zich richten op laagdrempelige horecazaken, in en nabij winkelgebieden.

⁴ Net als in veel andere sectoren vindt ook in de bedrijfstak horeca branchevervaging plaats. Er zijn steeds meer branchevreemde toetreders die horeca(faciliteiten) bieden: de detailhandel (supermarkten, warenhuizen, tuincentra en bouwmarkten), benzinepompen, bezorg- en afhaalwinkels, theaters, bioscopen en sportinstellingen. Veelal vinden de horeca-activiteiten plaats ter ondersteuning van een andere hoofdactiviteit en wordt daarom ook wel facilitaire horeca genoemd.

3. Vermaakconcepten, die breder gaan dan horeca, met leisure en vrijetijdsconcepten, moet ruimte kunnen worden geboden. Individuele toetsing van marktinitiatieven moet uitwijzen óf en zo ja, waar een concept van horeca/cultuur/vermaak (hcv) kan worden geaccommodeerd. Principe voor een locatiekeuze hierbij is: het liefst in of direct verbonden met / aanhakend aan Dordrecht-centrum; binnen de regio Drechtsteden is Dordrecht de voorkeursplaats voor vestiging en tenslotte geldt beter (of liever) *in* de Drechtsteden dan (net) *buiten* de Drechtsteden.
4. Waar wordt gestreefd naar optimalisering van wenselijke relaties tussen verschillende functies, moet voor ‘negatieve’ relaties worden gestreefd naar minimalisering. Per gebied moet worden afgewogen of het principe van concentratie van horecazaken de woonfunctie beperkt; of dat met de concentratie de verblijfsfunctie aanvullend op het winkelen wordt bevorderd.
5. Vestiging van megasupermarkten als onderdeel van grootschalige horeca- en/of leisureconcepten wordt afgewezen.
6. Voor de binnenstedelijke centra wordt winkelondersteunende horeca bevorderd, passend bij het profiel en identiteit van de verzorgingscategorie.
7. Voor de lokaalverzorgende centra wordt een beperkt ondersteunende horecafunctie nagestreefd. Het gaat hier vooral om de sociale functie van de horeca.

Typering en omvang centra



Verklaring	
<i>Typering</i>	
●	Gewelstelijk verzorgend centrum
●	Lokaal verzorgend centrum
●	Regionaal verzorgend centrum
●	Streekverzorgend centrum
●	Wijkwinkelcentrum
●	Themacentrum

Verklaring	
<i>omvang</i>	
●	0 - 5.000 m ² vvo
●	5.000 - 20.000 m ² vvo
●	20.000 - 40.000 m ² vvo
●	40.000 - 75.000 m ² vvo

3.4 Hoofdstructuur en positionering van concentraties

Hoofdstructuur

- De hoofdstructuur is **blijvend** opgebouwd uit verschillende elementen. In de aanbodstructuur wordt de piramidale opbouw vanuit de koppositie van Dordrecht ingevuld met verzorgingsniveaus van de overige gemeenten en stadsdelen.
- De typering zoals die in de onderzoeksfase is gehanteerd wordt in de nieuwe hoofdstructuur ‘verengd’ tot een grover onderscheid tussen de verschillende winkelgebieden en de typering daarvan. Op basis van het volledige structuurbeeld, het verzorgingsbereik van de voorzieningencusters én de minimale verschillen tussen bepaalde verzorgingscategorieën, zullen enkele verzorgingsniveaus als het ware in elkaar schuiven.
- De niveaus die in elkaar schuiven zijn de regionale en streekverzorgende centra van Sliedrecht, Zwijndrecht en Papendrecht. Deze centra richten zich op optimalisering van de multifunctionele voorzieningen vooral gericht op de eigen bewoners. Deze centra vervullen primair een lokale verzorgingsfunctie.
- De niveaus van de lokaal verzorgende centra van Alblasserdam, ‘s-Gravendeel en Hendrik-Ido-Ambacht zijn vergelijkbaar met die van compleet (dagelijkse en niet-dagelijks aanbod) geutilleerde wijkwinkelcentra van Dordrecht (Sterrenburg, Crabbehof en Bieshof).
- Beschouwing van de Drechtsteden als één regionaal verzorgingsniveau, leidt in deze benadering tot het benoemen van Zwijndrecht-Walburg als stadsdeelcentrum voor de hoofdkern Dordrecht. Ook Sliedrecht en Papendrecht-De Meent nemen dan (in mindere mate) de positie in van stadsdeelcentrum.
- Dordrecht-centrum bekleedt de functie van (klein-)gewestelijk verzorgend centrum. Het huidige aanbod en functioneren blijft vooralsnog achter bij het hieraan verbonden voorzieningenniveau.

De binnenstad van Dordrecht: totale stadsbeleving als streefbeeld

De binnenstad van Dordrecht bekleedt het hoogste verzorgingsniveau in de voorzieningestructuur van de Drechtsteden. Het aanbod moet hiertoe worden versterkt met een gemengd voorzieningenaanbod waarin de detailhandel een prominente plaats inneemt. Een belangrijk deel van de winkels moet worden gericht op recreatief winkelen, aangevuld met winkelondersteunende horeca en vermaakelementen.

Dordrecht blijft bij een hogere ambitiedoelstelling niet langer achter bij het niveau van een klein-gewestelijk verzorgend centrum met het hierbij behorende pakket van voorzieningen ten behoeve van de regionale functie voor de Drechtsteden. Het ingezette versterkingstraject moet leiden tot een met recht onbetwistbare koppositie voor Dordrecht binnen de regiostructuur.

Het ‘Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, horeca en recreatie’ moet hiervoor de mogelijkheden bij elkaar brengen om de multifunctionele voorzieningenmix van detailhandel, horeca, leisure, vermaak en niet-commerciële voorzieningen te combineren met de specifieke historische ambiance van de Dordtse binnenstad.

Voor vermaak en culturele elementen en unieke attracties geldt dan een functie voor minimaal het gehele Drechtstedengebied. Waar mogelijkheden zich voordoen kunnen de unieke stadselementen een aanvulling betekenen op het concept van ‘totale stadsbeleving’. Voor het accommoderen van deze complementaire functies in de binnenstad kan voor regionale attracties worden aangesloten bij de in het Structuurplan Stadswerven toebedachte functie van de Kop van de Staart die via twee bruggen met de binnenstad zal worden verbonden.

foto's doorkijk

Regionaal verzorgende centra als stadsdeelcentra

Voor Zwijndrecht-Walburg, Sliedrecht en Papendrecht-De Meent ligt het accent op de functie boodschappen en efficiënt winkelen. Bij schaalvergroting van supermarkten tot megamarkten zijn deze stadsdeelcentra hiervoor de aangewezen plaatsen. Voor Zwijndrecht-Walburg als grootste stadsdeelcentrum ligt hier het primaat. In het herstructureringsplan voor dit centrum kan hiermee rekening worden gehouden. Kwaliteitsversterking van deze centra kan met name worden bereikt door een betere koppeling van supermarkten met parkeervoorzieningen, de interne routing en inrichting van de centra, alsmede de externe presentatie van de winkels en de omgevingskwaliteit (openbare ruimte). Ook in een optimale samenstelling gaat het verzorgingsbereik in deze centra tot een regionaal schaalniveau. Op de regio geprojecteerd met Dordrecht als hoofdkern betekent dit een volwaardige functie als stadsdeelcentrum.

Lokaal verzorgende centra met bovenlokale potenties

De functie van de centra van Alblasterdam en 's-Gravendeel ligt zowel in de boodschappen als in de winkelsfeer op het eigen draagvlak en dat in de omgeving. Feitelijk geldt voor deze centra dezelfde ontwikkelingsrichting als bij de grotere lokaal verzorgende centra, maar dan op een lager schaalniveau en met een mindere reikwijdte. Voor het Makadocentrum in Alblasterdam moet het proces van moderniseren en verbeteren van de ruimtelijke-functionele verbinding met Dam/Plantageweg worden opgestart. Voor 's-Gravendeel geldt, na aftrek van het bovenregionale modische aanbod van Voorwinden, dezelfde positionering als voor de overige lokaal verzorgende centra. Deze categorieën smelten samen tot lokaal verzorgende centra met beperkte potenties.

Lokaal verzorgende centra met beperkte potenties

Het aanbod in Hendrik-Ido-Ambacht en 's-Gravendeel is gericht op het optimaliseren van dagelijks aanbod. Ruimtelijke concentratie, verbeterde inrichting en goede bereikbaarheid met ruime parkeerfaciliteiten (H-I-Ambacht, De Schoof) bieden voldoende perspectief om dit verzorgingsniveau goed op peil te houden. Het zijn afgebakende verzorgingsgebieden met een paraplu-functie voor de binnen het betreffende gebied gelegen buurtverzorgende centra. Het onderscheidend vermogen ten opzichte van de (grotere) wijkcentra is gering.

Wijkverzorgende centra

De wijkwinkelcentra vormen concentratiepunten voor dagelijkse artikelen in de verzorgingsstructuur. Meervoudig supermarktaanbod wordt aangevuld met speciaalzaken. Voor niet-dagelijks aanbod wordt optimalisering van het aanbod nagestreefd met verkenning van de maximale grenzen van het draagvlak. De invulling zal grotendeels geschieden met aanbod in het middensegment en discount. Voor de wijkwinkelcentra is het belangrijk dat zij deel uitmaken van een integrale wijkontwikkelingsvisie waarin de openbare ruimte, de leefbaarheid, wonen en ouderenhuisvesting vanuit de stedelijke vernieuwingsopgave worden benaderd. Consistente beleidsvoering kan leiden tot investeringsimpulsen. Zeker als op lokaal niveau de locaties voor opwaardering van wijkcentra worden benoemd. Evenwichtige spreiding met voldoende draagvlak voor met name supermarktaanbod moet een beleidsmatige garantstelling opleveren om processen van moderniseringsoperaties en opschaling vlot te trekken. Helderheid in bewuste keuzen en beleidsvoering werkt daarbij in het voordeel van zowel aanbieders als consumenten.

Overige wijk- en buurtcentra

Gezien het zeer beperkte aanbod in Heerjansdam wordt ook dit aanbod gerekend tot de verzorgingscategorie overige wijkcentra en buurtvoorzieningen. De ligging van Heerjansdam, de afstand tot en de verbinding met de overige Drechtstedengemeenten, bevorderen de kooporiëntatie vanuit Heerjansdam grotendeels op Barendrecht en secundair op Zwijndrecht.

Overige wijk- en buurtcentra kunnen bij voldoende draagvlak en gunstige positie in de ruimtelijke functionele structuur blijven voortbestaan. Waar mogelijk kan een opwaardering tot wijkverzorgend niveau worden bevorderd met een andere functionele invulling (sociaal-maatschappelijke voorzieningen, steunpunten, maar ook specifiek aanbod gericht op specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld allochtone specialiteitenwinkels met een laag huurprijsniveau in minder goed renderende buurtstrips). De overlevingskansen van buurtstrips zijn afhankelijk van locatiespecifieke kenmerken en marktinitiatieven.

Subcentra als specifieke milieus

- Doelstelling voor de subcentra Nijverwaard, Fokkerlocatie, Oostpoort en Eneco/ Kop van de Staart is dat deze aanvullend en niet concurrerend zijn voor met name het centrummilieu van Dordrecht. De ontwikkeling van nieuwe en de herontwikkeling van bestaande subcentra dient te worden beheerst om te voorkomen dat activiteiten weglekken uit andere milieus. Deze beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd door de concentraties helder te profileren met zaken die niet inpasbaar zijn in de centrummilieus. Vooralnog is geen aanleiding gebleken om op perifere clusters brancheverbreiding toe te staan.
- Ongewenst is het dat subcentra zich ontwikkelen tot winkelmallen met een onbeperkt compleet pakket. Op perifere locaties mag geen breed en diep aanbod worden gerealiseerd dat in de binnenstad van Dordrecht-centrum thuishoort.
- De positie van de grootschalige concentratie Nijverwaard hangt nauw samen met de aanwezigheid van IKEA als bovenregionale trekker voor de regio Drechtsteden. De min of meer thematische woonboulevards in de regio hebben een zo zuiver mogelijk profiel ter afscherming van de multifunctionaliteit van de binnensteden. Deze lijn geldt ook voor de herontwikkeling van voormalige Fokkerlocatie aan de Mijlweg langs A16. Er is grote concurrentie vanwege het consumentenbereik van Breda (woonboulevard met IKEA), Rotterdam (Alexandrium I, II en III) en Barendrecht (Vaanplein met IKEA).
- (Ook) Voor de toekomstige structuur wordt voor de functionele invulling van de locaties en de onderlinge afweging prioriteit toegekend aan de ruimtelijke principes bundeling c.q. concentratie en intensief ruimtegebruik. Het accommoderen in de binnenstad of aanhakend hieraan heeft vanwege de wisselwerking met de binnenstad (spin-off, combinatiebezoek horeca-vermaak-winkelen-cultuur) de voorkeur. Zuiver profileren schept duidelijkheid naar ontwikkelaars én binnenstadondernemers.

Megasupermarkten

Megasupermarkten hebben een fors volume, zeker gerelateerd aan de omvang van huidige buurt- en wijkcentra in Drechtsteden. Het aanbod van dagelijkse artikelen in een megasupermarkt heeft een volume dat vergelijkbaar is met en soms zelfs uitstijgt boven het totale aanbod in een wijkwinkelcentrum. Het aanbod voor voedsel wordt gecombineerd met een fors deel 'frequent aan te schaffen artikelen'. Dit betekent dat megasupermarkten niet alleen als boodschappencentrum, maar als subcentrum op het gebied van dagelijkse artikelen binnen de gehele verzorgingsstructuur fungeren.

De regio heeft prioriteit gelegd bij het opbouwen van de gewenste verzorgingsstructuur vanuit de basis, de buurt- en wijkverzorging voor dagelijkse artikelen. Dit biedt de meeste zekerheid voor een duurzame en consumentgerichte aanbodontwikkeling. Dit betekent voor de hoofdstructuur dat de ontwikkeling van megasupermarkten op perifere, solitaire of themacentrumlocaties voorlopig wordt afgewezen. Hetzelfde geldt voor de vestiging van megasupermarkten als onderdeel van grootschalige horeca- en/of vermaakconcepten. De wenselijkheid van dit uitgangspunt wordt twee jaar na vaststelling van deze visie, op basis van een evaluatie, nader bezien. Vanuit de structuurgedachte kan in de gewestelijke en regionaal verzorgende centra de vernieuwing in de dagelijkse sector in de vorm van schaalvergroting worden overwogen. Hiervoor is regionale toetsing voorgeschreven.

Horeca

Voor de horeca in Drechtsteden zijn Rotterdam en Breda referentiegebieden. In tegenstelling tot deze gebieden ontbeert het Drechtsteden (met Dordrecht als hoofdkern) vooralsnog aan een eigen profiel. In de structuurvisie wordt het toekomstprofiel voor de horeca primair toebedeeld aan de Dordtse binnenstad. Voor Dordrecht ligt de opgave om de invulling van de uitbreidingsruimte voor alle soorten horeca te initiëren en te accommoderen. Hiervoor wordt een gecombineerde mix van horeca-uitbreiding het meest wenselijk en haalbaar geacht. De thema's winkelen en toerisme moeten zich richten op laagdrempelige horecazaken, gesitueerd in en nabij winkelgebieden. Vermaakconcepten, die breder gaan dan horeca, met leisure en vrijetijdsconcepten, moet ruimte kunnen worden geboden.

Het principe voor de hoofdstructuur en een locatiekeuze hierbij is: het liefst in of direct verbonden met / aanhakend aan Dordrecht-centrum; binnen de regio Drechtsteden is Dordrecht de voorkeursplaats voor vestiging en tenslotte geldt beter (of liever) *in* de Drechtsteden dan (net) *buiten* de Drechtsteden. Bezoek- en ruimte-intensieve concepten met grote uitstraling, regionale attracties e.d. moeten primair in de Dordtse binnenstad worden geacommodeerd; bezoek- en ruimte-extensieve concepten kunnen op perifere locaties worden overwogen.

3.5 Invullingsprofielen voor de verzorgingscategorieën

De visie is beschreven vanuit de ruimtelijke invalshoek van de detailhandel. Uiteraard is en moet rekening gehouden worden met de belangen van de consument. Immers de consument bepaalt het functioneren van de detailhandel. Op grond daarvan wordt ook hier de functionele indeling van winkelgebieden gekozen. Het is een indeling die aansluit op het koopgedrag van de consument: de manier waarop de consument inkopen doet (bezoekmotieven). Het bevordert de overzichtelijkheid van de detailhandelsstructuur. De consument kan beter inschatten wat hij of zij in een bepaald winkelgebied kan verwachten. In deze invullingsprofielen zijn de aanbodkenmerken per type winkelgebied (verzorgingscategorie) daarop afgestemd. Op basis hiervan ontstaat een indeling die is afgestemd op de wensen van de consument. Met een goede bovenlokale afstemming wordt een detailhandelsstructuur bewerkstelligd met een juiste omvang en met verschillende functies op de juiste plaats.

Op basis van de hiervoor gemaakte keuzen wordt per verzorgingscategorie een theoretisch richtbeeld geschetst (zie pagina 25 tot en met 28). Voor het structuurbeeld van de regio Drechtsteden wordt de typering hierop gebaseerd. Het structuurbeeld gaat uit van Dordrecht-centrum als hoofdwinkelcentrum en de overige centra als ondersteunende centra. Het maakt de consument duidelijk waar het primaat ligt voor aankoop van dagelijkse artikelen, waar doelgerichte aankopen zijn geclusterd en dat Dordrecht-centrum de primaire functie vervult voor recreatief winkelen.

Om reden hiervan wordt de marktruimte van het bestedingsscenario 'gematigde groei' (in de niet-dagelijkse artikelensector) met name toebedeeld aan Dordrecht-centrum om de functie van keuze-centrum te kunnen invullen.

foto V&D

Verzorgingscategorie	Richtbeeld toekomst profiel	
	Aanbodkenmerken	Doelgroepen/ Consumenten
Klein-gewestelijk verzorgend keuzecentrum: <ul style="list-style-type: none"> • Dordrechtcentrum 	<p>Type voorzieningen Gevarieerd, gemengd aanbodpakket dat zich kenmerkt door een menging van allerlei functies gericht op het bezighouden van de consument. Zowel vergelijkend/recreatief winkelen, horeca, leisure, cultuur, warenmarkten (nadruk op non-food) en andere vermaaksvoorzieningen gericht op vrijetijdsbesteding.</p> <p>Locatiekenmerken Centrumlocatie met goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goede parkeervoorzieningen (kwantitatief en kwalitatief) in en aan de randen van het gebied en aanwezigheid van culturele en/of architectonische meerwaarde.</p> <p>Dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadsdeel gericht aanbod • Speciaalzaken • Megasupermarkt⁵ (uitbreiding bestaande aanbieder aan de rand van het centrum; schillocatie) <p>Niet-dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Breed en diep assortiment in alle segmenten • Modische sector > 30.000m² vvo • Warenhuisareaal > 15.000m² vvo (V&D en HEMA) • Hoge filialiseringsgraad • Bijzondere aanbodvormen/-concepten • Grootschalige aanbieders • Hoog aandeel vreemde koopkrachttoevoeling (40-45%) <p>Horeca / vermaak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermaak voor brede doelgroep (evenementen, sociaal-cultureel) • Winkelondersteunende horeca • Bezoek- en ruimte-intensieve concepten met grote uitstraling (grootschalig bioscoopaanbod) • Regionale attracties (theater, casino) <p>Referentie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toename winkelaanbod in centrum, oplopend naar 85.000 - 90.000m² vvo • Doorgroei met unieke elementen naar multifunctioneel centrum • Referentiecentra: Haarlem, Apeldoorn, Leiden, 's-Hertogenbosch 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrubewoners • Dordtenaren • Drechtstedenbewoners • Bewoners omliggende regio's • Toeristisch en recreatieve bezoekers

⁵ Regionale toetsing vereist.

Verzorgingscategorie	Richtbeeld toekomst profiel	
	Aanbodkenmerken	Doelgroepen/ Consumenten
Gewestelijk verzorgende themacentra: <ul style="list-style-type: none"> • Nijverwaard • Fokkerlocatie en <ul style="list-style-type: none"> • Oostpoort / EZH-terrein • Kop van de Staart 	<p>Type voorzieningen Traditioneel 'PDV-aanbod', zuiver geprofileerd naar ABC-goederen en de thema's wonen, doe-het-zelf en groen.</p> <p>Dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen aanbod <p>Niet-dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoofdelementen doe-het-zelf, groen en wonen (zuivere profilering) • Sterk koopverwantschap tussen artikelen leidt tot onderlinge synergetische attractie van de samenstellende winkels • Branche- en conceptverbreding / - vernieuwing voor zover niet inpasbaar in gewestelijk of regionaal verzorgende centra <p>Horeca / cultuur / vermaak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunende horeca passend binnen en aanvullend op detailhandelsthema (Nijverwaard, Fokkerlocatie) • Meerwaarde ontstaat door een van elkaar onderscheidende uitwerking van de aanbodkenmerken voor Oostpoort/EZH-terrein en Eneco/Kop van de Staart • Horeca- en vermaakconcepten, in afweging tegenover primair accommoderen in de binnenstad of aan de rand van de binnenstad ('schillocatie') <ul style="list-style-type: none"> • 'Leisurewerf' annex woon- en verblijfsgebied • 'Centrumlocatie' ná verbinding met binnenstad • Voorkeurslocatie voor bezoek- en ruimteintensieve horeca en vermaak (theater, bioscoopcomplex, hotel, congrescentrum, casino) • Op vermaakconcept afgestemde ondersteunende horeca en bewinkeling (restaurantieve ondersteuning van verblijf- en vergaderfaciliteiten) <p>• Oostpoort</p> <p>Locatie met meerdere potenties De gemeente Dordrecht verricht een studie gericht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Leisurewerf' met woon-werklocaties • Perifere locatie, bij voorkeur voor extensieve vormen van bezoek en ruimtebeslag voor horeca en vermaak • Op vermaakconcept afgestemde ondersteunende horeca en bewinkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Drechtstedenbewoners • Bewoners omliggende regio's • Toeristisch en recreatieve bezoekers

Verzorgingscategorie	Richtbeeld toekomst profiel	
	Aanbodkenmerken	Doelgroepen/ Consumenten
Kleine regionaal verzorgende stadsdeelcentra: <ul style="list-style-type: none"> • Zwijndrecht-Walburg • Papendrecht-De Meent • Sliedrecht-centrum 	<p>Type voorzieningen Gemengd, maar minder gevarieerd aanbod ten opzichte van keuzecentrum. Gespecialiseerde keuzewinkels, vooral in de hogere segmenten, niet of nauwelijks aanwezig.</p> <p>Locatiekenmerken Centrumlocatie met goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer, goede parkeervoorzieningen (kwantitatief en kwalitatief).</p> <p>Dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stadsdeel gericht aanbod, maar afgestemd op perspectiefrijk wijkaanbod • Twee foodtrekkers met maatvoering van 1.000 - 2.500m² vvo of (doch inclusief) een combinatie met een megasupermarkt⁶ door herschikking of herontwikkeling van gevestigde aanbieders <p>Niet dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op breed en gevarieerd aanbod in het middensegment en discount • Hoge filialiseringsgraad • Modische sector > 4.000m² vvo • Warenhuisareaal > 1.500m² vvo (HEMA) • Fors aandeel koopkrachttoevloeiing (25-40%) <p>Horeca / vermaak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Winkelondersteunende horeca • Stadsdeeleigen bezoek • Bezoek- en ruimte-intensieve concepten mede afhankelijk van resterende marktmogelijkheden ten opzichte van Dordrecht-centrum en themacentra <p>Referentiecentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arnhem-Kronenburg, Nijmegen-Dukenburg, Rotterdam-Hoogvliet, Haarlem-Schalkwijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrubewoners • Stadsdeelbewoners • Bewoners van omliggende Drechtsteden-gemeenten

⁶ Regionale toetsing vereist.

Verzorgingscategorie	Richtbeeld toekomst profiel	
	Aanbodkenmerken	Doelgroepen/ Consumenten
Lokaal verzorgende nevencentra en wijkcentra: <ul style="list-style-type: none"> • Alblasserdam • 's-Gravendeel • H.-I. Ambacht en • Dordrecht-Sterrenburg • Dordrecht-Bieshof • Dordrecht-Crabbehof 	<p>Type voorzieningen(niveau): Centra die in kwantitatieve zin nauwelijks een bovenlokaal verzorgende functie hebben. Persoonsgebonden motieven en economische beweegredenen ('dichtbij') vormen steunpilaren voor de lokale koopkrachtbinding. De verzorgingsdominantie van direct nabij gelegen grote(re) verzorgende centra beperkt de bovenlokale ontwikkelingsmogelijkheden.</p> <p>Dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meervoudig complementair aanbod (maatvoering foodtrekkers > 1.000m² vvo) • Aangevuld met speciaalzaken <p>Niet dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centrumaanbod onderscheidend van overig wijkaanbod (< 5.000m² vvo). Accent op modische artikelen • Nadruk op frequent benodigde artikelen (textiel, huishoudelijke artikelen, doe-het-zelf-artikelen, schoeisel) • Kleine HEMA-formule <p>Horeca / vermaak Volledig consumentenpakket met winkelondersteunende horeca</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dorpsbewoners • Kernbewoners • Wijkbewoners • Omliggende buurtbewoners
Dorps-, Kern-, (Overige) Wijk- en Buurtverzorgende centra: <ul style="list-style-type: none"> • Heerjansdam • Bestaande perspectiefrijke concentraties Afgewaardeerde concentraties*	<p>Dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fullservice supermarkt (minimale omvang 600 – 800m² vvo) • Of op draagvlak toegesneden aanbod: afhankelijk van positie in de ruimtelijke functionele structuur en concurrentie van binnen het gebied aanwezige wijkcentra (met paraplu-functie voor buurtverzorgende centra) <p>Niet dagelijks</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alleen in de grotere verzorgingsgebieden (> 6.000 inwoners) • Aanbod beperkt tot enkele tegen de food-sector 'aanleunende' branches (drogistierijartikelen, bloemen en planten, slijterij) <p>Horeca / vermaak Beperkt en ondergeschikt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Buurtbewoners (inclusief zorgvoorzieningen)

* Concentraties die niet 'kunstmatig' in stand worden gehouden. Ze blijven in stand zolang de markt dit volhoudt. Als dit niet langer het geval is, worden ze onttrokken aan de voorzieningstructuur.

4. JURIDISCH-PLANOLOGISCH KADER

4.1 Inleiding

Het doel van het opstellen van een regionaal beleid voor detailhandel en horeca is te komen tot een afstemming op hoofdlijnen van ontwikkelingen hierin. Dit moet gebeuren op een wijze zodat zowel op individueel niveau van de gemeenten als in samenhang, een zo goed mogelijke structuur ontstaat voor de detailhandel en horeca. Deze regionale visie vormt tezamen met een aantal andere studies⁷ de bouwstenen voor een 'Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, recreatie en horecavoorzieningen'.

De samenwerking van de aangesloten gemeenten bij de regio Drechtsteden biedt deze mogelijkheid tot afstemming. Deze samenwerking wordt binnen dit kader verder 'Drechtsteden' genoemd.

De afstemming heeft met name betrekking op die locaties en vormen van detailhandel en horeca die een verzorgingsgebied hebben dat verder reikt dan de gemeentegrenzen. Belangrijke voordelen van deze afstemming zijn:

- ruimte bieden voor dynamiek;
- detailhandels- en horecaontwikkelingen op de juiste locaties;
- voorkomen van - in regionaal verband - ongewenste of concurrerende en daardoor minder perspectief biedende ontwikkelingen.

Het proces van regionale afstemming vraagt om een toetsingskader en heldere criteria zodat:

- gemeenten zelf kunnen beoordelen of bredere afstemming noodzakelijk is (gemeente effecten);
- indien nodig snel en effectief getoetst kan worden;
- de regio en provincie hun regisseursrol kunnen effectueren waar het gaat om gemeentegrensoverstijgende effecten.

De in de visie aangegeven ontwikkelingsrichting kan door de gemeenten worden vertaald in bestemmingsplannen. Het is duidelijk dat geen sprake is van een start in een blanco situatie. Vigerende bestemmingsplannen kunnen regelingen bevatten die (bepaalde) ontwikkelingen op het gebied van detailhandel en (vaak in mindere mate) horeca toestaan zonder enige mogelijkheid van de zijde van de gemeente om daar (voldoende) invloed op uit te oefenen. Voor deze situaties bieden afspraken en procedures over toetsing van initiatieven geen uitkomst. In de paragraaf over het instrumentarium wordt hier afzonderlijk aandacht aan besteed.

Aan het opstellen, uitwerken of wijzigen van een bestemmingsplan gaat een aantal fasen vooraf. Eerst worden door gemeenten beleidsstandpunten ingenomen over het al dan niet faciliteren van een initiatief. In deze fase kunnen regionale invloeden (gemeentegrensoverschrijdende effecten) afgewogen worden.

In het regionale afstemmingsproces zijn twee aspecten met name van belang:

- Om te komen tot een werkelijke regionale afstemming zullen procedures opgesteld moeten worden, en de betrokken gemeenten zullen zich moeten conformeren aan die procedures. Van belang hierbij is dat de procedures zo flexibel zijn dat adequaat ingespeeld kan worden op veranderingen

⁷ Andere bouwstenen zijn: 'Inventarisatie detailhandel en horeca in de Drechtsteden 2001', 'Strategisch leisureplan Drechtsteden' en 'Regionale Structuurvisie en Beleidsplan Perifere Detailhandel Zuid-Holland Zuid'.

in vraag, aanbod en beleid. Kortom, er moet rekening gehouden worden met (met name) de dynamiek in de detailhandel en het nieuwe Rijksbeleid alsmede (vaak in mindere mate) met ontwikkelingen in de horeca. Voor de ruimtelijke structuur is het van belang balans te vinden in de mate van flexibiliteit en de mate van gestructureerde ontwikkelingen op de juiste plaatsen: ‘volgt de locatie de consument, of volgt de consument de locatie?’

- Procedure-afspraken werken alleen als deze organisatorisch ingekaderd zijn. In de paragraaf over de regio Drechtsteden als toetsingsorgaan wordt hier nader op ingegaan. Hierbij is er voor gekozen de toetsing niet binnen de Drechtsteden zelf te doen, maar hiervoor gebruik te maken van de “toetsingscommissie” die voor dit soort zaken binnen het REO Zuid-Holland Zuid wordt ingesteld. Op deze manier kan er een gebundelde inzet van menskracht en kennis op dit specifieke onderwerp plaatsvinden.

Foto's

4.2 Toetsingsgrondslagen

De regionale afstemming spitst zich toe op initiatieven met gemeentegrensoverschrijdende effecten. Gemeentegrensoverschrijdende effecten van marktinitiatieven zijn niet altijd op voorhand aan te geven. Aanknopingspunten hierbij zijn:

- de locatie waarop het initiatief betrekking heeft, in samenhang met;
- maat en invulling van het initiatief.

In de visie is de ontwikkelingsrichting van de structuurbepalende elementen op het gebied van detailhandel en horeca in de regio omschreven. Hierbij is aansluiting gezocht bij de gewenste profilering: de combinatie van locatie met een passende branchering, waarbij voor wat betreft de branchering het koopgedrag van de consument centraal staat.

De schaalgrootte en type van een initiatief bepalen mede in hoeverre draagvlak van buiten de gemeente nodig is om economisch goed te kunnen functioneren. Voor de detailhandel is de schaalgrootte een indicatie voor gemeentegrensoverschrijdende effecten, zo blijkt uit de praktijk. Voor de horeca is dit meer de soort horeca die voor de bepaalde doelgroepen wordt geëxploiteerd. Voor de detailhandel wordt uitgegaan van een ondergrens van 1.000m² verkoopvloeroppervlakte.

Voor initiatieven > 1.000m² vvo is in het behandelingsschema verplichte terugkoppeling c.q. toetsing in de regio opgenomen. De gestelde ondergrens van 1.000m² vvo is conform provinciale beleidslijn.

Bij aanvragen en initiatieven voor (nieuwe) winkelprojecten kan, op basis van de neergelegde visie (locatie, branchering) en met de individuele maat van winkels als referentiekader, door de gemeenten worden bepaald of deze passen in deze Structuurvisie. Indien dit niet het geval is, is toetsing noodzakelijk. De gemeenten zijn vrij om in geval van twijfel het betreffende marktinitiatief ter toetsing voor te leggen.

4.3 Toetsingsprocedure en afsprakenkader

4.3.1 Het REO Zuid-Holland Zuid als toetsingsorgaan

Voorgesteld wordt om de toetsing van aanvragen voor (nieuwe) winkel- en horecaprojecten die in principe niet passen in de Structuurvisie neer te leggen bij het REO ZHZ. Het in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening verplichte afstemmingsvereiste kan met deze regisserende taak worden ingevuld.

Om een aanvraag goed te kunnen beoordelen dient de regio enerzijds te beschikken over informatie over het beoogde project, maar anderzijds ook over een toetsingskader. Om als toetsingskader te kunnen dienen is het noodzakelijk dat deze structuurvisie en het daarin aangegeven beleid ook als zodanig vastgesteld wordt door de gemeenteraden en de Drechtsteden. Men conformeert zich aan het regionale beleid, en spreekt de intentie uit zich hieraan te zullen houden.

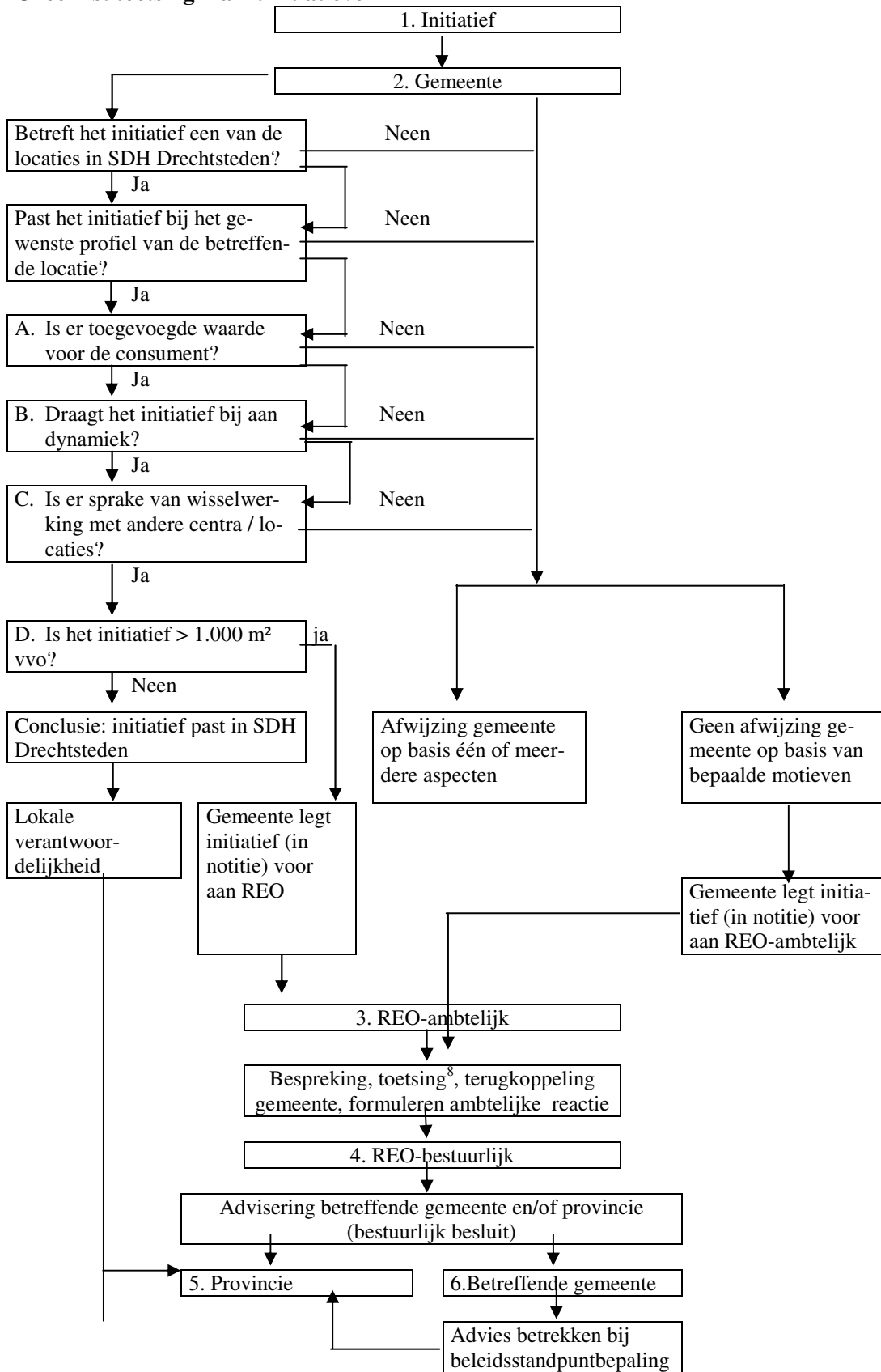
De beoordeling heeft betrekking op ruimtelijk-economische aspecten: dat wil zeggen dat economische aspecten worden meegenomen om eventuele ruimtelijke effecten op de structuur te kunnen beoordelen. Een goede ‘ruimtelijke’ onderbouwing van het advies is in het nieuwe beleid zeer belangrijk. Locatieaspecten vormen daarom een onderdeel van het toetsingskader, maar de toetsing van een initiatief op stedenbouwkundige of verkeerskundige aspecten blijft in dit voorstel voorbehouden aan de betreffende gemeente.

Structureel afstemmingsoverleg

Het formuleren van toetsingsgrondslagen en het aangeven van een procedure is geen garantie voor succes. Als de betrokken gemeenten de Structuurvisie detailhandel en horeca (SDH Drechtsteden) onderschrijven, is de volgende stap om tot een vorm van structureel overleg te komen. Dit moet geen zware aanslag op de tijdsbesteding betekenen, maar moet een praktische invulling krijgen en zijn meerwaarde bewijzen doordat iedereen goed geïnformeerd is over ontwikkelingen in de omliggende gemeenten.

Het overleg kan vorm krijgen in kwartaalbijeenkomsten. Naast de toetsing van initiatieven (zie hierna) kunnen onderwerpen op de agenda geplaatst worden over de voortgang van lopende projecten (detailhandel, horeca), informatie-uitwisseling over algemene ontwikkelingen in de markt en er kan aandacht besteed worden aan de monitoring van vraag- en aanbodontwikkelingen in de Drechtsteden.

Checklist toetsing marktinitiatieven



⁸ Toetsing aan SDH Drechtsteden.

De procedure

De hiervoor afgebeelde ‘checklist toetsing initiatieven’ biedt de mogelijkheid om initiatieven snel te toetsen en geeft de stappen aan om in bepaalde situaties tot een uitspraak over de wenselijkheid ervan te komen.

1. *Marktinitiatief*

- Verzoek om vestiging, uitbreiding of verplaatsing van detailhandel ongeacht branche of omvang.
- Het initiatief zal door de initiatiefnemer gemotiveerd moeten worden.

2. *Gemeente*

Het centrale criterium bij de beoordeling van een aanvraag is het effect op de verzorgingsstructuur: is er sprake van gemeentegrensoverschrijdende effecten; wat is de toegevoegde waarde van het betreffende initiatief voor de consument en de gevestigde detailhandel en horeca als geheel, en wegen de positieve effecten in voldoende mate op tegen eventuele negatieve effecten?

- Een eerste globale toets kan eenvoudig door de gemeente uitgevoerd worden. Deze afwegingen worden ook nu (in meer of mindere mate geformaliseerd) binnen een gemeente doorlopen:
 - De eerste vraag die beantwoord moet worden betreft type en schaal van het initiatief. Blijft het initiatief binnen de eigen gestelde kader voor wat betreft omvang, branchering en locatie dan is de afweging een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid.
 - Heeft het initiatief gemeentegrensoverschrijdende effecten dan kan door de gemeente door middel van de checklist snel een toets uitgevoerd worden. Als het initiatief past binnen aangewezen locaties in de SDH (qua profiel, toegevoegde waarde, dynamiek en wisselwerking), dan kan de gemeente zelf de conclusie formuleren en besluiten.
 - Strookt een initiatief niet met de aangewezen locaties in de SDH Drechtsteden, en/of niet bij het gewenste profiel van specifieke locaties en/of is er twijfel over de waarde (toegevoegde waarde consument, dynamiek, wisselwerking) dan kan de gemeente zelf besluiten tot afwijzing (op basis van één of meerdere aspecten). Indien er op basis van bepaalde motieven geen afwijzing door de gemeente plaatsvindt (of bij twijfel) dan dient het initiatief (in notitievorm) ter afweging in regionaal verband aan de Drechtsteden te worden voorgelegd.
- Ongeacht omvang van nieuwvestiging of uitbreiding zal door de gemeente een afweging gemaakt moeten worden of het initiatief past in de ruimtelijk-economische structuur voor winkelen en horeca. Voor de meeste gemeenten is wel duidelijk welke gebieden tot de reguliere winkelstructuur gerekend moeten worden (hoofdcentra, stadsdeelcentra, buurt- en wijkcentra en de dorpskernen). De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten zelf. Voor winkelinitiatieven die buiten de winkelstructuur liggen en voor de horecastructuur geeft de Structuurvisie de gewenste of ongewenste ontwikkelingen op korte en middellange termijn aan.

De checklist is een hulpmiddel voor de gemeente om een initiatief snel te toetsen.

Gegevens als de locatie en situering van de vestigingsplaats, kenmerken van het initiatief (omvang vvo en bvo), beoogde invulling en type (hoofdbranche, winkelformule, assortimentsstelling, eventueel nevenactiviteiten, doelgroep), zullen door de initiatiefnemer inzichtelijk gemaakt moeten worden. De gemeente kan bij twijfel deze punten zelf toetsen. De doelstellingen en uitgangspunten zoals geformuleerd in de visie zullen afgewogen moeten worden. Deze vormen namelijk de grondslag voor de SDH Drechtsteden:

- Wat is de toegevoegde waarde (kwantiteit/kwaliteit) voor de consument?

- Draagt het initiatief bij aan de dynamiek? Of aan de omgevingskwaliteit?
- Worden gewenste ontwikkelingen zoals vastgelegd in de Structuurvisie doorkruist?
- Wordt bijgedragen aan de concentratiegedachte en de profilering van locaties?
- Is er sprake van een positieve wisselwerking met reguliere winkelcentra/locaties? En met andere functies? Onder wisselwerking wordt verstaan: elkaar aanvullend, niet overal hetzelfde aanbod.

3. REO-ambtelijk

Het Drechtsteden-ambtelijk beoordeelt het in notitievorm aangereikte initiatief, toetst aan de SDH (later geïntegreerd in het Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, recreatie en horeca) en overlegt met gemeenten. Uiteindelijk wordt een regionaal ambtelijk standpunt geformuleerd voor het Drechtsteden-bestuurlijk.

4. REO-bestuurlijk

Het Drechtsteden-bestuurlijk neemt uiteindelijk een besluit en maakt dit kenbaar aan de betreffende gemeente en de provincie.

Door de provincie Zuid-Holland worden verbeteringsvoorstellen gemaakt voor een betere vertaling van regionale afspraken en visies in planologisch beleid. Deze verbeteringsvoorstellen kunnen – als partijen dit overeenkomen – in dit behandelschema worden ingepast.

5. Provincie

De provincie toetst de bestemmingsplannen, waarvoor het Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, recreatie en horeca als onderlegger maatgevend is. Daarnaast heeft de provincie een registratiefunctie als het gaat om de afstemming van bovenregionale (provinciale en interprovinciale) initiatieven. Een initiatief in een aangrenzende regio kan verstorend werken op de vastgestelde regionale structuur. De provincie kan derhalve niet volstaan met het bundelen van regionale visies binnen het provinciale grondgebied, maar zal voor de regio-overschrijdende aspecten op basis van de regionale ingrediënten een keuze moeten maken en deze dwingend voorleggen aan de regio's.

6. Betreffende gemeente

De gemeente zal het advies moeten betrekken bij de uiteindelijke beleidsstandpuntbepaling over het initiatief. Bij een bestemmingsplanprocedure zal het toepassen van het advies via de provinciale lijn getoetst worden.

Monitoring kwantitatieve ontwikkelingen

Doordat de gemeenten melding maken van substantiële ontwikkelingen (veelal detailhandel) heeft de Drechtsteden de mogelijkheid de voortgang en mutaties in het (detailhandels)volumen in de Drechtsteden per locatie te registreren. Dit is ook noodzakelijk om tussentijds te toetsen en een relatie te leggen met de ontwikkelingen in de bestedingen (de bestedingsscenario's) en ter sturing van evenwichtigheid in de totale structuur. Dit om te voorkomen dat er onevenredige ontwikkelingen (in omvang) op één of meerdere locaties plaatsvinden.

In de monitoring kan de kwantitatieve registratie plaatsvinden van:

- substantiële ontwikkelingen op het gebied van de detailhandel en horeca;
- onttrekking van (substantiële) winkelmeters (m^2 vvo/bvo);
- ontwikkeling van bestedingen in de detailhandel en horeca.

In de Verantwoording is de bandbreedte gepresenteerd voor extra marktruimte (naast de bestaande plannen) tussen de bestedingsscenario's behorende bij 'gematigde groei' en 'doorgroei'. Voor de detailhandel is deze op basis van beschikbare kengetallen normatief strakker dan voor de horeca. Met het gestelde ambitieniveau biedt de marktruimte het kader voor de toetsing van initiatieven in relatie tot de bestedingsontwikkelingen.

Het in de Verantwoording opgenomen overzicht van bekend gemaakte plannen en initiatieven biedt aanknopingspunten voor de ontwikkelingsaccenten in de regio.

Naar locatie dient het accent voor de korte termijn te liggen op de meest structuurbepalende locaties, zoals de binnensteden en de belangrijkste subcentra Nijverwaard, Fokkerlocatie, Oostpoort, Kop van de Staart en de stadsentrees waaronder de stadsas-locatie in Dordrecht waarvan de Burg. De Raadtsingel deel uitmaakt (grofweg het gebied van de Weeskinderendijk richting stationsomgeving). Bij de ontwikkeling en realisatie van nieuwe projecten (in volume per locatie) dienen de bekende initiatieven te worden meegenomen, om tot een globale verdeling naar locatie te komen. Dit alles ter bewaking van een zeker (ruimtelijk en economisch) evenwicht in de opbouw van de voorzieningenstructuur.

Het verdient aanbeveling - in een vast patroon - informatie-uitwisseling te laten plaatsvinden tussen de gemeenten en Drechtsteden over ontwikkelingen in de detailhandel en horeca. De hiervoor beschreven overlegstructuur kan hiervoor worden gebruikt.

4.3.2 Instrumentarium

Zoals aangegeven zijn het uiteindelijk toch de gemeenten die het beleid moeten uitvoeren en handhaven. De sturingsmiddelen van de gemeenten worden ontleend aan het privaatrecht en het publiekrecht.

Privaatrecht: de overeenkomst

Indien de gemeente eigenaar van de grond is, kan zij met de projectontwikkelaar of met de daar te vestigen ondernemers afspraken maken over het gebruik van de grond en de toegestane branches. Dit gebeurt meestal via een overeenkomst. Belangrijk daarbij is dat het gebruik van het privaatrecht de werking van het publiekrecht niet mag doorkruisen. Eventueel te sluiten overeenkomsten moeten voldoen aan het vigerende bestemmingsplan. Dus ook als de gemeente met overeenkomsten kan werken, moeten zaken publiekrechtelijk worden geregeld.

Publieksrecht: het bestemmingsplan

Het belangrijkste instrument om het beleid in vast te leggen is het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een ruimtelijk instrument en de regelingen in het plan moeten dan ook ruimtelijk relevant zijn. Daarom kunnen bijvoorbeeld concurrentieverhoudingen niet in het bestemmingsplan worden geregeld. De functie van het bestemmingsplan is toetsend, wat betekent dat het plan vooral een passieve functie heeft. Actief wordt het pas als bepaalde activiteiten worden 'wegbestemd'.

Voor de controle en handhaving is het van belang dat in de bestemmingsplannen bepalingen worden opgenomen die zowel voor de gemeente als de burgers / ondernemers duidelijk zijn en daadwerkelijk te controleren en te handhaven. Belangrijk zijn in dit verband met name de gebruikte definities voor detailhandel. Deze moeten eenduidig zijn en niet voor meerdere uitleggen vatbaar.

Om te voorkomen dat verschillende gemeenten verschillende definities hanteren, heeft Drechtsteden een belangrijke taak in het coördineren van de regelingen (voorschriften) van bestemmingsplannen.

Gewenste nieuwe ontwikkelingen kunnen in het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt, en ongewenste ontwikkelingen kunnen voorkomen worden. Wanneer de geldende bestemmingsplannen ontwikkelingen mogelijk maken die (nog) niet gerealiseerd zijn en niet passen binnen het regionale beleid, dan is er aanleiding om de bestemmingsplannen te herzien. De vestiging van nieuwe vestigingen wordt dan beperkt of uitgesloten en het bestaande aanbod vastgelegd, inclusief eventuele uitbreidingsmogelijkheden.

De niet in het beleid passende vestigingen krijgen een aparte bestemming. Indien desbetreffende activiteiten worden gestaakt, wordt ter plaatse alleen nog een vestiging toegelaten die wel in het beleid past (bijvoorbeeld geen detailhandel meer). Hierbij moet echter rekening worden gehouden met eventuele planschade (i.v.m. verkoopbaarheid pand). Het wijzigen van de bestemming is daarom alleen gewenst in de meest urgente gevallen. Dit geldt, vanwege eventuele saneringskosten en planschade, eveneens voor het wegbestemmen van bestaande activiteiten.

Welke maatregelen genomen moeten worden is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Het is in ieder geval raadzaam te inventariseren welke bestemmingsplannen ongewenste ontwikkelingen mogelijk maken. De Structuurvisie vormt het uitgangspunt voor de toetsing. Drechtsteden kan daarbij een coördinerende rol vervullen.

Handhaving

Een goede controle en handhaving van het geformuleerde beleid zijn van belang om te komen tot de gewenste structuur en om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. De Drechtsteden heeft hier een belangrijke taak in. Zij moet er op toezien dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan om een handhaafbaar beleid te voeren, zoals:

- een eenduidig en schriftelijk vastgelegd beleid;
- duidelijke definities voor de verschillende branches;
- actuele bestemmingsplannen waarin de voorgenomen ontwikkelingsrichting is vastgelegd;
- het in ruime zin ‘bekend’ maken van het beleid en draagvlak ervoor verwerven.

Het beleid dient consequent te worden gehandhaafd. Gemeenten en Drechtsteden hebben hier een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in: Drechtsteden via de toetsing van initiatieven, de gemeenten via het daadwerkelijk doorvoeren van het beleid in de bestemmingsplannen en het zich houden aan de procedures. Gedogen dient met terughoudendheid te gebeuren. Wordt ervoor gekozen om toch te gedogen, dan dient dit altijd expliciet en schriftelijk te gebeuren.

Flexibiliteit en monitoring

Het geformuleerde beleid heeft een tijdshorizon van ca. 5 jaar met een doorkijk naar de toekomst. Bewust is ervoor gekozen om meerdere locaties (met doorgroeimogelijkheden) aan te wijzen, zodat over enkele jaren niet alle beschikbare locaties vol zijn en er geen ontwikkelingsmogelijkheden over zijn. In die zin heeft het voorgestelde beleid al een zekere flexibiliteit in zich.

Het kan zijn dat de ontwikkeling van vraag en/of aanbod (in of buiten de regio) een tussentijdse herijking van het beleid nodig maken. Het is daarom raadzaam om op geregelde tijden te evalueren of het beleid heeft geleid tot de gewenste ontwikkelingen. Zo niet, dan kan bijsturing plaatsvinden.

In dit verband is het aan te bevelen om op regelmatige tijden bondige voortgangsnotities te vervaardigen en die voor te leggen aan de participerende gemeenten en mee te nemen in een gestructureerd overleg in Drechtsteden-verband op ambtelijk niveau (met bestuurlijke terugkoppeling) zoals al eerder aangegeven.

Voor de actualiteit van de bouwstenen is het van belang het 'Regionaal Plan Intergemeentelijke Visie op winkelen, recreatie en horeca' zo snel mogelijk op te stellen en operationeel te maken.