

# Beleidsontwikkeling in een turbulente markt

## Hoe beleidsontwikkeling samenhangt met detailhandelsmarktontwikkeling; de Portugese situatie





## **Voorwoord**

Ik voer dit onderzoek uit naar aanleiding van het afstuderen voor de master vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ik doe dit in combinatie met een onderzoeksstage bij Multi Development Corporation BV.

Ik heb veel van dit onderzoek geleerd en vond het interessant om uit te voeren. Het onderwerp boeide mij al voordat ik eraan begon, maar heeft tijdens het onderzoek mijn interesse volledig gekregen. Ik ben content over de uitkomsten van het onderzoek en ben van mening dat het interessante uitkomsten bevat ten aanzien van de relatie tussen detailhandelsmarktontwikkeling en overheidbeleidsontwikkeling ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel.

Ik wil Multi Development graag bedanken voor de mogelijkheid om dit onderzoek uit te voeren. In het bijzonder wil ik Herman Kok graag bedanken voor zijn begeleiding. Daarnaast wil ik mijn begeleider van de Rijksuniversiteit Groningen, de heer Nozeman, graag bedanken voor de hulp en inzet bij mijn begeleiding.

Verder wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun medewerking. Helaas zag het CCP geen mogelijkheid om een interview te geven, waardoor de opinie van de midden- en kleinhandelsorganisatie onderbelicht is gebleven. Toch heb ik vanuit een ruim aantal verschillende perspectieven informatie verkregen door middel van interviews.

Eva van der Kroef  
S1713779

## **Management summary**

The Portuguese retail market has changed radically over the past twenty years. This change was enabled by the fast annual growth of the private consumption and the GDP. However, since 2001, that growth has slowed down and the Portuguese economy has been developing at a lower rate than other European economies. In 1985 the first hypermarket and shopping centre emerged followed by a continuing expansion in the retail market, initially restrained to the largest metropolitan areas. Since the mid nineties the expansion has been moving on to other Portuguese cities. Since 2000 the development has peaked, with a yearly average development (of APCC members) of 150.000 m<sup>2</sup> GFA. The expectations for up until 2011 imply an enormous growth of the present stock of nearly 50 percent. The retail market shows a trend towards a maturing market. Retail expenditure as a percentage of total consumer expenditure declined, as well as the relative expenditure on food. The market also got more centralized in food distribution, meaning that larger retail groups are stronger dominating the food market. Nevertheless, in other respects the Portuguese retail market still lags behind most West-European markets.

Due to the expansion of out of town retail centres, the inner cities have lost consumer interest. The retail structure has changed from an inner city structure to a more suburban structure. International retail groups headed for the shopping centres there, not only as a result of the freezing nature of rental laws and the dominance of small shops in the inner cities. Suburban spaces offered more opportunities and had the advantages of a central mall management. The move of inner city inhabitants to more luxurious suburban housing has enlarged the problems in the inner cities. Vacancy rates in inner cities increased considerably. This problem has got more attention in the recent years, for example, the municipalities are starting inner city revitalisation programs.

The central government is able to direct desirable developments by means of implementing policies. However, the Portuguese central government, via the ministry of economics, has not efficiently implemented policies towards retailing in order to solve inner city problems. Until 2004 only a few restrictions for retail development, exclusively for large retail establishments, were enforced. In 2004 law 12/2004 came into force, which included a commercial licensing system. Herein operators of outlets from 500 m<sup>2</sup> and shopping centres beyond 6000 m<sup>2</sup> had to apply for a commercial license. These applications get valued by criteria with economic motives, mainly in order to protect the existing retail and to prevent monopolies on the market. This law has met with much criticism, the essential critique being that it only increased bureaucracy and costs. Besides this, the effects of the law were limited, as the applications only needed 2,5 points, of the maximum 5 to be acquired. Therefore, it can be said that not only optimal applications got a license. Moreover, when looking at the applications list, the magnitude of the number of applications that got licensed in the Lisbon metropolitan area is remarkable. Although one would expect it to be harder to obtain a license,

because of the retail density, many extra square meters got approved. Another example is the region Braga, whose inner city has just got revitalized by a European program, where the development of five new shopping centres was approved of. Perhaps these projects did not get a high value on the criterion of protecting existing retailing, but anyhow got valued sufficiently for approval. Therefore, in this case the law did not have the intentional effect protecting existing retailers.

Together with the implementation of the new law, the ministry of economics announced a revision of this law after three years. The concept version of this revision has been completed, in which new criteria are adapted. However, if these criteria will be analyzed in the same manner as in the law 12/2004, a considerable amount of square retail meters will be left in this prospect. In spite of this, two new motives entered in this revised law, a social and a locational motive. The social criteria are set to improve the circumstances of both consumers as well as employees. The locational criterion is valued by allocating one point to inner city projects. This is an interesting process, because it could solve the inner city problems. However, it only accounts for one of the maximum 5 points, while still, applications only need 2,5 points. Hence, the question remains if developers will make an effort towards developing inner city projects. Moreover, developers are not getting any guarantees that suburban developments will not occur after the development of an inner city project. At present, the expansion of shopping centres is headed towards medium sized and smaller cities. Especially in these cities, out of town retail development could have an important impact on inner cities, since the consumer basis here is smaller than in larger cities. Moreover, when new out of town development occurs in small cities, it could be hard to revitalize the inner city later on.

Since the central government has not implemented effective laws at the supply side of retail, the rouse to action has to come from the municipality policies. As an outcome of case studies, in which three municipalities got questioned, they have made known a desire of revitalisation or maintenance of their inner cities. Lisbon and Leiria attempt to do this by means of creating an improved inner city retail structure, by indicating the commercial areas in their land use plan. Moreover, both want to create a good, open and green public space. Coimbra wants to improve the inner city as well, but by means of attracting inhabitants back to the inner city. Lisbon, as well as Leiria, does not want further suburban retail development to occur, and Coimbra will probably not provide licences for out of town retail establishments either. Lisbon finds it regrettable that there is no regional or central body that controls new retail developments. While Lisbon works hard to revitalize the inner city, there is no control on developments outside of the municipality, which do have an effect on their city centre. Leiria also regrets that the central Portuguese government does not implement more effective policies to make it easier for the municipality to generate inner city development and to keep away out of town development. While the central government claims to keep the authorisation of municipalities intact, these municipalities would also benefit from support from a central policy.

The relationship between retail development and central policy making comes into sight at the point at which the central government sets restrictions on the development of large establishments.

Restrictions were tightened in 2004, when new establishments larger than 500 m<sup>2</sup> and for the first time also shopping centres larger than 6000 m<sup>2</sup> became controlled by the central government. Nevertheless, as developments in the retail sector increase, restrictions on an increase in new developments cannot be imposed, since the restrictions will be marked down again with implementation of the revision of the law 12/2004. Nonetheless, as retail developments increase, new motives behind the law will come into force. Besides the economic criteria, social and locational criteria will be of influence. In the case-municipalities it is noticeable that the negative effects of out of town retail development can harm the inner city, such that at least two of these municipalities implement a policy to keep out of town developments off and to control desirable inner city development, by indicating commerce areas in the land use plan. One can argue that as retail developments increase, the awareness of negative effects of out of town development increases, inducing the development of policies aiming towards a more desirable vision. In addition, the social aspect gains importance in these municipalities, since public, open and green spaces are created more often. This will improve the living conditions of society.

The question remains what causes the central government not to implement effective policy for retail at the supply side. Firstly, retail policy is made by the ministry of economics, so that the planning perspective of the ministry of spatial planning is underexposed. Secondly, the whole civil service changes when another party is elected, as a result of which it becomes hard to make a long-term planning vision. Thirdly, inner city problems have not until recently been acknowledged. Only in the revision of the law 12/2004 the location motive will be introduced. The fourth point, which also makes the decrease of restrictions in the revision law understandable, is the bad performance of the Portuguese economy in recent years. The cabinet of Socrates attempts to increase the economic growth by attracting investments. Via the implementation of only few instead of many restrictions more investments will be generated. Lastly, the problem of implementing restrictions towards out of town development shows because of the fact that the land use plans are created on large developments out of town, in all sectors. As a result, it is juridically not difficult to develop out of town establishments.

It is not fully predictable what will happen during the coming years. The market prognoses are for a large development of square retail meters and also for some amount of out of town retail development. What will happen the coming years, will depend on the manner in which the central government analyzes the supply criteria and on the visions the municipalities will create on planning perspective with respect to the supply side of retail. The municipalities that already made an effort to control retail development, by means of a land use plan or public-private partnership can have an exemplary role for other municipalities, when the outcomes of their implementations are positive.

# Inhoudsopgave

1. Onderzoeksopzet
  - 1.1 Aanleiding
  - 1.2 Probleem-doel-vraagstelling
    - 1.2.1 Hoofdvraag
    - 1.2.2 Deelvragen
    - 1.2.3 Doelstelling
  - 1.3 Operationalisatie
  - 1.4 Wetenschappelijker relevantie
  - 1.5 Maatschappelijke relevantie
  - 1.6 Conceptueel model
  
2. Invloedsfactoren op de ontwikkeling van overheidsbeleid voor detailhandel
  - 2.1 Ruimtelijke ordening
  - 2.2 Detailhandelsbeleid
  - 2.3 Invloedsfactoren voor detailhandelsbeleid
  - 2.4 Politieke structuur
  - 2.5 Sociale en economische factoren
    - 2.5.1 Niveau's van overheidsinterventie
    - 2.5.2 Marktfasen in de detailhandelsmarkt
  - 2.6 Andere factoren
  - 2.7 Beleidslevenscyclus
  
3. Operationalisatie
  - 3.1 Hypothesen
  - 3.2 Operationalisatie
  - 3.3 Hoofdstukindeling
  
4. Detailhandelsontwikkeling
  - 4.1 Macro-economische ontwikkeling
  - 4.2 Sociale ontwikkeling
  - 4.3 Detailhandelsmarktontwikkeling
  - 4.4 Binnensteden
  - 4.5 Conclusie

5. Ontwikkeling centraal overheidsbeleid voor detailhandel
  - 5.1 Wetten
  - 5.2 Commercieel licentiesysteem
  - 5.3 Effecten van en kritieken op de wet 12/2004
  - 5.4 Mogelijke effecten herziene wet
  - 5.5 Positieve ontwikkelingen
  - 5.5 Europese invloed
  - 5.6 Conclusie
  
6. Decentraal overheidsbeleid
  - 6.1 Decentraal overheidsniveau
  - 6.2 Detailhandelsstructuur
  - 6.3 Oplossingsrichtingen
  - 6.4 Conclusie
  
7. Relatie detailhandelsontwikkeling en overheidsbeleid voor detailhandel
  - 7.1 Relatie
  - 7.2 Sociale en economische factoren
  - 7.3 Decentraal overheidsbeleid
  - 7.4 Factoren uitblijven centrale sturing
  - 7.5 Conclusie
  
8. Conclusie
  
9. Bronnen

# 1 De onderzoeksopzet

## 1.1 Aanleiding

Het onderwerp van dit onderzoek betreft de relatie tussen detailhandelsontwikkelingen in Portugal en de ontwikkelingen in het Portugese detailhandelsbeleid.

In de vijftien jaar dat ik op vakantie ga naar Portugal, heb ik het land enorm zien veranderen. Zo waren er vijftien jaar geleden in het binnenland nog geen leuke winkelcentra om te gaan winkelen. Echter, de detailhandel in Portugal is snel gegroeid en er zijn sinds dien veel winkelcentra geopend. Naar aanleiding van mijn bachelorstudie planologie en de masterstudie vastgoedkunde ben ik geïnteresseerd geraakt in de manier waarop de Portugese overheid omgaat met deze snelle ontwikkelingen en veranderingen. Ik ga vaak naar Coimbra, een middelgrote stad in het centrum van Portugal, met iets meer dan 200.000 inwoners. Voorheen was er één winkelstraat, maar inmiddels zijn er twee grote, en daarnaast nog een aantal kleinere, winkelcentra geopend. Hierdoor heeft de oude hoofdwinkelstraat aan betekenis verloren, want ik persoonlijk jammer vind. Ik ben daarom geïnteresseerd in de manier waarop de Portugese overheid omgaat met dit soort nieuwe ontwikkelingen en hoe het beleid zich heeft ontwikkeld in relatie tot economische detailhandelsmarktontwikkelingen.

Sinds de toetreding tot de Europese Unie, in 1986, heeft Portugal een sterke economische groei doorgemaakt en ook de detailhandel heeft zich krachtig ontwikkeld. Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe de Portugese overheid door middel van beleidsmaatregelen heeft gereageerd op deze snelle groei. Portugal verkeert momenteel in het stadium van een ‘maturing market’ (Kok, 2005). Dit betekent dat de Portugese detailhandelsmarkt redelijk aan het stabiliseren is. Voor het beleid betekent het vooral dat er een overgang van flexibele planning naar meer restrictieve planning plaatsvindt. Toch is de planning nog niet zo transparant en verfijnd als in volwassen markten, zoals Nederland. Het stadium waarin Portugal zich qua vastgoedmarkt bevindt is daarom van belang voor de aard van overheidsinterventie. Er kan bovendien uit afgeleid worden dat de overheidsinterventie in de afgelopen jaren aan verandering onderhevig is geweest, omdat Portugal zich aanvankelijk in het stadium van ‘emerging market’ bevond en de overheidsinterventie in emerging markets geringer is. In Portugal zijn in de afgelopen vijftien jaar veel winkelcentra ontwikkeld. Omdat de ontwikkelingen in een hoog tempo hebben plaatsgevonden, zal het extra ingewikkeld zijn geweest voor de Portugese overheden om het detailhandelsbeleid aan te passen dan wel in te spelen op de ontwikkelingen in die sector. In Nederland wordt al decennialang een detailhandelsbeleid gevoerd, er is goed over nagedacht en het beleid is continu aangepast aan de ontwikkelingen in de detailhandelssector. Het is aannemelijk dat het Portugese detailhandelsbeleid ook is en nog steeds wordt aangepast op de ontwikkelingen. Maar welke aanpassingen zijn er gedaan, of worden er in het vooruitzicht gesteld? Welke ontwikkelingen worden juist gesteund en welke juist niet. Bij welk orgaan ligt de ontwikkeling van detailhandelsbeleid, bij de



lokale of nationale overheid? Hoe effectief is het beleid geweest? Kortom, welke ontwikkelingen heeft het detailhandelsbeleid doorgemaakt? Daarnaast is het interessant om te onderzoeken welke factoren, zoals economische en sociale, bepalend zijn geweest voor de ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid en in welke mate. De toetreding tot de Europese Unie in 1986 zal als uitgangspunt worden genomen, omdat sindsdien de detailhandel een hoge vlucht heeft toegenomen, zowel qua structuur als in ruimtelijk opzicht.

## **1.2 Probleem-doel-vraagstelling**

Het Portugese ruimtelijke beleid heeft voornamelijk invloed op de detailhandel via het Plano Director Municipal (PDM), gemeentelijk sturend plan, wat lijkt op het Nederlandse bestemmingsplan. Het geeft aan welke ontwikkelingen op welke locaties toegestaan zijn en ook welke niet. Het wordt door elke gemeente gemaakt en gecontroleerd en goedgekeurd door het CCDR, een regionaal orgaan, dat door de centrale overheid, het Ministério do Planeamento e Administracao do Território, het ministerie van planning en territoriale administratie, is opgezet. De regionale, provinciale overheid ontbreekt vrijwel op het gebied van planning. Deze 'gap' wordt ook wel gezien als een belangrijk planningsprobleem. Vooral bij grotere projecten die over gemeentegrenzen gaan is het gemis van een regionaal orgaan een probleem en leidt nog al eens tot conflicten tussen gemeenten (European communities, 2000).

Er wordt in dit onderzoek een theoretisch kader opgesteld, dat fungeert als uitgangspunt voor het onderzoek van het Portugese detailhandelsbeleid. Er worden factoren uitgelicht die bepalend zijn (geweest) voor de ontwikkeling van het detailhandelsbeleid. Het bepalen van de belangrijkste factoren voor beleidsontwikkeling met betrekking tot de detailhandel is van belang om de ontwikkelingen te kunnen onderzoeken, daarnaast om uitspraken te doen over de mate van invloed die verschillende factoren hebben op het overheidsbeleid voor detailhandel. In dit onderzoek wordt de case Portugal onderzocht, maar het theoretisch kader kan uiteraard ook fungeren voor andere landen. Zo is het voor Multi Development BV ook interessant om het kader toe te passen op andere, bijvoorbeeld emerging markten.

In dit plan van aanpak worden de hoofdvraag en de deelvragen getoond en zal uiteengezet worden wat het onderzoeksdoel is. Daarnaast zal de operationalisatie van het onderzoek worden belicht en wordt aangegeven welke informatiebronnen er zullen worden gebruikt.

### **1.2.1 Hoofdvraag**

Wat is de relatie tussen de detailhandelsontwikkelingen in Portugal en de ontwikkeling van het Portugese overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel en welke factoren spelen een rol in deze beleidsontwikkeling?

### **1.2.2 Deelvragen**

- Op welke manier heeft de Portugese detailhandelsmarkt zich sinds de toetreding tot de Europese Unie ontwikkeld en welke ontwikkeling wordt verwacht voor de toekomst?
- Welke ontwikkeling heeft het overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van de Portugese detailhandel doorgemaakt en welke ontwikkeling wordt verwacht voor de toekomst?
- Welke factoren spelen een rol in het proces van ontwikkeling van het Portugese overheidsbeleid voor detailhandel ten aanzien van de aanbodzijde?
- Wat is de impact van het Portugese overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel op de detailhandelsontwikkelingen in Portugal tot nu toe en in de nabije toekomst?

### **1.2.3 Doelstelling**

Door middel van het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen zal er aangetoond worden welke factoren invloed hebben op het Portugese detailhandelsbeleid en hoe de relatie tussen het beleid en de ontwikkelingen is geweest sinds de toetreding tot de Europese Unie. Door de belangrijkste factoren vast te stellen kan onderzocht worden op welke manier deze factoren invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van de detailhandel. Dit onderzoek zal een beter inzicht geven in zowel de detailhandelsontwikkelingen als de ontwikkeling die het overheidsbeleid dienaangaande heeft doorgemaakt. Door een relatie tussen beide te leggen, zal er inzicht ontstaan in de manier waarop beide elkaar beïnvloeden en welke factoren daarbij van belang zijn geweest.

### **1.3 Operationalisatie**

Dit onderzoek zal een hypothesen toetsend onderzoek zijn. Theorieën over de relatie tussen marktontwikkeling en beleidsontwikkeling zullen getoetst worden voor de Portugese detailhandelssituatie.

Voor het ontwikkelen van het theoretisch kader zal verschillende literatuur gebruikt worden. Er zullen theorieën vanuit verschillende invalshoeken gebruikt worden om het theoretisch kader te construeren.

Voor het onderzoeken van de Portugese beleidsontwikkelingen en de factoren die daarvoor bepalend zijn zal literatuur geraadpleegd worden over beleidsontwikkeling, economische en sociale ontwikkeling ten aanzien van Portugal. Tevens zal data gebruikt worden over ontwikkelingen in Portugal, zowel met betrekking tot de detailhandel (type winkelcentra, metrage, locatie) als met betrekking tot de bevolking en de economie. Diepte-interviews worden gehouden om betere inzichten te krijgen in de detailhandelsontwikkelingen en vooral overheidsbeleid en aanzien van detailhandel.

Bronnen daarvoor zijn; Portugese ministerie van economische zaken, ontwikkelaars, professoren aan Portugese Universiteiten, het CCP (Confederação de Comércio Português), het APCC en andere experts op het gebied van de Portugese detailhandelsmarkt.

Het is interessant om een case-studie aan het onderzoek te verbinden. Er zal onderzocht worden op welke manier het centrale overheidsbeleid voor de aanbodzijde van detailhandel invloed heeft gehad op de detailhandelsontwikkelingen in verschillende steden. Er zal onderzocht worden wat de verschillen zijn tussen de steden wat betreft decentraal detailhandelsbeleid. Daarnaast zal een stad met een nieuwe ontwikkeling vergeleken worden met een stad waar al eerdere ontwikkeling heeft plaatsgevonden, zodat er uitspraken gedaan kunnen worden over de ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid en op welke manier het centraal beleid invloed heeft gehad op de detailhandelsontwikkelingen in de praktijk.

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

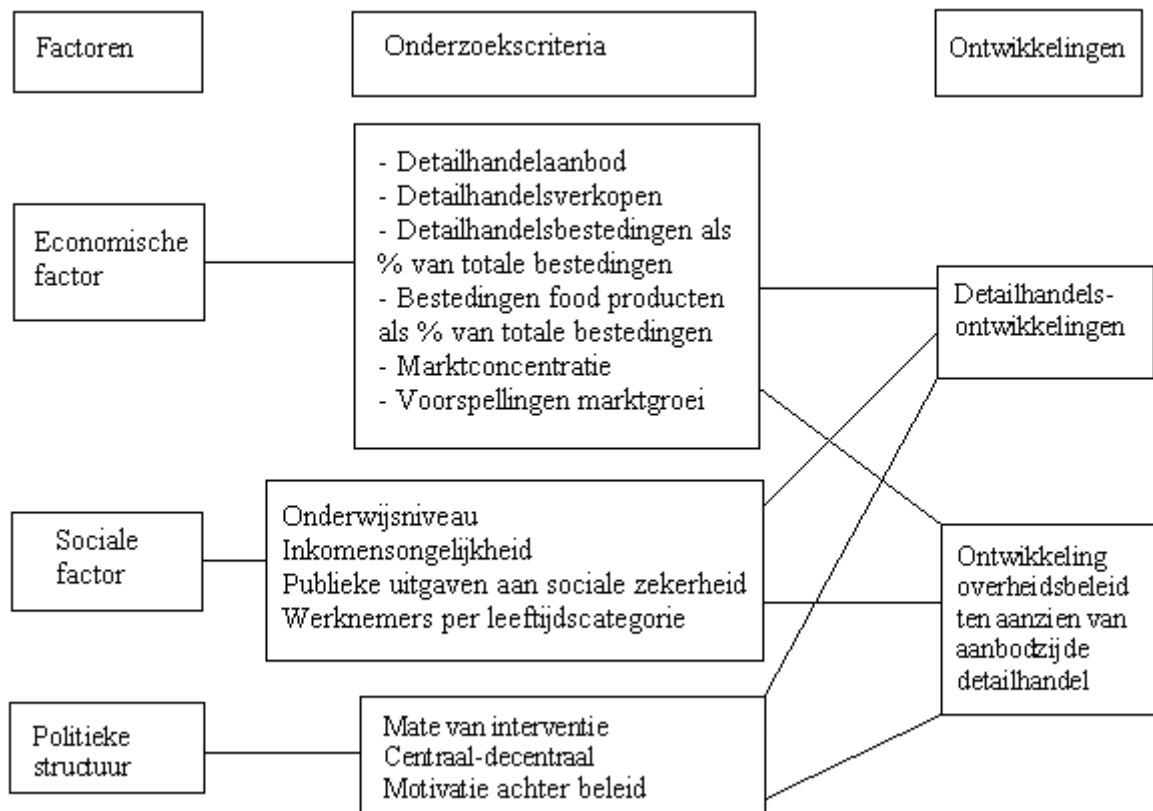
In dit onderzoek wordt een relatie gelegd tussen detailhandelsontwikkelingen en ontwikkelingen in het overheidsbeleid ten aanzien van detailhandel. Er wordt gebruik gemaakt van verschillende theorieën, die in het onderzoek zullen worden getoetst voor de Portugese situatie. Deze relatie is met betrekking tot emersing markets nog weinig onderzocht, waardoor dit onderzoek wellicht tot nieuwe inzichten zal leiden. Daarnaast kan het theoretisch kader gebruikt worden voor het onderzoeken van andere landen, bijvoorbeeld de emersing landen in Centraal- en Oost-Europa.

#### **1.5 Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht geeft in de ontwikkeling van het Portugese overheidsbeleid ten aanzien van de detailhandel en de wisselwerking met de detailhandelsontwikkeling in de praktijk. Dat is niet alleen relevant voor ontwikkelaars (zoals Multi Development als stageverlener) en de Portugese overheid, maar tevens voor de opkomende emersing landen in Centraal- en Oost-Europa, omdat wellicht van de Portugese situatie geleerd kan worden.

## 1.6 Conceptueel model

Figuur 1.1. Conceptueel model



Bron: Eigen ontwerp

In dit onderzoek worden drie factoren onderzocht die invloed hebben op de detailhandelsstructuur van Portugal. Dat zijn de sociale factor, de economische factor en de politieke factor, ontleend aan de theorie van Danziger (1994). Elk van deze factoren zal onderzocht worden aan de hand van een aantal criteria. Deze zijn voor de economische factor, het detailhandelaanbod, de detailhandelsverkopen, de detailhandelsbestedingen als percentage van de totale consumenten bestedingen, de bestedingen aan food producten als percentage van de totale consumentenbestedingen, de marktconcentratie en de marktvoorspellingen ten aanzien van uitbreiding van het metrage. De sociale factor zal onderzocht worden aan de hand van het onderwijsniveau, de inkomensongelijkheid, de publieke uitgaven aan sociale zekerheid en het percentage werknemers per leeftijdscategorie. De politieke structuur wordt gemeten aan de hand van drie aspecten, namelijk, de mate van overheidsinterventie, in welke mate het Portugese overheidsbeleid voor detailhandel centraal dan wel decentraal gestuurd wordt en de motivatie achter het geïmplementeerde overheidsbeleid. De drie factoren hebben allemaal een bepaalde invloed op zowel het overheidsbeleid voor de detailhandel, als de detailhandelsontwikkelingen zelf, omdat deze twee een sterke relatie vertonen.

Detailhandelsontwikkelingen hebben invloed op het detailhandelbeleid, maar ook andersom heeft het beleid invloed op de detailhandelsontwikkelingen, zo wordt verondersteld.

## **2 Invloedsfactoren op de ontwikkeling van overheidsbeleid voor detailhandel**

In Van Dale's Groot Woordenboek der Nederlandse taal wordt beleid omschreven als 'wijze van behandeling van een zaak met betrekking tot de gevolgte of te volgen beginselen of gedragslijn' (Van Dale, 2008). Dat houdt in dat wanneer er beleid wordt gemaakt voor bepaalde zaken, daarnaar gehandeld moet worden. Beleid wordt op macroniveau bepaald, dat wil zeggen in relatie tot het politieke stelsel of de samenleving als geheel (Hoogerwerf, 2003). Of zoals Heywood (1999) stelt, beleid is het hart van alle sociale activiteit, formeel en informeel, publiek en privaat, in alle menselijke groepen, instituties en samenlevingen en is gekoppeld aan productie, distributie en gebruik van hulpbronnen in het maatschappelijk leven. Elk land kent haar eigen overheidsbeleid, dat op verschillende vlakken gevoerd wordt, zoals economie, welzijn, ruimtelijke ordening en milieu. Er bestaan grote verschillen tussen landen. Sommige landen voeren weinig beleid ("de nachtwakersstaten"), andere landen voeren voor een groot aantal onderwerpen een uitgesproken beleid ("de verzorgingsstaten"). Het is daarom interessant om de totstandkoming van beleid en beleidsontwikkeling te onderzoeken. Er zijn vele factoren verbonden aan de verschillende beleidsmaatregelen van landen, zoals de politieke structuur, de economische en de sociale ontwikkelingen. In dit theoretisch hoofdstuk wordt een model gepresenteerd, dat een aantal componenten bevat, om de ontwikkeling van overheidsbeleid ten aanzien van detailhandel te kunnen verklaren.

Echter, allereerst zal ingegaan worden op de definitie van beleid en hoe beleid tot stand komt. Vervolgens zal er een algemeen overzicht gegeven worden van het ruimtelijk ordeningsbeleid en het detailhandelsbeleid van de overheid, om aan te geven op welke manier ze een bijdrage leveren aan de maatschappij. Daarna zal ingegaan worden op de verschillende componenten van het model. Ook twee andere belangrijke factoren die een rol spelen in het verklaren van detailhandelsbeleid, zullen worden besproken. Vervolgens zal ingegaan worden op het detailhandelsbeleid aan de hand van de beleidslevenscyclus van Winsemius (1986). Via deze beleidslevenscyclus zal getoond worden hoe de levenscyclus van overheidsbeleid met betrekking tot de detailhandel verloopt.

### **2.1 Ruimtelijk ordeningsbeleid**

Om te begrijpen welke (f)actoren invloed hebben op het ruimtelijke ordeningsbeleid en de ontwikkeling van het beleid wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid, en de algemene ontwikkeling van overheidsbeleid.

Overheidsbeleid wordt in essentie gebruikt om maatschappelijke processen te beïnvloeden en het handelen van actoren te sturen. Uit vrees voor chaos moet de overheid zorgen voor regulering, dat straf- en privaatrechtelijk wordt vastgelegd (Hoogerwerf, 2003). Via beleid zal getracht worden

processen in de gewenste richting te sturen. De rechtvaardiging van ruimtelijk ordeningsbeleid komt voort uit het mogelijk optreden van negatieve externe effecten. Interventie via het planningsysteem moet ervoor zorgen dat negatieve externe factoren worden geminimaliseerd en dat het welzijnsniveau toeneemt (Evans, 2004). Daarnaast wordt ruimtelijk ordeningsbeleid gebruikt om specifieke problemen op een doelgerichte manier op te lossen, te voorkomen of te verminderen. In veel gevallen worden gebieden of gebouwen geconserveerd, vanwege hun architectonische of historische waarde.

De kern van beleid is dat het een proces in ontwikkeling is. Beleid ontstaat niet opeens, maar ontwikkelt zich geleidelijk. Het is een gevolg van achterliggende maatschappelijke, politieke, sociale en economische processen. Sociaal-wetenschappelijk kan een beleidsproces omschreven worden als een dynamisch verloop van handelingen en interacties met betrekking tot beleid (Hoogerwerf, 2003). De dynamiek in het beleidsproces zorgt voor een ontwikkelingsgang. Beleid is zelden statisch, maar voortdurend aan verandering onderhevig. Het beleidsproces wordt beïnvloed door een wisselwerking tussen verschillende actoren, zoals ministers, politieke partijen, belangengroepen, adviesorganen en de media, waardoor het een multi-actorproces is. Mede door de grote hoeveelheid betrokken actoren, maar ook andere factoren, zoals economische omstandigheden, is er in het beleidsproces sprake van een bepaalde slingerbeweging, dat wil zeggen dat het accent in de ene periode op een ander accent kan liggen dan in een andere periode. Daarnaast is een beleidsproces een opeenvolging van gebeurtenissen. Het beleidsproces heeft een bepaalde padafhankelijkheid, wat betekent dat gemaakte keuzes in het verleden doorwerking hebben op de keuzes in de toekomst (Terhorst, 1997). Deze padafhankelijkheid zorgt echter wel voor een bepaalde stabiliteit in het dynamische beleidsproces (Hoogerwerf, 2003).

Ook het ruimtelijke ordeningsbeleid is aan verandering onderhevig. Het staat ook niet op zich zelf, maar is interactief met andere beleidsvelden, zoals, de volksgezondheid, onderwijs, criminaliteit, armoede, werkloosheid, economische groei en de milieuvervuiling.

Het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid verschilt sterk per land. Zelfs binnen de West-Europese landen bestaan grote verschillen. Het ruimtelijke ordeningsbeleid van landen varieert tussen de extremen restrictief en liberaal. Wanneer er een restrictief beleid wordt gevoerd, geeft de overheid strikte voorwaarden aan ontwikkelingen. Bij een liberaal beleid worden aan die ontwikkelingen geen randvoorwaarden opgelegd, waardoor er een vrije(re) marktwerking is.

Het voeren van een ruimtelijke ordeningsbeleid is wenselijk op een aantal punten. Chapin heeft een overzicht gegeven van de motieven om ruimtelijke ordening als overheidstaak te zien (Spit, 2002). Deze motieven zijn;



- Health and safety	Gezondheid en veiligheid
- Convenience	Een goede inrichting; nabijheid en scheiding van functies
- Efficiency and energy conservation	Efficiënt omgaan met energie en bewustzijn vergroten
- Environmental quality	Milieukwaliteit
- Social equity and Social choice	Sociale rechtvaardigheid, gelijke kansen voor iedereen
- Amenity	Ruimtelijke kwaliteit

Bron: Chapin, 1979

Chapin laat hier zien dat ruimtelijke ordeningsbeleid kan bijdragen aan vele facetten in de samenleving. Het is de taak van de overheid om te streven naar behoud van eindige hulpbronnen, dat wil zeggen reguleren. Overheden beperken op die manier via algemene regels, vergunningen en concessies het onbeperkte gebruik van gemeenschappelijke gronden (Hoogerwerf, 2003). Vooral in stedelijke gebieden kan de overheid aan de hand van ruimtelijk ordeningsbeleid specifieke problemen oplossen. Vastgoed heeft een lange levensduur en is gefixeerd aan een plek. Nieuwe vastgoedontwikkelingen hebben daarom een grote impact op de kwaliteit en duurzaamheid van de stedelijke omgeving. Hoe groter het project, hoe groter de impact het project heeft op haar omgeving. Het is daarom van groot belang dat nieuwbouwprojecten worden gestuurd door een goed gedefinieerd planningsysteem (Kok, 2005). Door de verstedelijking, industrialisatie en de toegenomen mobiliteit wordt een steeds actievere overheidsbemoeyenis gevraagd om chaos te voorkomen.

Door de restricties die overheden opleggen zijn er in de praktijk verschillende planvormen te onderscheiden Spit (2002) onderscheidt er drie, namelijk;

#### *Planning voor ontwikkeling*

Hierbij wordt nieuwe ontwikkelingen een kans gegeven. Daarbij gaat het niet alleen om het ruimte bieden aan nieuwe woonwijken, werklocaties, winkelcentra en dergelijke, maar ook om het gecontroleerd kansen bieden voor verdringing van functies of menging van functies.

#### *Planning voor conservering*

Daarbij gaat het om het in stand houden van het bestaande. Vermindering van kwaliteit kan gestopt worden door regelgeving of door actieve inzet van de overheid. Bestaande (vaak historische) kwaliteiten kunnen beschermd worden.

#### *Planning voor herstructurering*

Het planmatig ingrijpen in de ruimtelijke orde om achterstandssituaties of kwaliteitsvermindering te voorkomen. Hierbij staat niet alleen het behoud centraal, maar ook de wens tot verandering.

Overheden, zowel centrale overheden als decentrale overheden, pogen door middel van restricties de kwaliteit van de ruimtelijke orde te verbeteren. Deze restricties hebben op verschillende plaatsen verschillende uitwerkingen. Zo wordt op binnenstedelijke locaties voornamelijk gestreefd naar conservering en herstructurering en op uitleglocaties naar ontwikkeling. Echter, de wensen verschillen per locatie vaak sterk, waardoor voor verschillende uitleglocaties toch verschillende restricties kunnen gelden.

## **2.2 Detailhandelsbeleid**

Overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van detailhandel maakt gedeeltelijk deel uit van het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid, zo wordt detailhandel vaak gestuurd via een geïntegreerd land-use plan en gedeeltelijk via het economisch beleid. Echter, detailhandelsbeleid staat ook voor een deel los van het ruimtelijke ordeningsbeleid en het economisch beleid, zo kan via een detailhandelsbeleid de detailhandelsstructuur van een land worden gestuurd. Detailhandelsbeleid verschilt per land en per tijdvak. Er is geen algemeen geldende regel voor een goed of slecht detailhandelsbeleid, maar er bestaan verschillende vormen. Wel kan gesteld worden dat een detailhandelsbeleid effectief is wanneer het gewenste ontwikkelingen bevordert en ongewenste ontwikkelingen tegengaat. Het belangrijkste van detailhandelsbeleid is dat het de structuur van detailhandel in een land bepaalt, het is vestigingsbepalend en zorgt voor eerlijke mededinging. De aan- en afwezigheid en hoedanigheid van beleid draagt daarom mede bij aan verschillen in detailhandelsstructuren van landen. Detailhandel is net als andere commerciële activiteiten een onderwerp voor overheidsregulering uit maatschappelijke overwegingen en vanuit het oogpunt van milieubeheer. Tegelijkertijd vormt detailhandel een bron van werkgelegenheid en economische groei. Daarom zal een detailhandelsbeleid economische ontwikkeling genereren, maar tegelijkertijd zorgen dat nieuwe ontwikkelingen geen negatieve impact hebben op de gezondheid en veiligheid van de samenleving noch op het milieu (Guy, 2005).

Het detailhandelsbeleid heeft de laatste jaren in Europa aan aandacht gewonnen. De mobiliteit van de bevolking is sterk toegenomen de laatste twintig jaar. Het aantal huishoudens met een auto in West-Europa is sterk gegroeid. De aanbodzijde van detailhandelsontwikkelingen heeft daar sterk op ingespeeld, door buitenstedelijke, of ook wel perifere, detailhandelsvestigingen te ontwikkelen (Evers, 2001). Vooral in landen met een liberaal detailhandelsbeleid is de detailhandelsstructuur sterk veranderd. Nederland heeft een restrictief beleid gevoerd om de binnensteden vitaal te houden en buurtwinkels te behouden (Spierings, 2006). Andere landen, zoals Frankrijk, Groot-Brittannië, België en Duitsland voerden geruime tijd een veel liberaler beleid en kennen mede daardoor een minder verstedelijkte detailhandelsstructuur dan Nederland (Reijmer, 1997). Echter, in deze landen wordt een steeds restrictiever beleid gevoerd ten aanzien van buitenstedelijke ontwikkelingen, omdat de neveneffecten van liberaal beleid steeds meer zichtbaar worden (Evers, 2001). Er ontstaat verschraling van het aanbod in binnensteden, aantasting van de vitaliteit en variëteit in de binnensteden,

milieuproblemen en congestie op de wegen door de toegenomen automobilititeit die buitenstedelijke vestigingen met zich meebrengt (Reijmer, 2001). Ook de toegenomen aandacht voor milieu en omgeving is een factor die meespeelt in het voeren van een restrictiever detailhandelsbeleid. Naast restricties wordt het verplicht uitvoeren van een effectstudie, waarbij grootschalige perifere ontwikkelingen getoetst dienen te worden aan een aantal criteria, zoals de effecten voor de bestaande detailhandelsstructuur, steeds vaker toegepast, worden winkeltijden van perifere detailhandelsvestigingen aangescherpt en wordt er, zoals in Frankrijk, een hogere belasting geheven op grootschalige perifere vestigingen (Reijmer, 1997). Vanaf het moment dat landen een restrictiever beleid zijn gaan voeren is de toename van ontwikkelingen buiten de steden afgeremd. Er kan daarom gesteld worden dat er een tendens is waar te nemen van een liberaal beleid naar een meer restrictief beleid, althans buiten Nederland, waar een trend plaatsvindt naar een meer liberaal beleid.

### **2.3 Factoren van detailhandelsbeleid**

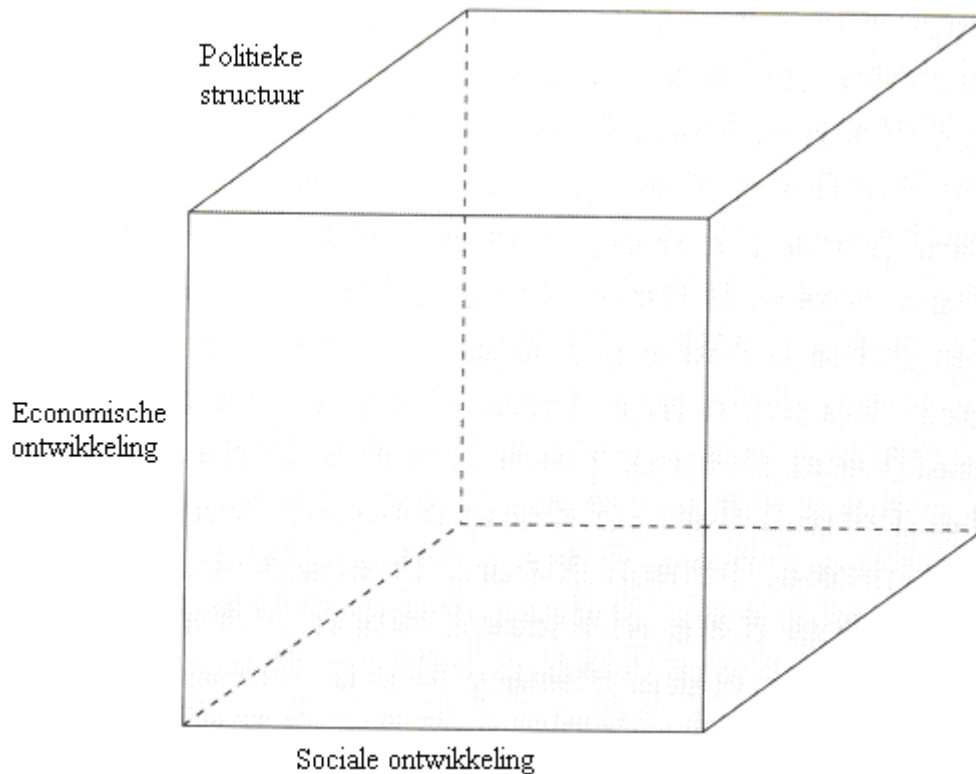
In deze paragraaf zullen de drie belangrijkste factoren, die bepalend zijn voor het overheidsbeleid voor detailhandel, worden besproken. De factoren die besproken worden zijn; politieke structuur, economische ontwikkeling en sociale ontwikkeling. De keuze voor deze factoren zal in deze paragraaf nader worden uitgelegd. Ook zullen een aantal relaties tussen de drie factoren gelegd worden. Het beschrijven van de belangrijkste factoren die ten grondslag liggen aan ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid zorgt ervoor dat het complexe proces van detailhandelsontwikkeling beter begrepen wordt. Door onderzoek te doen naar detailhandelsontwikkelingen aan de hand van de factoren die daarop invloed uitoefenen, kan de ontwikkeling van detailhandelsbeleid voor een land onderzocht worden.

Voor het aantonen van de belangrijkste factoren die aan de ontwikkeling van detailhandelsbeleid ten grondslag liggen, zal onderzoek uit verschillende invalshoeken gebruikt worden. Er zijn onderzoeken gedaan naar de samenhang tussen sociale, economische en politieke factoren, echter enkel ten aanzien van algemeen overheidsbeleid en welzijnsbeleid (Hoogerwerf 1985). In 1952 heeft Solomon Fabricant het eerste empirische onderzoek gedaan naar relaties tussen de inhoud van overheidsbeleid en sociale en economische factoren, door alle Amerikaanse deelstaten onderling te vergelijken. Zijn conclusie was dat de inhoud van overheidsbeleid voor het grootste deel bepaald wordt door sociale en economische factoren. Dawson en Robinson hebben in 1963 ook een vergelijkend onderzoek gedaan in de Amerikaanse deelstaten. Zij kwamen ook tot de conclusie dat sociale en economische factoren een samenhang vertoonden met de politieke factoren. Daarnaast werd er een samenhang aangetoond tussen kenmerken van het politieke systeem en de inhoud van het overheidsbeleid.

In dit onderzoek wordt de samenhang tussen de factoren politieke structuur, economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling en de ontwikkeling van detailhandelsbeleid onderzocht. In figuur 1

worden de drie factoren in een kubus getoond. Vervolgens zal ingegaan worden op de drie factoren, de onderlinge relaties en de relatie met ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid.

Figuur 2.1 Kubus met factoren



Bron: Eigen ontwerp

#### 2.4 Politieke structuur

Uit onderzoeken van Fabricant (1952), Dawson & Robinson (1963) en Wilensky (1975), welke laatste in een internationaal vergelijkend onderzoek de overheidsuitgaven voor sociale voorzieningen onderzocht, blijkt steeds dat de politieke structuur als factor van ondergeschikt belang is aan de sociale en economische factoren. Toch wordt de politieke structuur als verklarende factor meegenomen in dit onderzoek, omdat deze wel degelijk mede-bepalend is voor de ontwikkeling van detailhandelsbeleid. Met politieke structuur wordt bedoeld de wijze van opbouw van het politieke systeem, ofwel, op welke manier de overheid georganiseerd is. Later in deze paragraaf zal uitgelegd worden aan de hand van welke aspecten dat gemeten wordt.

Voorafgaand aan het bespreken van de ontwikkeling van ruimtelijk ordeningsbeleid wordt eerst ingegaan op het begrip bureaucrativering, omdat er zonder bureaucratie, geen sprake kan zijn van beleidsontwikkeling. Bureaucrativering wordt door Max Weber aangeduid als de groei van het ambtelijk apparaat en zijn kenmerkende wijze van functioneren (Hoogerwerf, 1988). Weber geeft een vijftal veranderingen weer van de politieke structuur die de bureaucrativering bevordert. De eerste is

de kwantitatieve groei van de bestuurstaken, dat wil zeggen de groeiende omvang van het overheidsbeleid. In de moderne staten is de bureaucrativering onder andere gegroeid door de behoefte aan orde en veiligheid door de sociaal-politieke taken die de overheid op zich heeft genomen. Een tweede verandering is de differentiatie van bestuurstaken, ofwel de uitbreiding van het aantal sectoren op overheidsniveau. De derde verandering, of eigenlijk verbetering, is het efficiënter werken van de overheid en het inzetten van geschoold personeel. De vierde belangrijke verandering is het organiseren van overheidsbeleid op een centraal niveau met een goede coördinatie naar de decentrale niveaus. De vijfde verandering in bureaucrativering is democratisering. Deze vijf veranderingen in de bureaucrativering zijn voorafgegaan en deels samengegaan met beleidsontwikkeling. Naarmate het ambtelijk apparaat groeide, het aantal beleidssectoren toenam, er efficiënter gewerkt werd en beleidsafspraken centraler geregeld werden is de beleidsontwikkeling gegroeid, ofwel is het aantal beleidsmaatregelen toegenomen. Voorafgaand aan detailhandelsbeleid zijn eerst vele andere soorten beleid geïmplementeerd, voornamelijk om de economische groei te bevorderen. Overheidsbeleid wordt ontwikkeld in reactie op economische en sociale ontwikkelingen (Danziger, 1994) en dat is ook voor detailhandelsbeleid aannemelijk. Echter, detailhandelsbeleid is wel sterk afhankelijk van het algemene ruimtelijk ordeningsbeleid. Vaak, in landen met een redelijk liberaal beleid ten aanzien van detailhandel, is er geen specifiek detailhandelsbeleid in planningsopzicht, zoals dat in Nederland wel bestaat, maar maakt het detailhandelsbeleid deel uit van het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid of het stedelijk planningsbeleid. Ontwikkelingen in nieuwe detailhandelsvestigingen moeten dan voldoen aan de algemene normen van stedelijke ontwikkeling, zoals inpassing in het bestemmingsplan. De indicatoren die in het onderzoek van Dawson & Robinson worden gebruikt voor het onderzoeken van de politieke structuur, zijn, opkomst bij verkiezingen, de mate van rivaliteit tussen politieke partijen en de mate van evenredige vertegenwoordiging van sociale groepen in het parlement (Hoogerwerf, 1985). In dit onderzoek, wordt niet de totale politieke structuur en inhoud van overheidsbeleid onderzocht, maar enkel het detailhandelsbeleid, dat gedeeltelijk onderdeel is van het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid en het economisch beleid. Daarom is gekozen voor drie indicatoren, ook gebruikt door Evers (2002), die specifiek gericht zijn op het detailhandelsbeleid. De eerste indicator is de mate van overheidsinterventie. Deze indicator is van belang, omdat het aangeeft in hoeverre de overheid intervenueert, direct dan wel indirect, in het aanbod van de detailhandel. Het is ook bepalend voor de detailhandelsstructuur van een land, omdat in een land waar de overheid intervenueert een andere structuur zal bestaan dan in een land waar minder interventie plaatsvindt. De uitersten zijn een restrictief beleid of een liberaal beleid. Uiteraard bestaan er vele tussenvormen, waarbij het beleid in meer of mindere mate restrictief, dan wel liberaal is. De tweede indicator is de mate van decentralisatie en centralisatie. Deze is van belang, omdat landen met een decentraal karakter moeilijk te sturen zijn via een centraal detailhandelsbeleid. Duitsland is hiervan een goed voorbeeld, waar centrale regels wel opgesteld worden, maar weinig worden toegepast door de decentrale overheden. In landen met een centraal gestuurde overheid, zal een detailhandelsbeleid effectiever zijn. De derde

indicator is de motivatie achter het overheidsbeleid. Deze kan politiek van karakter zijn, wat betekent dat er bij politieke veranderingen in een land ook veranderingen in het detailhandelsbeleid kunnen plaatsvinden, waardoor het beleid minder stabiel is. Wanneer de motivatie gericht is op planningsdoeleinden, zal het beleid stabiel zijn en minder aan verandering onderhevig. Bij planningsmotivatie zal het beleid voortkomen uit theoretische ideeën ten aanzien van vestigingsplaatsbepaling en bij politieke motivatie zal het beleid voortkomen uit politieke ideologie, om bijvoorbeeld een bepaalde groep in de samenleving te beschermen.

Echter, politieke structuur, zoals uit onderzoeken bleek, is van ondergeschikt belang voor het verklaren van ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid ten opzichte van sociaal-economische factoren. Daarnaast geeft Danziger (1994) aan dat politieke ontwikkeling en daarmee ook de ontwikkeling van detailhandelsbeleid, de afhankelijke variabele van economische en sociale ontwikkeling is (zie ook figuur 2). Er bestaan echter wel twee belangrijke relaties tussen economische en sociale groei en politieke ontwikkeling. Allereerst gaat groeiende welvaart in de meeste samenlevingen gepaard met een geleidelijke groei van het procentuele aandeel van de overheidsuitgaven. Deze regelmatigheid staat bekend als de wet van Wagner (Hoogerwerf, 2004). Vooral de uitgaven voor sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg stijgen en de uitgaven voor reguleringsmaatregelen en infrastructuur stijgen minder snel en nemen na een bepaalde tijd een vast percentage van het nationaal inkomen in. Daarnaast betekent welvaartsgroei democratisering. Welvaartsvergroten industrialisering leidt tot een hoger onderwijsniveau, hetgeen leidt tot meer communicatie en daardoor weer tot meer democratie (Hoogerwerf, 1985). Hiernavolgend zal verder worden ingegaan op de factoren sociale en economische ontwikkeling.

## **2.5 Sociale en economische factoren**

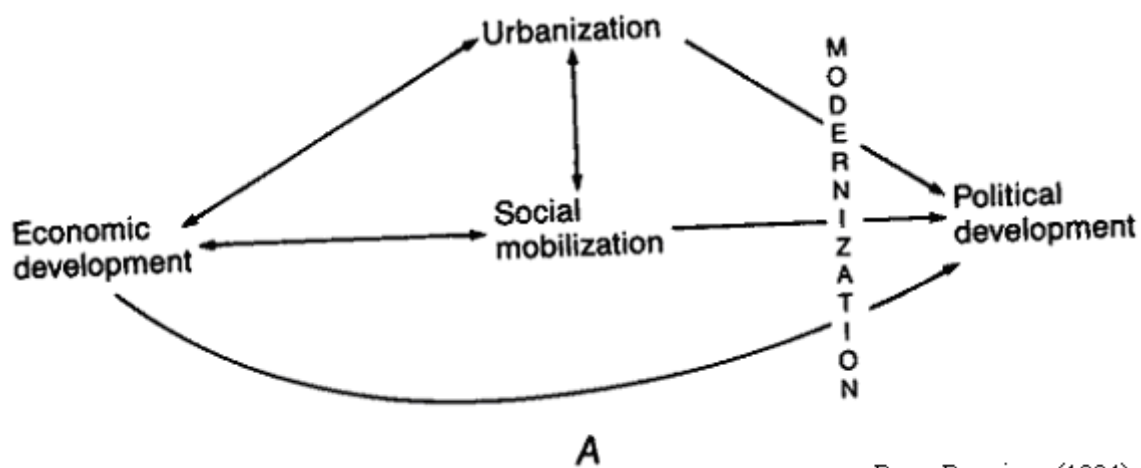
Dat de ontwikkeling van detailhandelsbeleid deels verklaard wordt door de politieke cultuur van een land is eenvoudig te begrijpen. Het detailhandelsbeleid wordt immers in grote mate bepaald door de mate waarin de overheid restricties oplegt via de ruimtelijke ordening. Het verklaren van detailhandelsbeleid aan de hand van sociale en economische ontwikkeling is daarentegen lastiger, omdat er geen eenduidige relatie bestaat tussen detailhandelsbeleid enerzijds en sociale en economische ontwikkeling anderzijds. Echter, er zijn er wel degelijk een aantal relaties te leggen. Het zijn namelijk over het algemeen de sociale en economische ontwikkelingen die de inrichting van de ruimte hebben bepaald, waardoor de ruimtelijke inrichting een sterke samenhang kent met economische ontwikkelingen, zoals suburbanisatie en schaalvergroting en sociale ontwikkeling, zoals de vraag naar sociaal betere leefomstandigheden (Spit, 2002). Ook visa versa pogen beleidsmakers in de ruimtelijke ordening een bijdrage te leveren aan economische groei, bijvoorbeeld door middel van een allocatiebeleid en sociale groei, door middel van, bijvoorbeeld, het vergroten van de leefbaarheid



in steden. Omdat de relatie tussen deze factoren zo nauw is, worden economische en sociale factoren niet in aparte paragrafen behandeld, maar in dezelfde paragraaf.

Danziger (1994) stelt dat beleidsprocessen zich primair voordoen door de ontwikkeling van economische en sociale systemen, omdat de elementen in een modernisatieproces, zoals economische groei, urbanisatie en sociale mobiliteit, een complexer en efficiënter politiek systeem vragen. Een beter ontwikkeld overheidsbeleid is bijvoorbeeld nodig om te kunnen voorzien in betere infrastructuur om economische activiteiten te stimuleren en te kunnen voldoen aan de verwachtingen van de moderne samenleving. Kort gezegd ontwikkelt de overheid een complexer en gespecialiseerder beleid om in te kunnen spelen op maatschappelijke en economische veranderingen. Het zijn dus voornamelijk externe ontwikkelingen die beleidsprocessen doen ontwikkelen (Danziger, 1994). Figuur 2.2 laat zien dat beleidsontwikkeling de afhankelijke variabele is, die bepaald wordt door de onafhankelijke factoren, de economische en sociale ontwikkelingen.

Figuur 2.2 Ontwikkelingmodel



Bron: Danziger (1994)

De overheid reageert op, zowel de positieve als negatieve gevolgen, van economische ontwikkeling, door bepaalde beleidsmaatregelen te implementeren. Ruimtelijk ordeningsbeleid zal op positieve ontwikkelingen, zoals welvaartstijging beleidsmatig reageren, door betere infrastructuur te genereren. Het detailhandelsbeleid kan in reactie hierop bijvoorbeeld meer ruimte bieden in binnensteden, om de detailhandelsontwikkelingen te bevorderen. Daarnaast brengt economische ontwikkeling neveneffecten met zich mee. De econoom Mishan wees er in zijn studie, *The cost of economics*, op dat economische groei gepaard gaat met bederf van grond, water en lucht (Hoogerwerf, 1971). Dit worden wel de sociale kosten van economische groei genoemd (Midgley, 1995). Milieuvervuiling, verkeersopstoppingen, suburbanisatie, ongewenste bebouwing en geluidshinder zorgen voor veel ongenoegen. Het ruimtelijk ordeningsbeleid kan ervoor zorgen deze neveneffecten te minimaliseren en welzijn toe te laten nemen, door middel van het stellen van restricties (Evans, 2004). Zo kunnen er ook

vanuit detailhandelsbeleid restricties opgelegd worden, bijvoorbeeld op detailhandelsontwikkelingen buiten de stadsranden, om ongewenste mobiliteit tegen te gaan. Ook vanuit de maatschappij ontstaat kritiek op de neveneffecten van economische groei. Beleidsontwikkeling en maatschappij zijn direct aan elkaar gekoppeld, omdat beleid een weerspiegeling is van spanningen en conflicten in de samenleving (Heywood, 1999). Daarnaast gaat economische groei gepaard met verbeterde educatie en groter sociaal welzijn onder de bevolking. Naarmate het onderwijs- en welzijnsniveau toenemen, zal de maatschappij zich bewuster worden dat aan economische groei neveneffecten verbonden zijn, waardoor de vraag naar verdere overheidsregulering toeneemt in de samenleving (Danziger, 1994). Zo streeft Nederland al tientallen jaren naar het verbeteren van de kwaliteit van het milieu. Door middel van regulering, belastingen en subsidies wordt er gestreefd naar een milieubewustere samenleving, terwijl China daar nog helemaal niet zo sterk mee bezig is. Dat komt voornamelijk omdat China nog in een groeiende welvaartsmaatschappij verkeert en Nederland in een stabiliserende welzijnsmaatschappij. Er kan gesteld worden dat economische ontwikkeling, gekoppeld aan sociale ontwikkeling, gepaard gaat met een groeiende interesse in duurzaamheid (Midgley, 1995). Een goede ruimtelijke planning kan bijdragen aan de ontwikkeling van een duurzame samenleving.

### 2.5.1 Niveaus van overheidsinterventie

Er zijn verschillende niveaus van overheidsinterventie te onderscheiden. Marshall and Toffel (2005) geven in hun sustainability hierarchy, figuur 2.3, aan dat er een variatie bestaat van vier niveaus. Deze zullen hieronder nader toegelicht worden.

Figuur 2.3 Sustainability Hierarchy



Bron: Marshall & Toffel (2005)

Op het eerste niveau vinden beleidsacties plaats die een reactie zijn op problemen die het overleven van mensen in gevaar brengen. Het zijn de primaire beleidsmaatregelen die genomen worden om de

samenleving in stand te houden. Zoals beleidsmaatregelen voor betere woningen voor arbeiders in het begin van de industriële samenleving, toen er dodelijke ziekten uitbraken, die niet alleen de overlevingskansen van arbeiders in gevaar brachten, maar ook van de elite. Het tweede niveau zijn beleidsmaatregelen die de problemen aanpakken die de levensverwachting of andere basisgezondheidsindicatoren van de samenleving beduidend verminderen. Hier gaat het beleid een stapje verder, het gaat niet meer om het overleven van de samenleving alleen, maar er wordt via beleidsmaatregelen gezorgd dat iedere burger recht heeft op gezondheidszorg, opdat de gezondheid en de levensverwachting van de samenleving zal toenemen. Het derde niveau waarop beleid plaatsvindt gaat nog iets verder, het zorgt ervoor dat de rechten van de mens beschermd worden. Op dit niveau wordt dus al uitgegaan dat mensenrechten worden gerespecteerd. De belangrijkste vorm van mensenrechtenbescherming is de democratische staat, waarin ieder een gelijke stem heeft om een bewindspersoon te kiezen. Het vierde, en laatste, beleidsniveau, geeft de samenleving niet alleen primaire zorg, maar zorgt voor een verbetering van de algehele levenskwaliteit. Op de eerste drie niveaus zorgen de beleidsmaatregelen voor welvaarts groei. Het vierde niveau gaat verder en zorgt naast welvaart voor een beter welzijnsniveau in de samenleving. Omdat ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid voornamelijk op het vierde niveau van de hiërarchie plaatsvinden, zal hierop verder ingegaan worden.

Welzijn kan worden omschreven als een toestand waarin de leden van een samenleving voldoening ervaren in de totaliteit van de diverse belangrijke individuele en gezamenlijke facetten van hun leven (Hoogerwerf, 1971). De mate waarin een samenleving streeft naar welzijn, en de inhoud van het welzijnsstreven, is per tijd en plaats anders. Wel kan gesteld worden dat naarmate het welvaartsniveau toeneemt, ook het welzijnsstreven toeneemt. Midgey (1995) laat een duidelijke relatie zien tussen sociaal beleid en economische ontwikkeling. Hij stelt dat sociale ontwikkeling niet enkel het verbeteren van de kwaliteit van leven betekent, maar ook het reageren, door de overheid, op de problemen die samenhangen met economische ontwikkeling. En dat de taak van de overheid is een harmonie te zoeken tussen beleidsinterventie en economische ontwikkelingsperspectieven. Een nog sterkere relatie geeft hij aan door te stellen dat welzijnsontwikkeling niet plaatsvindt zonder economische ontwikkeling en dat economische ontwikkeling geen betekenis heeft zonder welzijnsontwikkeling. Dat welzijnsontwikkeling automatisch voortkomt uit economische ontwikkeling verwerpt hij, omdat er georganiseerde overheidsinspanningen nodig zijn om het collectieve welzijn te verbeteren. Er zijn verschillende soorten welzijn te onderscheiden; lichamelijk en geestelijk welzijn, materieel welzijn (welvaart), ruimtelijk welzijn en maatschappelijk en cultureel welzijn (Hoogerwerf, 1971). In ruimtelijk beleid wordt voornamelijk het ruimtelijk welzijn van de mens bevorderd, voortvloeiend uit goede huisvesting en ruimtelijke ordening. Ook maatschappelijk welzijn kan verbeterd worden door goede ruimtelijke ordening, opdat er een gezonde samenlevingsstructuur ontstaat. Dat ruimtelijke planners zich ook zijn gaan bezighouden met de sociale aspecten van

planning, komt door een ontwikkeling die zich heeft voorgedaan in de ruimtelijke ordening, van enkel fysieke planningsactiviteiten naar meer sociale en economische activiteiten. Zo gingen stadsplanners zich richten op problemen als werkloosheid, criminaliteit en armoede, en onderzochten zij steeds vaker de sociale impact van fysieke, door de economie gestuurde, ontwikkelingen. Zo ontstond een nieuwe vorm van ruimtelijke planning, namelijk sociale planning, waarin de relatie tussen sociale ontwikkeling en ruimtelijke planning sterker is geworden (Midgley, 1995). Het verbeteren van welzijn door middel van ruimtelijke ordening kan op verschillende schaalniveaus worden toegepast, zoals binnensteden, dorpskernen, steden, regio's en landen. Detailhandelsbeleid speelt vooral in op welzijnsontwikkeling in binnensteden, dorpskernen en steden. Door middel van een goed detailhandelsbeleid kan het welzijnsniveau, door betere ruimtelijke kwaliteit van locaties, voor een bepaalde groep mensen toenemen (Midgley, 1995).

De sociale en economische component vertoont, zoals aangegeven, dus een sterk verband. Naarmate de economie groeit, groeit ook de sociale component en economische groei heeft geen betekenis, zonder sociale ontwikkeling. Daarnaast wordt een beter ontwikkelde economie gekenmerkt door een hoger opleidingsniveau, waardoor de samenleving zich sociaal sterker ontwikkelt. In economische groei zit over het algemeen een stijgende lijn, en de welvaart groeit met een dat tempo mee. De groei stijgt in het begin sterk, maar zwakt steeds verder af, tot de economische groei op een bepaald moment stabiliseert (Danziger, 1994). Op het moment dat de economische groei stabiliseert, verandert in de samenleving de vraag van kwantitatieve groei naar kwalitatieve groei, ofwel van welvaarts groei naar welzijns groei. Dit komt omdat de samenleving zich wil blijven ontwikkelen, maar er op welvaartsniveau geen grote groei meer haalbaar is, zodat de ontwikkeling gezocht wordt in welzijns groei. De economische groei neemt af, dus de vraag naar meer kwaliteit in de samenleving neemt toe. Dit is het punt waarbij het beleid gericht is op kwaliteit, niveau vier van de sustainability hierarchy. Het beleid richt zich niet meer zo sterk op de economische groei, maar steeds krachtiger op het bevorderen van de kwaliteit van leven binnen de maatschappij.

Detailhandelsbeleid is een beleid dat sterk samenhangt met economische ontwikkelingen, omdat detailhandelsontwikkelingen toenemen naarmate de economische welvaart groeit. De neveneffecten van detailhandelsontwikkelingen zullen pas aan het licht komen op het moment dat de samenleving de kwaliteit van ruimte belangrijk gaat vinden. In de periode van de economische welvaarts groei worden deze neveneffecten veel minder onder de aandacht gebracht, omdat het beleid gericht is op economische groei in plaats van welzijns groei. En belangrijk, beleid wordt ontwikkeld naar aanleiding van de economische en sociale ontwikkelings groei, dus beleid is de afhankelijke component. Hierdoor zal beleid inspelen op gebeurtenissen in de economische en sociale praktijk en niet andersom. De input voor beleid komt voort uit de samenleving. Neveneffecten van economische groei, in dit geval groei in de detailhandelsontwikkelingen, zijn daarom een input van de samenleving en de samenleving zal

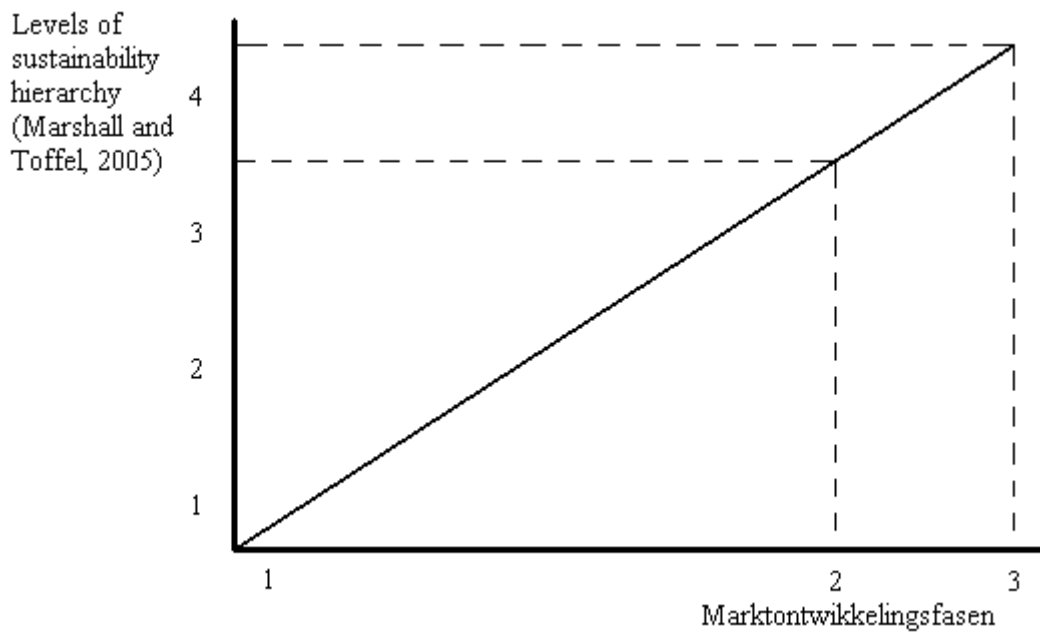
deze input alleen geven als de omslag van kwantiteit, economische welvaarts­groei naar kwaliteit, sociale welzijns­groei, heeft plaats­gevonden. Daarom wordt detail­handels­beleid pas op het vierde niveau van de hiërarchie ontwikkeld. De vraag is nu in hoeverre Portugal al aan niveau vier toe is of nog in een lager niveau verkeert.

### **2.5.2 Marktontwikkelingen in de detailhandel**

De ontwikkeling van de detail­handels­markt voor een land kan worden ingedeeld in drie ontwikkelings­stadia, namelijk; emerging markets, maturing markets en mature markets (Kok, 2005). In mature markten, zoals in Noordwest Europa, Scandinavië en Groot-Brittannië, worden detail­handels­ontwikkelingen gedomineerd door professionele ontwikkelaars, die hun projecten verkopen aan geïnstitutionaliseerde investeerders met een lange termijn visie wat betreft het project. De ontwikkelingen vinden over het algemeen gecentraliseerd plaats, door zoning en commerciële toegankelijkheid, op binnenstedelijke locaties. Nieuwe ontwikkelingen, qua aandeel van de bestaande, zijn relatief klein, het is een vervangings­markt. Daarnaast wordt zorg gedragen voor een goede kwaliteit van de projecten. In maturing markten zijn de ontwikkelingen verdeeld over grote detail­handels­ondernemingen die voornamelijk hun eigen hypermarkten ontwikkelen en opkomende onafhankelijke ontwikkelaars die gefocust zijn op de investeerders markt. Door de bestaande competitie en het succes van de bestaande locatie, wordt een proces van concentratie ingezet. Landen die zich momenteel in een maturing markt bevinden zijn Spanje, Portugal en Italië. In emerging markten zijn de detail­handels­ontwikkelingen verspreid en onvoorspelbaar. Grote ontwikkelaars uit de regio en speculatieve ontwikkelaars, die een gok nemen, omdat de hoogte van de rendementen moeilijk voorspeld kan worden, leiden de detail­handels­ontwikkelingen en er is vrijwel geen sprake van restricties en zoning door de overheid. Het betreft landen in Centraal- en Oost-Europa.

De auteur stelt dat detail­handels­beleid een samenhang vertoont met de ontwikkeling­fase van de markt. Gesteld wordt dat hoe meer de markt ontwikkeld is, hoe meer het detail­handels­beleid ontwikkeld is. Om de samenhang zichtbaar te maken tussen de marktontwikkelings­fasen en de sustainability hierarchy is een grafiek gemaakt, figuur 2.3. Waarbij de marktontwikkelings­fasen zijn ingedeeld in 1; emerging markt, 2; maturing markt en 3; mature markt.

Figuur 2.3: Relatie Marktontwikkeling & sustainability hierarchy



Bron: Eigen ontwerp

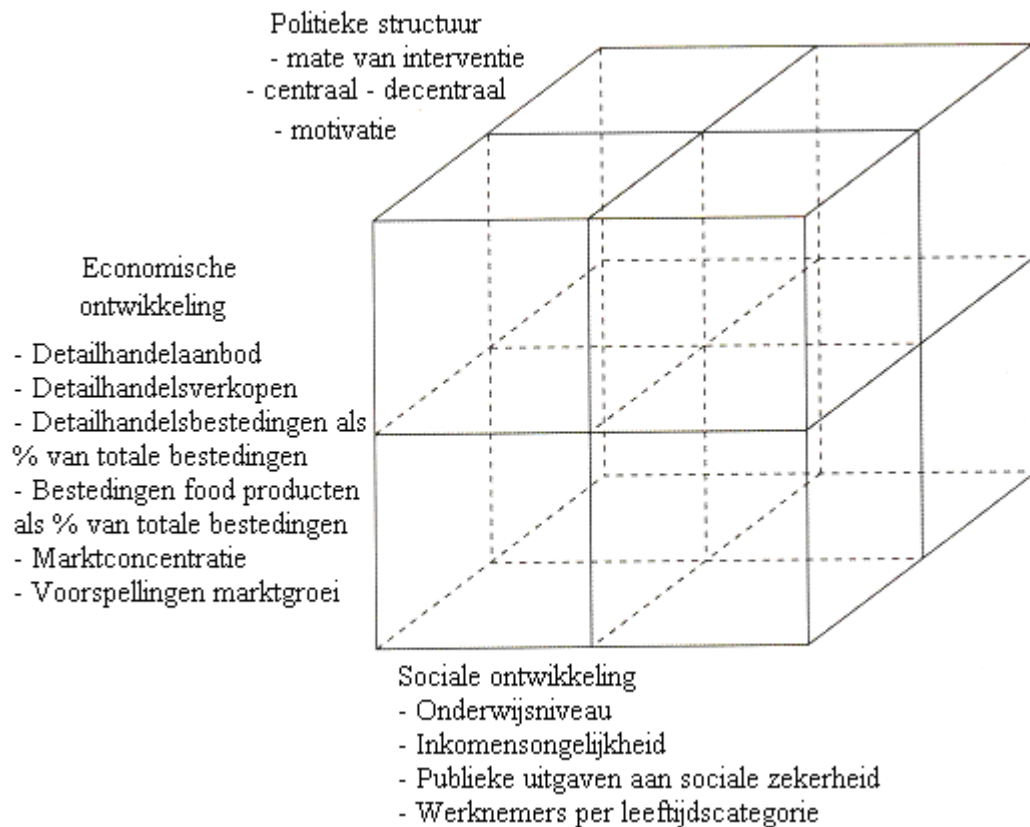
Deze grafiek laat zien dat pas in een maturing markt beleid wordt geïmplementeerd op een gevorderd niveau drie in de sustainability hierarchy en dat in de voortgang van deze marktfase aandacht komt voor beleidsontwikkeling op niveau vier, kwaliteit. Pas in een maturing markt ontstaat aandacht voor beleidsontwikkeling op niveau vier. De auteur stelt dat detailhandelsbeleid zich in een maturing markt ontwikkelt, maar pas toereikend en efficiënt is wanneer de markt mature is. Kortom, algemeen kan gesteld worden dat hoe meer ervaring een land heeft met detailhandelsontwikkelingen, hoe beter het detailhandelsbeleid is ontwikkeld. Dit is ook zeer aannemelijk wanneer in gedachten wordt genomen dat beleidsontwikkeling de afhankelijke variabele is van economische (markt)ontwikkeling en sociale ontwikkeling. Zonder de vraag vanuit de maatschappij naar betere levenskwaliteit ontstaat de drang van overheden niet om daarvoor daadwerkelijk effectief beleid te voeren.

De drie factoren die de ontwikkeling van detailhandelsbeleid verklaren zijn nu behandeld. Er zullen voor elke factor verschillende indicatoren gebruikt worden, die de ontwikkeling zichtbaar maken. Bij politieke structuur gaat het om de mate van waarin restricties worden gesteld binnen het overheidsbeleid ten aanzien van detailhandel, de mate van decentralisatie of centralisatie en de motivatie achter het beleid. De economische factor wordt geïndiceerd door middel van de detailhandelsverkoop, het ontwikkelde metrage, de dichtheid van winkelcentra per 1000 inwoners, het aandeel detailhandelbestedingen ten aanzien van de totale bestedingen, het aandeel dat besteed wordt aan food producten ten aanzien van de totale bestedingen, de marktconcentratie en de marktprognoses. De Sociale factor zal gemeten worden in onderwijsniveau, inkomensongelijkheid,



percentage werknemers per leeftijdscategorie en de mate van sociale zekerheid. In figuur 5 zijn de factoren en hun indicatoren weergegeven.

Figuur 2.4 Kubus met indicatoren van drie bepalende factoren voor detailhandelsbeleidsontwikkeling.



Bron: Eigen ontwerp

## 2.6 Andere factoren

Naast de drie eerder genoemde factoren is er nog een andere factor die een rol speelt en waarmee rekening gehouden dient te worden bij het onderzoeken van detailhandelsbeleidsontwikkeling. Ten eerste, de ontwikkelingen van overheidsbeleid ten aanzien van detailhandel in nabije landen en de invloed van de Europese Unie. Voor Europa kan gesteld worden dat nieuwe, toetredende landen wat betreft beleidsontwikkelingen een voorbeeld nemen aan de eerder toetredende landen binnen de Europese Unie. Effectieve beleidsmaatregelen ten aanzien van detailhandel zullen gemakkelijker overgenomen worden. Daarnaast oefent de Europese Unie wellicht druk uit op de beleidsontwikkelingen van nieuwkomers, opdat zij beter met ruimtevraagstukken omgaan. Portugal zal wellicht aan buurlanden als Spanje een voorbeeld hebben genomen wat betreft detailhandelsbeleid. Ook kan de Europese Unie invloed hebben gehad op de manier waarop de Portugese overheid het detailhandelsbeleid heeft ontworpen.

En de tweede factor is de urbanisatiegraad, ofwel de bevolkingsdichtheid. Er kan gesteld worden dat in landen of gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid meer ruimtelijk ordeningsbeleid

geïmplementeerd wordt, omdat de druk op schaarse grond groter is dan in landen met een lage bevolkingsdichtheid. Wanneer de grond schaarser is, zullen vaker beleidsmaatregelen ingesteld worden, omdat er vanuit verschillende ontwikkelingen druk op de grond wordt uitgeoefend, waardoor grondgebruik geïntensiveerd is (Brouwer, 1990). Landen met een lage bevolkingsdichtheid zullen meer ruimte hebben om nieuwbouwprojecten te starten, omdat er nog voldoende ruimte overblijft. Ook zullen deze landen minder last hebben van bijvoorbeeld congestie op de wegen, waardoor detailhandelsontwikkelingen buiten de stad een minder negatief effect hebben op de congestie dan in landen met een hoge bevolkingsdichtheid. Kortom, hoe hoger de urbanisatiegraad, hoe schaarser de grond, hoe vaker en meer beleidsmaatregelen geïmplementeerd worden.

## **2.7 Beleidslevenscyclus**

Winsemius (1986) ziet in beleidsontwikkeling bepaalde herkenbare patronen. Overheden houden zich bezig met een groot aantal verschillende vraagstukken, waarbij de aard van de vraagstukken, in termen van reikwijdte, risico's, oorzaken, economische en technische aspecten sterk uiteenloopt. Voor elk beleidsprobleem moet daarom een specifieke oplossing gezocht worden. Toch blijkt er een bepaalde levenscyclus te zijn voor beleidsvraagstukken, de door Winsemius ontwikkelde beleidslevenscyclus (Figuur 2.5), waarbij vier fasen worden onderscheiden (Winsemius, 1986, Brouwer 1990, Van der Knaap, 1990). De beleidslevenscyclus is vanuit de Nederlandse rijksoverheid ontstaan en zal daarom voornamelijk toepasbaar zijn op landen met een centrale overheidssturing. Echter, bevat de cyclus een bepaalde algemeenheid die ook kan worden toegepast op andere politieke structuren, zoals bijvoorbeeld decentrale overheden. Omdat ook het beleid van decentrale overheden de cyclus volgt van erkenning, beleidsformulering, oplossen en beheer.

### **Fase 1; Signalering en erkenning**

Zoals eerder aangegeven komen signalen dat er een probleem zou kunnen zijn vaak vanuit de samenleving, of vanuit andere (omringende) landen. Over de aard en omvang van het probleem bestaat in het begin over het algemeen geen consensus. Op een gegeven moment wordt er door het verantwoordelijke orgaan gereageerd op het probleem door het vergaren van informatie om een standpunt in te nemen over het probleem of vraagstuk. Het tijdsverloop kan verschillend zijn, soms wordt er meteen op de signalen gereageerd, waardoor een versnelling plaatsvindt. Wanneer de verantwoordelijke overheidsorganen concluderen dat er een oplossing voor het probleem moet komen, zal er gezocht worden naar een gericht beleid en breekt de volgende fase aan.

### **Fase 2; Beleidsformulering**

In de tweede fase wordt meer informatie ingewonnen over het probleem, dat inmiddels stevig op de politieke agenda staat. Er ontstaat consensus over het belang van het probleem en de politieke aandacht neemt toe en er worden verschillende oplossingsrichtingen onderzocht.

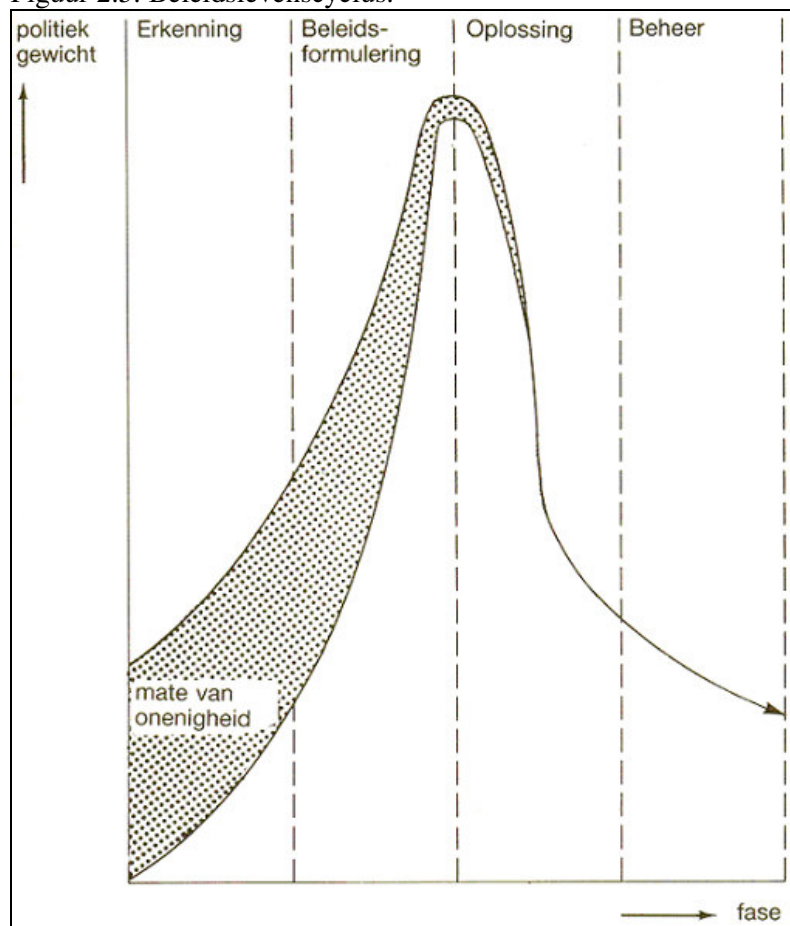
### Fase 3; Oplossing

In de derde fase bestaat er politieke overeenstemming over welk beleid er gevoerd moet worden en kunnen de verantwoordelijke organen zich richten op implementatie van een effectief beleid. Er worden geschikte overheidsinstrumenten geïmplementeerd en oplossingen gevonden voor specifieke cases of gebieden.

### Fase 4; Beheer

Het probleem is teruggebracht tot een acceptabele en tevredenstellende oplossing. In deze fase staat het managen en controleren van het geïmplementeerde beleid voorop. Door middel van evaluatie en onderzoek wordt gecontroleerd of het beleid effectief is en op welke manier het beleid vereenvoudigd kan worden door middel van bijvoorbeeld standaardvoorschriften. Bij centraal beleid worden in deze fase de lagere overheden betrokken bij het geïmplementeerde beleid, zodat bepaalde delen van het beleid kunnen worden gedecentraliseerd. In de beheerfase kunnen nieuwe inzichten zich voordoen, waardoor een aanvullend beleid moet worden ontwikkeld. Ook kan nieuw beleid vereist zijn, zodat de gehele cyclus opnieuw doorlopen zal moeten worden.

Figuur 2.5: Beleidslevenscyclus.



Bron: Winsemius (1986)

Ook de ontwikkeling van overheidsbeleid voor de detailhandel doorloopt mogelijk het patroon van de beleidslevenscyclus. In de fase voorafgaand aan beleidsformulering zal een detailhandelsbeleid eerst vaak vorm krijgen binnen het algemene ruimtelijke ordeningsbeleid, zoals het bestemmingsplan, of landuse-plan, dus op decentraal, gemeentelijk niveau. De problemen die de gemeente ervaart worden dan binnen bestaand beleid aangepakt, omdat er nog geen centraal sturend beleid bestaat. Uiteindelijk zal er een gericht detailhandelsbeleid kunnen ontstaan, wanneer de problematiek niet voldoende binnen het bestemmingplan of op decentraal niveau kan worden opgelost. Zoals eerder aangegeven wordt vanuit externe factoren de input gegeven voor beleidsontwikkeling. Bij detailhandelsbeleid ligt de input van de samenleving pas op het niveau, waarin de samenleving zich ontwikkelt van een welvaartsmaatschappij naar een welzijnsmaatschappij. Op het moment dat de input voor problemen in detailhandelsontwikkelingen gegeven wordt, is er nog weinig informatie over de problemen beschikbaar en lopen de ideeën over de problemen sterk uiteen. In deze eerste fase van de beleidslevenscyclus moet daarom eerst informatie ingewonnen worden over de aard en omvang van de problemen. Er zal inzicht verkregen moeten worden in de structuur van de detailhandelsontwikkelingen, zoals op welke locaties is ontwikkeld, het metrage dat is ontwikkeld, succesfactoren, faalfactoren, neveneffecten en dergelijke. Naarmate er meer inzicht ontstaat over de structuur van de ontwikkelingen, zal de consensus over de problematiek toenemen en zal er gewerkt kunnen worden aan het ontwikkelen van een detailhandelsbeleid om problemen op te lossen en gewenste situaties te stimuleren. Op het moment dat er tevredenheid bestaat over het geïmplementeerde beleid, kan er overgegaan worden naar de beheerfase, waar het beleid wordt gecontroleerd en geëvalueerd, zodat de efficiëntie en effectiviteit ervan verbeterd kan worden. In deze laatste fase kan de zorg voor het hanteren van het detailhandelsbeleid overgedragen worden aan lagere overheden. Daarnaast zal er mogelijk in deze fase een regionaal orgaan ontstaan, dat detailhandelsontwikkelingen beleidsmatig stuurt, omdat detailhandelsontwikkelingen een regionale impact hebben, die over gemeentegrenzen heen reikt. Wanneer een detailhandelsbeleid optimaal effectief wil zijn, zal er een regionaal orgaan moeten bestaan of ontstaan dat sturing geeft aan detailhandelsontwikkelingen en ondersteuning biedt aan een effectief beleid.

### **3 Operationalisatie van het onderzoek**

In dit onderzoek worden zeven hypothesen, die samenhangen met de deelvragen, getoetst. Enerzijds met behulp van literatuur en anderzijds door middel van interviews en case-studies. Omdat het hier een kwalitatief onderzoek betreft kunnen de hypothesen zowel geheel als gedeeltelijk aangenomen, dan wel geheel of gedeeltelijk verworpen worden. Eerst zullen de hypothesen beschreven worden, waarbij per hypothese aangegeven zal worden op welke manier deze getoetst wordt. Vervolgens zal worden aangegeven op welke manier het onderzoek zal worden uitgevoerd.

#### **3.1 Hypothesen**

Het theoretisch kader fungeert als uitgangspunt voor het onderzoeken van de ontwikkeling van het detailhandelsbeleid in Portugal. De factoren politieke structuur, economische ontwikkeling en sociale ontwikkeling zullen nader onderzocht worden voor de Portugese situatie. Er zal nagegaan worden hoe deze factoren de Portugese ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid hebben beïnvloed sinds de toetreding tot de Europese Unie. Daarnaast zal de evolutie van zowel de detailhandelsmarkt als het overheidsbeleid voor de aanbodzijde van detailhandel in kaart worden gebracht. Vervolgens zal de relatie tussen deze beide ontwikkelingen worden gelegd, om herkenning te vinden op welke manier deze elkaar beïnvloed hebben. Eerst zullen de hypothesen uiteengezet worden.

1. De Portugese detailhandelsmarkt heeft een sterke economische marktontwikkeling doorgemaakt en heeft zich sinds de toetreding tot de Europese Unie ontwikkeld van een emergent naar een maturing market.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de volgende indicatoren; de ontwikkeling van de omvang van het detailhandelsaanbod per inwoner, de ontwikkeling van detailhandelsverkoop, de detailhandelsbestedingen als aandeel van de totale consumentenbestedingen, de bestedingen aan food-producten als aandeel van de totale consumenten bestedingen, de ontwikkeling in marktconcentratie, de marktvoorspellingen voor de komende jaren en de uitkomsten van de interviews. De hypothese wordt niet verworpen indien er een groei van het metrage, de detailhandelsverkoop en de marktcentralisatie wordt vastgesteld, als het aandeel detailhandelbestedingen en bestedingen van food-producten als aandeel van de totale bestedingen afgenomen zijn, maar er nog wel sprake is van een groeiemarkt en als Portugal ten aanzien van de onderzochte criteria nog achterblijft bij andere (West-)Europese landen, waardoor er nog geen sprake is van een volledig volwassen markt.

2. De Portugese samenleving heeft een sociale ontwikkeling doorgemaakt, maar deze is nog niet zo sterk dat er vraag is naar beleidsmaatregelen op het vierde niveau van de sustainability hierarchy, waardoor de vraag naar een betere levenskwaliteit zich nog niet in een sterke mate heeft aangediend.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de volgende indicatoren: de ontwikkeling in het onderwijsniveau, de mate van inkomensongelijkheid, het aandeel werknemers per leeftijdscategorie en de ontwikkeling in publieke uitgaven voor sociale zekerheid. De hypothese wordt niet verworpen indien er een duidelijke groei te zien is in het onderwijsniveau en de publieke uitgaven aan sociale zekerheid, maar het sociaal niveau op de vier criteria nog achterblijft bij het Europees gemiddelde (EU 15).

3. Het overheidsbeleid gericht op de aanbodzijde van detailhandel heeft sinds de toetreding tot de Europese Unie een ontwikkeling doorgemaakt van een weinig interveniërend beleid naar een sterker interveniërend en restrictiever beleid. Ook voor de toekomst wordt een trend naar een restrictiever beleid verwacht.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de resultaten van interviews en met behulp van literatuur. De hypothese wordt niet verworpen wanneer er door de geïnterviewden en in de literatuur wordt vastgesteld dat er een verandering heeft plaatsgevonden van weinig interveniërend beleid naar een sterker interveniërend, restrictiever beleid en er tevens een restrictiever beleid wordt verwacht voor de toekomst.

4. De Europese Unie heeft een belangrijke invloed gehad op de ontwikkeling van het overheidsbeleid voor detailhandel van Portugal.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de resultaten van interviews. De hypothese wordt aangenomen wanneer zij door de geïnterviewden wordt bevestigd.

5. Het overheidsbeleid voor detailhandel verkeert in de fase van formulering en oplossing, maar heeft de fase van beheer nog niet bereikt.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de resultaten van interviews en met behulp van literatuur. De hypothese wordt aangenomen wanneer zij door de geïnterviewden en in de literatuur wordt bevestigd.

6. In de meer verstedelijkte gebieden in Portugal wordt het beleid beter geïmplementeerd dan in minder verstedelijkte gebieden.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de resultaten van interviews van de case studies. De hypothese wordt niet verworpen wanneer de geïnterviewden de hypothese bevestigend beantwoorden.

7. Sociale en economische factoren zijn sterk bepalend geweest (theorie van Danziger, 1994) voor de ontwikkelingen in het overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van de detailhandel en de toepassingen van dit overheidsbeleid zijn in de loop van de jaren effectiever geworden.

Deze hypothese wordt getoetst aan de hand van de resultaten van interviews. Zij wordt niet verworpen wanneer de geïnterviewden aangeven de sociale en economische factoren als doorslaggevend voor de ontwikkelingen in het overheidsbeleid te beschouwen.

### **3.2 Operationalisatie**

Voor het toetsen van de hypothesen werden, naast het gebruik van literatuur, experts verbonden aan verschillende instanties in Portugal geïnterviewd en werden drie Portugese gemeenten als case studies onderzocht. Het onderzoek van het Portugese beleid en de marktontwikkelingen vond plaats in Portugal, vanuit de vestiging van Multi Corporation in Lissabon. De Portugese vestiging was behulpzaam bij het vinden van de juiste contactpersonen. Tevens waren belangrijke literatuur, cijfers en statistieken op deze manier toegankelijker dan wanneer het onderzoek vanuit Nederland plaats had gevonden.

De volgende experts werden voor het onderzoek geïnterviewd:

- J.A. Teixeira, professor aan de nieuwe universiteit van Lissabon;
- R. Florentiono, professor aan de katholieke universiteit van Lissabon;
- H. Cachinho, professor aan de universiteit van Lissabon;
- E. van Leuven, directeur van Cushman & Wakefield in Portugal;
- M. Sánchez Asiaín, consultant retail leasing department bij Jones Lang Lasalle;
- A. Den Hartog, commercieel directeur van Multi Development;
- P. Teixeira, secretaris van het APCC (Portugese associatie voor winkelcentra);
- G. Gueifão, marktonderzoeker bij Sonae Sierra;
- M. Flórido en D. Santos, consultants bij Sonae Distribuição;
- C. Cavaco, medewerker bij het directoraat generaal van economische activiteiten.

De in de interviews gestelde vragen zijn opgenomen in de bijlagen van dit onderzoek. Helaas kon het geplande interview met het CCP (het klein- en middenhandelsbedrijf) niet doorgaan. Ook met het Portugese ministerie van ruimtelijke ordening heeft geen interview plaatsgevonden, aangezien zij liet weten zich niet met het detailhandelsbeleid bezig te houden. Achteraf is het spijtig dat er niet alsnog een interview heeft plaatsgevonden om te informeren naar de reden dat dit ministerie zich niet ontfermt over het detailhandelsbeleid en naar wat haar houding is ten opzichte van de ruimtelijke effecten van detailhandelsontwikkelingen. Over het algemeen waren de interviews bemoedigend. De vragen zijn twee weken voorafgaand aan het interview verstuurd, zodat de geïnterviewden geruime tijd hadden zich voor te bereiden. Bepaalde geïnterviewden konden meer informatie geven en de vragen beter beantwoorden dan andere. Ook werd een aantal keer aangegeven dat de vragen lastig te

beantwoorden waren, vooral ten aanzien van het detailhandelsbeleid, omdat bij een aantal respondenten kennis daarover ontbrak.

Hiernaast werden er case studies uitgevoerd waarvoor drie verschillende gemeenten zijn geïnterviewd. Er is hierbij gekozen voor drie verschillende steden, namelijk; Lissabon, een primaire stad, Coimbra, een secundaire stad en Leiria, een tertiaire stad. Er zal met behulp van de resultaten van deze interviews onderzocht worden op welke manier het centrale detailhandelsbeleid invloed heeft gehad op de detailhandelsontwikkelingen in de verschillende steden. Daarnaast zal getracht worden eventuele verschillen in het detailhandelsbeleid van deze drie steden te beschrijven. Er zal verder een nieuwe ontwikkeling (Leiria) vergeleken worden met een eerdere ontwikkeling (Coimbra), zodat er uitspraken gedaan kunnen worden over de ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid en op welke manier het beleid invloed heeft gehad op de detailhandelsontwikkelingen in de praktijk. Ook de aan de gemeenten gestelde vragen zijn opgenomen in de bijlagen.

De geïnterviewden voor de case studies zijn:

- P. Pinheiro, werknemer op de afdeling economische zaken, gemeente Leiria;
- T. Craveiro, directeur van de afdeling stedelijke planning, gemeente Lissabon;
- L.J. Leal Lemos, wethouder van administratie en territorium, gemeente Coimbra.

Het informatiegehalte van de interviews was hoger bij de gemeenten Lissabon en Leiria, omdat daar met personen is gesproken die sterk bij het detailhandelsbeleid betrokken zijn. In Coimbra is gesproken met de wethouder van administratie en territorium, waar ook de planningsafdeling onder valt. Hierdoor was de verkregen informatie ten aanzien van de planningsvisie voor detailhandel helaas onvoldoende toereikend.

### **3.3 Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken zal de toetsing van de hypothesen behandeld worden. Hoofdstuk vier zal ingaan op de economische marktontwikkeling van de detailhandel en de sociale ontwikkeling in Portugal, hierin komen de eerste en tweede hypothese aan de orde. In hoofdstuk vijf wordt het centrale overheidsbeleid uiteengezet. Hier zullen de hypothesen drie tot en met vijf worden beantwoord. Hoofdstuk zes gaat in op de case studies, dus op het decentrale overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel, waarin hypothese zes wordt behandeld. Daarnaast zal ook voor het decentrale beleid nagegaan worden in welke fase van de beleidslevenscyclus het zich bevindt. De laatste, zevende, hypothese, zal in hoofdstuk zeven worden behandeld. Hierin zal de relatie tussen detailhandelsmarktontwikkeling en ontwikkeling van het centrale overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde van detailhandel uiteengezet worden. Onderzocht zal worden in welke mate sociale en economische factoren hierop van invloed zijn geweest. Er zal worden afgesloten met de conclusie,



hierin zal de hoofdvraag beantwoord worden en er zal aangegeven worden op welke manier dit onderzoek een bijdrage heeft geleverd aan heersende theorieën.

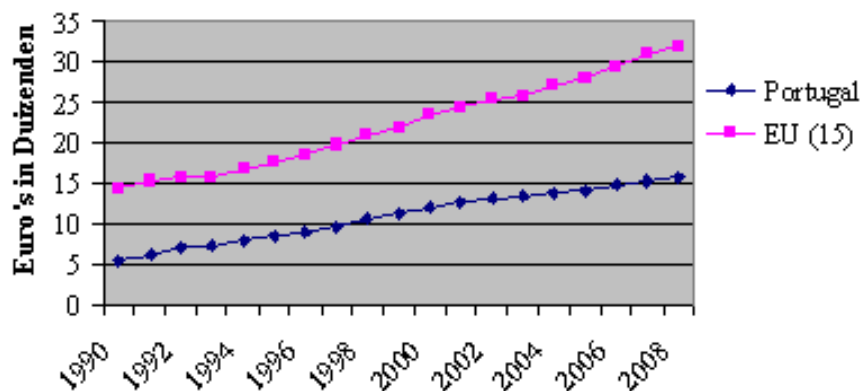
## 4 Economische en sociale ontwikkeling in Portugal

De Portugese detailhandelsmarkt is sinds midden jaren tachtig snel gegroeid. Daarbij heeft de toetreding tot de Europese Unie een belangrijke rol gespeeld, vanwege het belang van internationale contacten met Europa. De oude traditionele detailhandelsstructuur, gedomineerd door zelfstandige winkeliers in de binnenstad, is compleet veranderd door de ontwikkeling van winkelcentra buiten de binnenstad en daarmee de toetreding van buitenlandse detailhandelsketens in Portugal. In dit hoofdstuk zullen de macro-economische-, de sociale- en de detailhandelsmarktontwikkeling uiteengezet worden. Tevens zal de detailhandelsstructuur besproken worden en zal aangegeven worden met welke problemen Portugal kampt op het gebied van detailhandel.

### 4.1 Macro-economische ontwikkeling

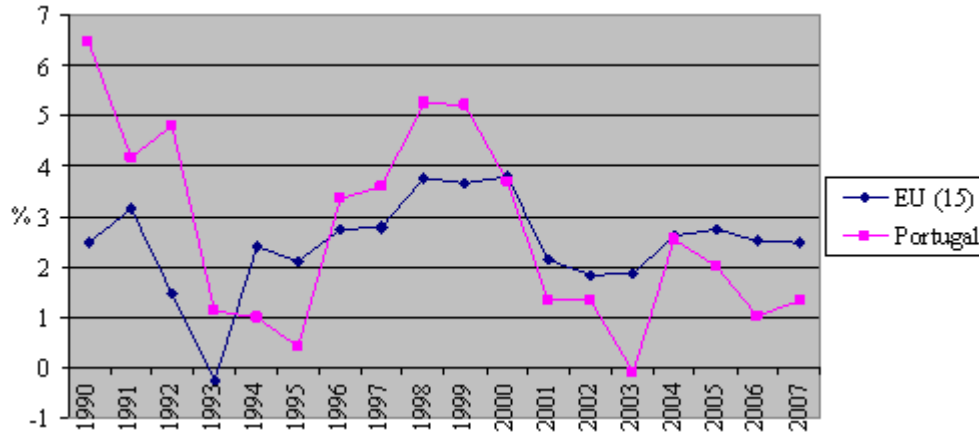
Portugal heeft sinds de toetreding tot de Europese Unie een belangrijke groei doorgemaakt. Zo is het bruto binnenlands product (BBP) met 45 procent gegroeid tussen 1990 en 2008 (zie figuur 4.1). Toch is de groei vanaf 2001 achtergebleven bij de gemiddelde groei in Europa. Vooral een lage en weinig groeiende arbeidsproductiviteit is te noemen als oorzaak van deze tegenvallende economische groei in Portugal. De Portugese staatsschuld is flink opgelopen, van 58,2 procent van het BBP in 2004, naar 64,7 procent in 2006 (EVD, 2006). Dit komt voornamelijk omdat het land moeite heeft om binnen het maximale 3 procent begrotingstekort te blijven. Problemen vloeien voort uit te hoge overheidsuitgaven. Vooral de uitgaven aan het (te) omvangrijke ambtenarenapparaat zijn hoog (Stepstone, 2008). Ook de particuliere consumptie laat vanaf 2001 een bescheiden groei zien, terwijl in de jaren ervoor de groei jaarlijks relatief hoog was (figuur 4.2). In 2003 was zelfs sprake van een lichte krimp (0,1 procent). In 2004 groeide de particuliere consumptie bescheiden met 2,4 procent. In 2005 en 2006 liep de groei vervolgens weer terug met respectievelijk 2 procent en 1,5 procent. Deze ontwikkeling weerspiegelt de achteruitgang van het besteedbare inkomen van huishoudens als gevolg van banenverlies, loonmatiging, hogere belastingen en vrij hoge inflatiecijfers (EVD, 2006).

Figuur 4.1 BBP per hoofd van de bevolking



Bron: EIU, 2008

Figuur 4.2 Particuliere consumptie (als percentage van BBP)

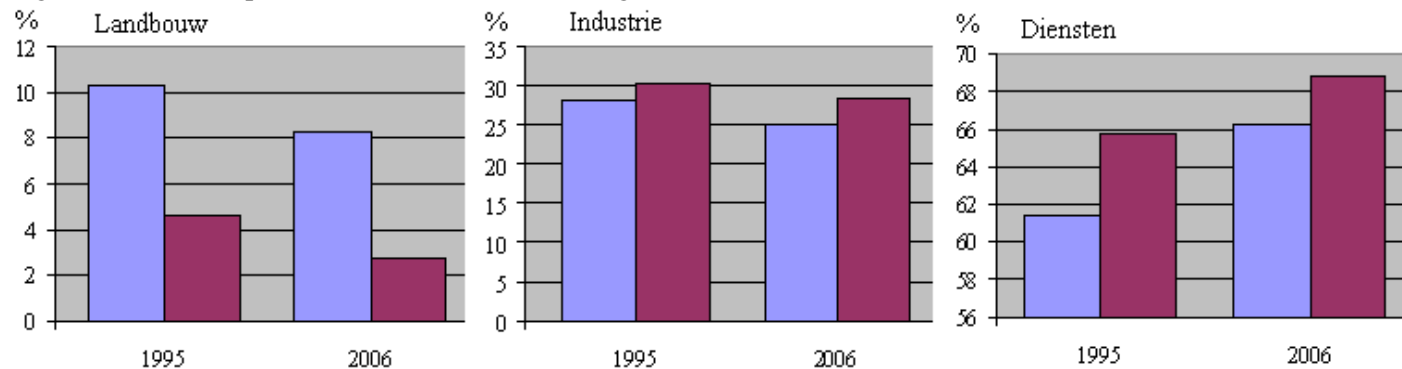


Bron: EIU, 2008

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verdeling van het BBP over de verschillende sectoren in Portugal (figuur 4.3) is te zien dat de kenniseconomie groeit. Het aandeel van de dienstensector in het BBP is tussen 1995 en 2006 toegenomen van 62 naar 66 procent. Het aandeel van de agrarische en de industriële sector neemt in deze periode af.

Ook in de Europese Unie neemt het aandeel van de dienstensector in het BBP toe. Echter, het aandeel in Portugal stijgt sneller dan gemiddeld in Europa, waardoor het verschil tussen beide percentages afneemt. Gesteld kan worden dat de Portugese economische markt steeds meer een kenniseconomie wordt en daarmee meer volwassen. Toch is de Portugese economische markt nog niet zo volwassen als de rest van Europa (EU 15), aangezien het aandeel van de dienstensector in het BBP nog steeds onder het Europese gemiddelde ligt. Tevens heeft de landbouwsector nog een zeer groot aandeel in het BBP, het verschil met het Europees gemiddelde is op dit gebied zelfs procentueel toegenomen. In Europa is het aandeel van de landbouw in het BBP afgenomen met 40 procent en in Portugal slechts met 20 procent.

Figuur 4.3 Aandeel per sector van het BBP in Portugal en de EU (in %)



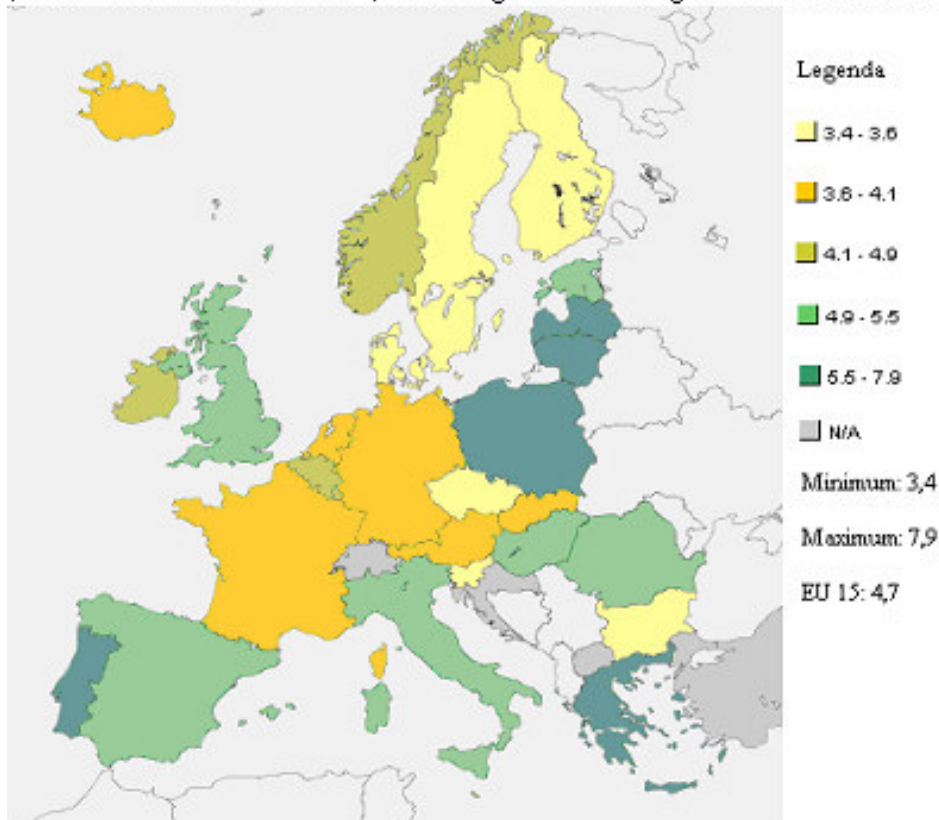
Bron: EIU, 2008

## 4.2 Sociale ontwikkeling

De Portugese samenleving heeft tevens een sociale ontwikkeling doorgemaakt sinds de toetreding tot de Europese Unie. Economische en sociale ontwikkeling hangen nauw met elkaar samen. Zo stelt Danziger (1994) dat in economische groei over het algemeen een stijgende lijn zit, en dat de welvaart met dat tempo meegroeit. Op een gegeven moment stabiliseert de economische groei. Doordat de samenleving zich ook sociaal ontwikkelt, verandert de vraag in de samenleving en gaat welvaartsgroei over in welzijns-groei. In deze paragraaf zal de sociale ontwikkeling van de Portugese maatschappij uiteengezet worden. De betreffende hypothese (de Portugese samenleving heeft een sociale ontwikkeling doorgemaakt, maar deze is nog niet zo hoog dat de er vraag is naar beleidsmaatregelen op het vierde niveau van de sustainability hierarchy, waardoor de vraag naar een betere levenskwaliteit zich nog niet in een sterke mate heeft aangediend), zal in deze paragraaf getoetst worden aan de hand van een aantal criteria, namelijk: de ontwikkeling van het educatieniveau, de ongelijkheid in inkomensverdeling, de leeftijd van de werknemers en de ontwikkeling van de publieke bestedingen aan sociale zekerheid.

Wanneer wordt gekeken naar de inkomensverdeling binnen Portugal, is te zien dat Portugal, samen met Griekenland, de hoogste ongelijkheid kent binnen Europa (EU 15) (figuur 4.4). Dit duidt erop dat Portugal nog niet erg ontwikkeld is op het gebied van sociale voorzieningen (zij behoort zelfs tot dezelfde categorie als Polen, Letland en Litouwen). Het minimumloon in Portugal (497 Euro per maand) ligt ook een stuk lager dan het Europees gemiddelde, dat op 1117 Euro ligt (Eurostat, 2008). Hierdoor worden de verschillen in de Portugese inkomensverdeling versterkt.

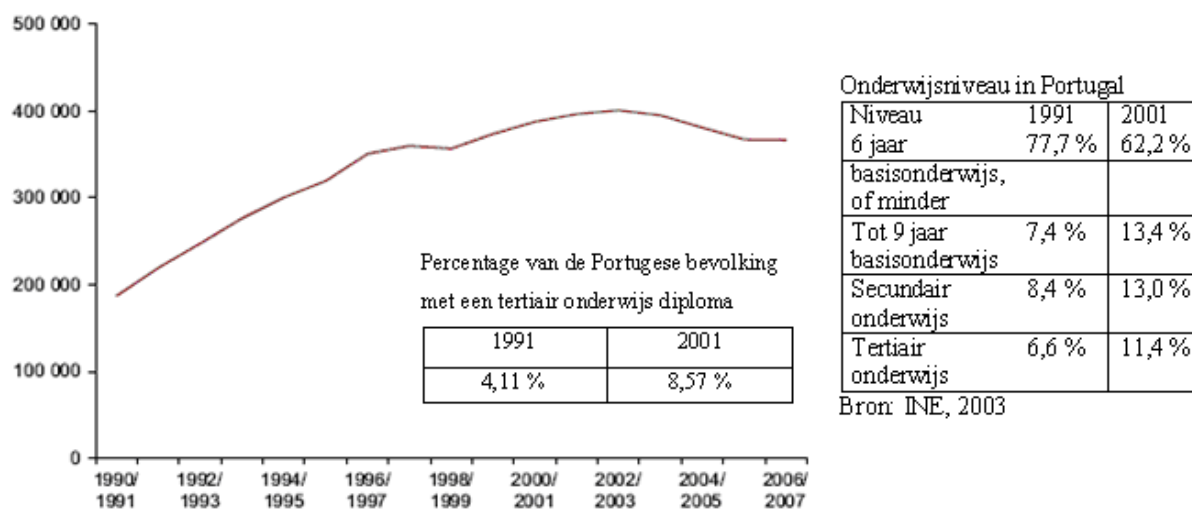
Figuur 4.4 Ongelijkheid in inkomensverdeling 2007  
(inkomenskwietslaandelratio, 20% hoogste inkomens gedeeld door de 20% laagste inkomens)



Bron: Eurostat, 2008

Ten aanzien van het onderwijsniveau heeft Portugal een behoorlijke groei doorgemaakt. Waar in 1990 190.000 studenten doorstroomden naar tertiair onderwijs, is dat in 2006 al 350.000, dit betekent een toename over deze tijdsperiode van 84%. Ook het algemene onderwijsniveau van de Portugese populatie heeft vooruitgang geboekt (figuur 4.5). Zo is het percentage van de bevolking met minimaal 9 jaar basisonderwijs of een secundaire opleiding toegenomen met respectievelijk 5 en 4,6%.

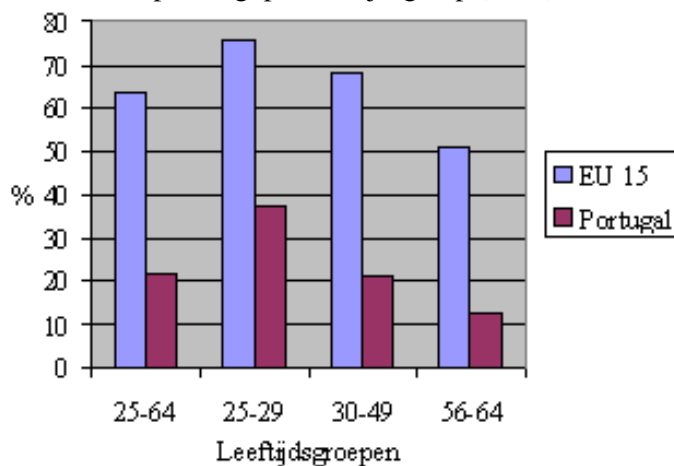
Figuur 4.5 Doorstroming van studenten naar tertiair onderwijs



Bron: Sociaal jaarboek INE, 2006

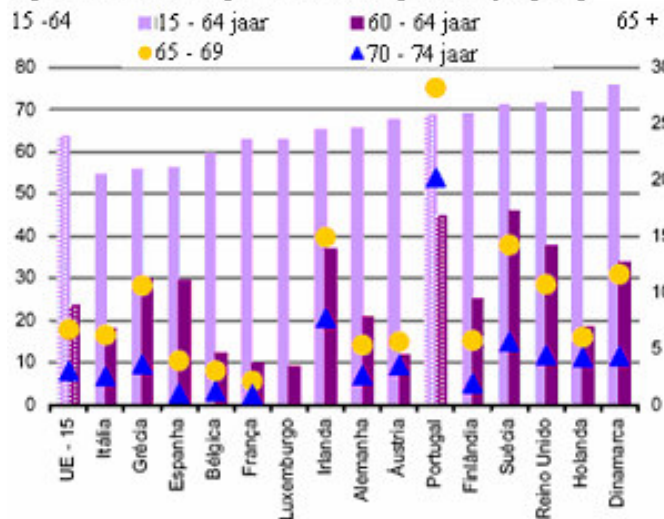
Desondanks blijft Portugal ook wat betreft onderwijsniveau sterk achter bij de andere Europese landen. Portugal heeft in elke leeftijdscategorie veruit het laagste percentage met ten minste een secundaire opleiding (tabel 4.6). Wel groeit het aandeel sneller dan het Europese gemiddelde. Zo is het verschil in Portugal tussen de leeftijdsklassen 56-64 jaar en 25-29 jaar 200%, terwijl het verschil in Europa 48% is. Dit duidt erop dat het percentage van de bevolking met een secundair opleidingsniveau sneller groeit in Portugal dan gemiddeld in Europa.

Tabel 4.6 Percentage van de bevolking met ten minste een secundaire opleiding, per leeftijdsgroep (2000)



Bron: INE Portugal, 2003

Figuur 4.7 Percentage werknemers per leeftijdsgroep

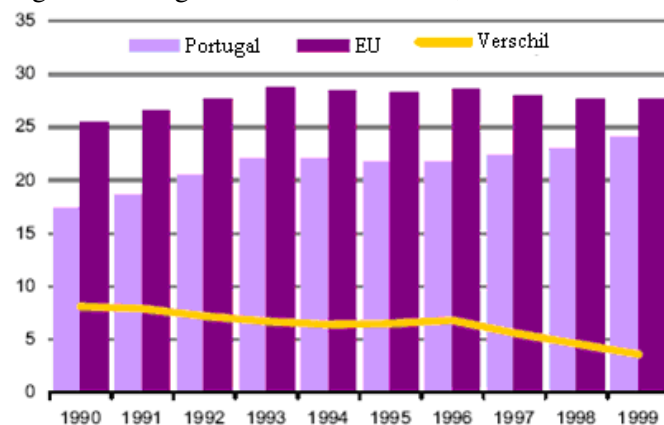


Bron: INE Portugal, 2003

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de leeftijd van de werknemers, is het opvallend hoeveel werknemers van 65+ werkzaam zijn op de Portugese arbeidsmarkt (figuur 4.7). Zowel in de categorie van 65 tot 69 als van 70 tot 74 jaar ligt het gemiddelde zo'n 15% hoger dan in andere Europese landen. Van deze gegevens zou afgeleid kunnen worden dat de pensioenzekerheid voor 65 plussers minder hoog is dan in andere Europese landen.

De laatste indicator betreft de publieke bestedingen aan sociale zekerheid. Aan sociale zekerheid gaf de Portugese overheid tussen 1990 en 1999 6,5% van het BBP meer uit (figuur 4.8). Dit is een groei van ruim 37% ten opzichte van 1991. De groei van het Europese gemiddelde bedroeg over dezelfde tijdsperiode nog geen 10%. Dit duidt erop dat de sociale ontwikkeling in Portugal sneller verloopt dan gemiddeld in de rest van Europa.

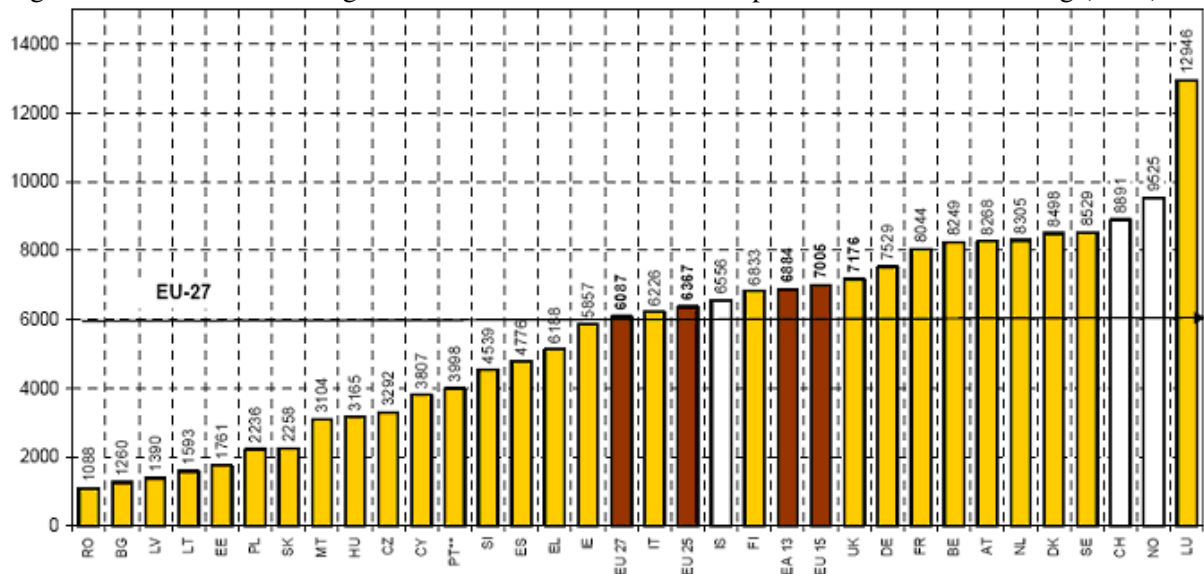
Figuur 4.8 Uitgaven sociale zekerheid, als % van het BBP



Bron: INE Portugal, 2003

Toch blijft Portugal in 2005 ook ten aanzien van bestedingen aan sociale zekerheid sterk achter bij het Europees gemiddelde (figuur 4.9). Het gemiddelde van Europa (EU 15) ligt dan op 7005 PPS, waar het Portugese gemiddelde op 3998 ligt.

Figuur 4.9 Publieke bestedingen aan sociale zekerheid in PPS\* per hoofd van de bevolking (2005).



Bron: Eurostat, 2008

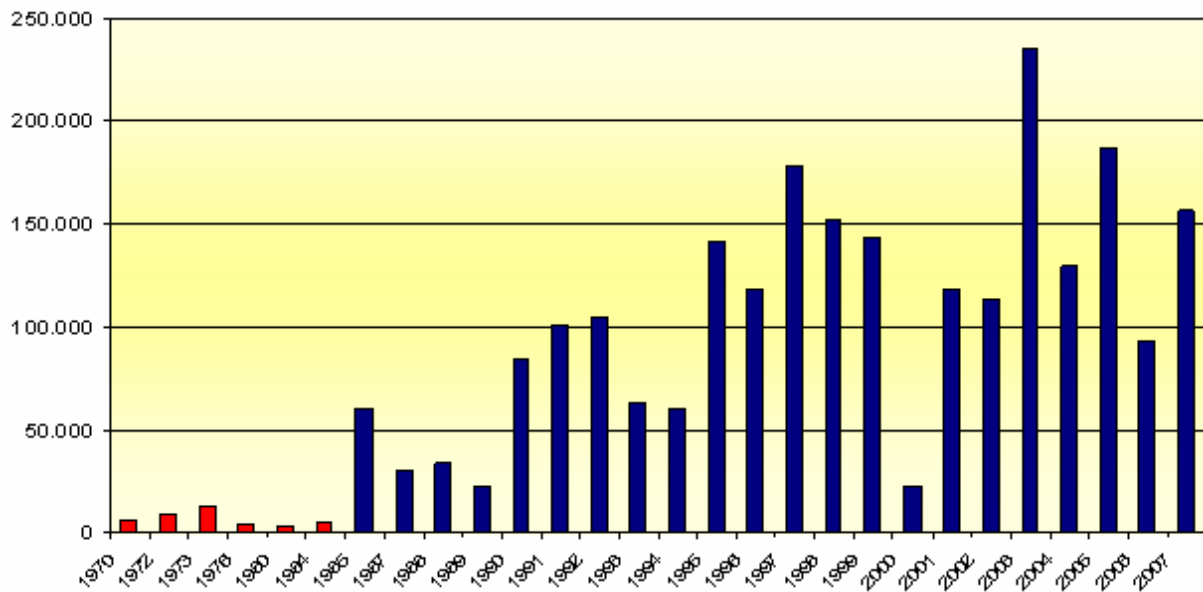
\* Purchasing power standards (aangepaste cijfers aan verschil in levensstandaard)

Op basis van de verschillende indicatoren blijkt dat Portugal een aanzienlijke sociale ontwikkeling heeft doorgemaakt en op verschillende vlakken zelfs een sterkere groei kent dan geheel Europa gemiddeld. Echter, Portugal blijft ten aanzien van alle indicatoren sterk achter bij de andere Europese landen (EU 15), waardoor er nog geen sprake is van een sociaal sterk ontwikkelde (“volwassen”) maatschappij. Aangenomen kan worden dat de Portugese samenleving, sociaal gezien minder hoog ontwikkeld is dan andere West-Europese landen, waardoor de vraag naar beleidsmaatregelen op het vierde niveau van de sustainability hierarchy zich nog niet in sterke mate heeft aangediend.

### 4.3 Detailhandelsmarktontwikkeling

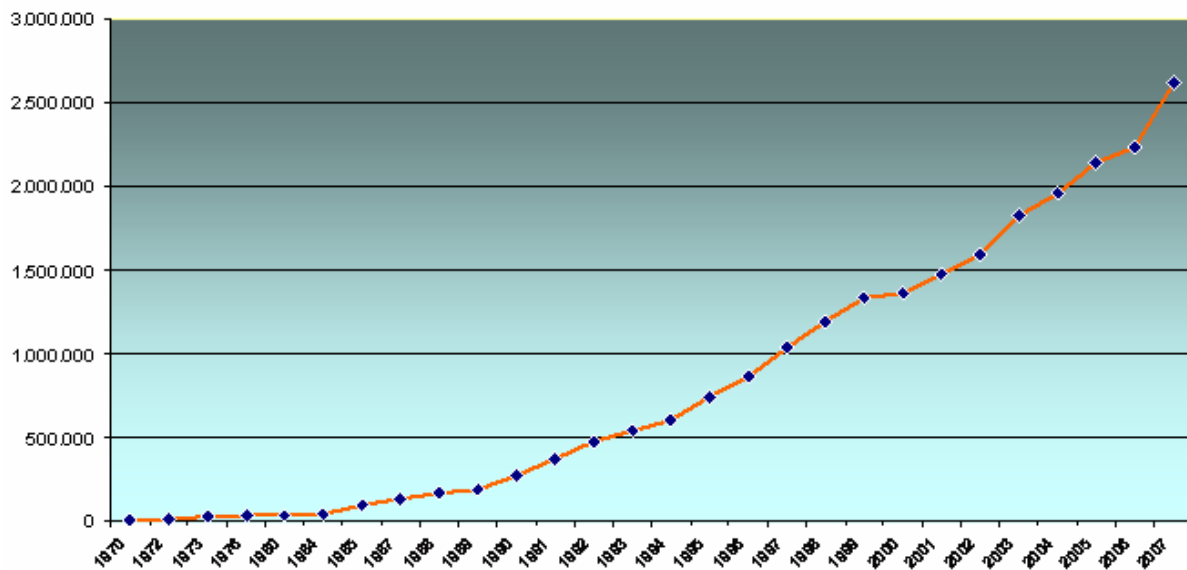
De Portugese detailhandelsmarkt is sinds 1985 gaan groeien. Met name de toename van het aantal winkelcentra, hypermarkten en supermarkten heeft de markt doen expanderen. In figuur 4.10 is het jaarlijks tot stand gekomen bruto verhuurbaar vloeroppervlak van winkelcentra aangesloten bij de APCC (Portugese associatie voor winkelcentra) te zien. Vooral eind jaren negentig begon de groei van het metrage sterk toe te nemen. Vervolgens trad in 2000 een enorme krimp op, maar vanaf 2001 begon de groei weer door te zetten. Van het ontwikkelde metrage is 90% ontwikkeld tussen 1990 en 2007, waarvan 46% is ontwikkeld na 2000 (figuur 4.11).

Figuur 4.10 Ontwikkeld bruto verhuurbaar vloeroppervlak per jaar in Portugal (in m2)



Bron: APCC, 2008

Figuur 4.11 Ontwikkeld bruto verhuurbaar vloeroppervlak per jaar in Portugal, cumulatief (in m2)

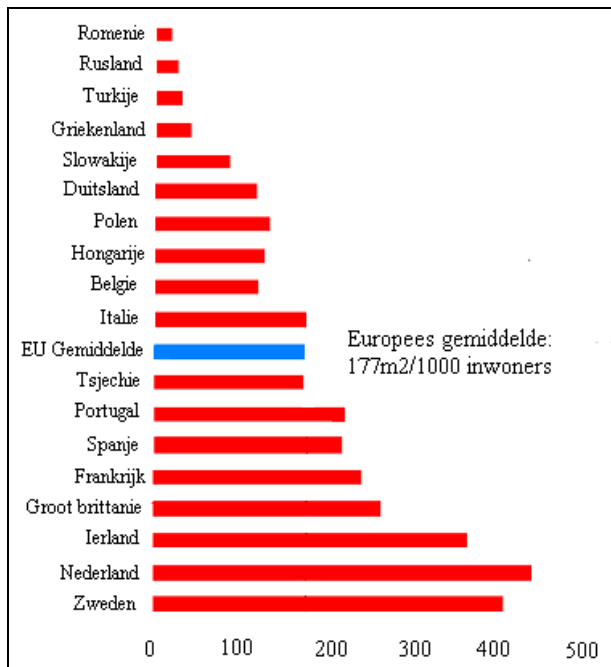


Bron: APCC, 2008

Gekeken naar de dichtheid van de Portugese winkelcentrummarkt ligt deze hoger dan het Europees gemiddelde (figuur 4.12). Hierbij moet worden vermeld dat deze figuur alleen planmatig ontwikkelde winkelcentra betreft, waardoor sommige winkelgebieden niet zijn meegenomen. De dichtheid van België wordt als lager dan het gemiddelde aangegeven, terwijl deze reëel gezien een stuk hoger ligt. Wel kan hieruit geconcludeerd worden dat de winkelcentraontwikkeling in Portugal voorspoedig is geweest. Ook tijdens de interviews werd regelmatig aangegeven dat Portugal als één van de belangrijkste markten kan worden gezien wat betreft winkelcentraontwikkeling in Europa.



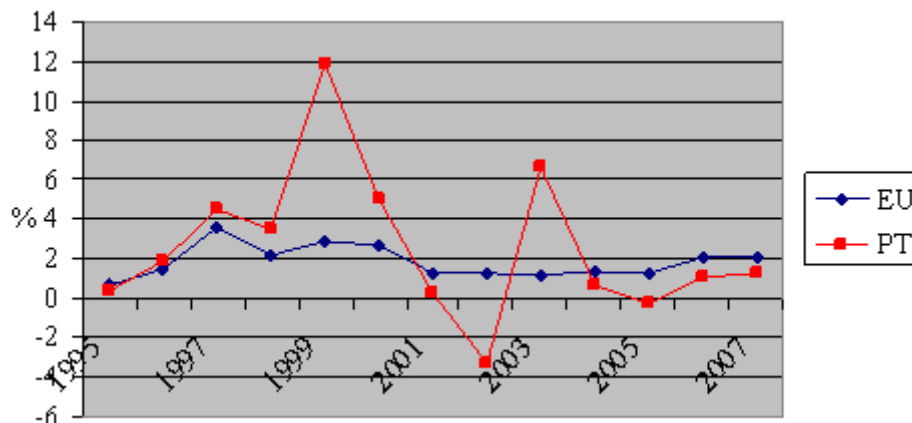
Figuur 4.12 Aantal m2 winkelcentrum vloeroppervlak per 1000 inwoners



Bron: Jones Lang Lasalle, 2007

Voor de groei van de koopkracht heeft een belangrijke invloed gehad op de toename van het metrage. De consumentenbestedingen zijn vanaf begin jaren tachtig sterk toegenomen, waardoor ook de detailhandelsverkopen zijn gegroeid (figuur 4.13). Vooral tot 2001 was de jaarlijkse groei hoog, maar sindsdien is het groeicijfer afgenomen, met 2004 als uitzondering. Deze afname hangt samen met de daling van de Portugese conjunctuur.

Figuur 4.13 Detailhandelsverkopen (als percentage ten opzichte van het vorige jaar)

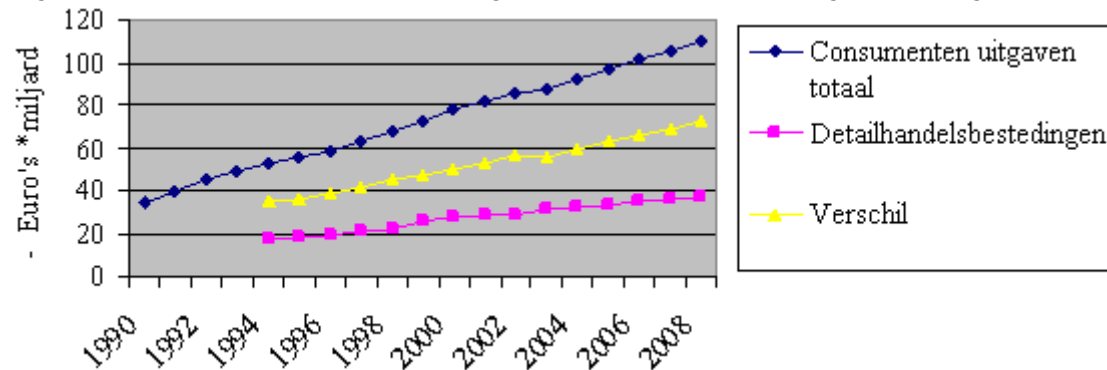


Bron: EIU, 2008

Gekeken naar het verschil tussen de totale consumentenuitgaven en de detailhandelsbestedingen, is te zien dat deze een stijgende trend vertoont (figuur 4.14). Dit komt omdat in een meer volwassen markt de consument een hoger percentage uitgeeft aan goederen en diensten anders dan detailhandelsproducten. Dit groeiende verschil duidt daarom op een volwassenwording van de

Portugese markt. Verder is te zien dat de jaarlijkse groei van detailhandelbestedingen afneemt. Naarmate de markt meer volwassen wordt, zal de groei van detailhandelbestedingen meer stabiliseren.

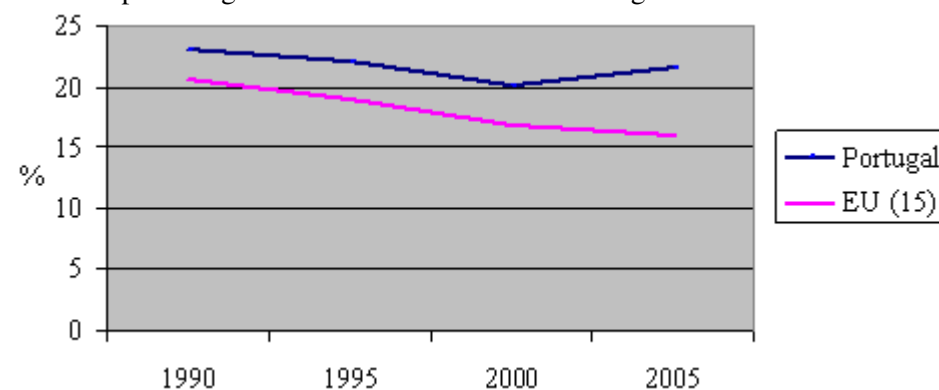
Figuur 4.14 Totale consumentenbestedingen en detailhandelbestedingen in Portugal



Bron: EIU, 2008

Desalniettemin bestaat er nog verschil in het aandeel dat de Portugese consument besteedt aan voedsel, niet-alcoholische dranken en tabak, in vergelijking met Europa (figuur 4.15). Dit duidt erop dat de Portugese markt nog niet de volwassenheid van de West-Europese landen heeft bereikt. Vanaf 2000 is zelfs weer een stijging te zien in de grafiek. Deze stijging hangt samen met de dalende groei van de gehele particuliere consumptie, waardoor procentueel meer geld uitgegeven wordt aan de eerste levensbehoefte, eten en drinken.

Figuur 4.15 Bestedingen voedsel/niet alcoholische dranken en tabak als percentage van totale consumentenbestedingen

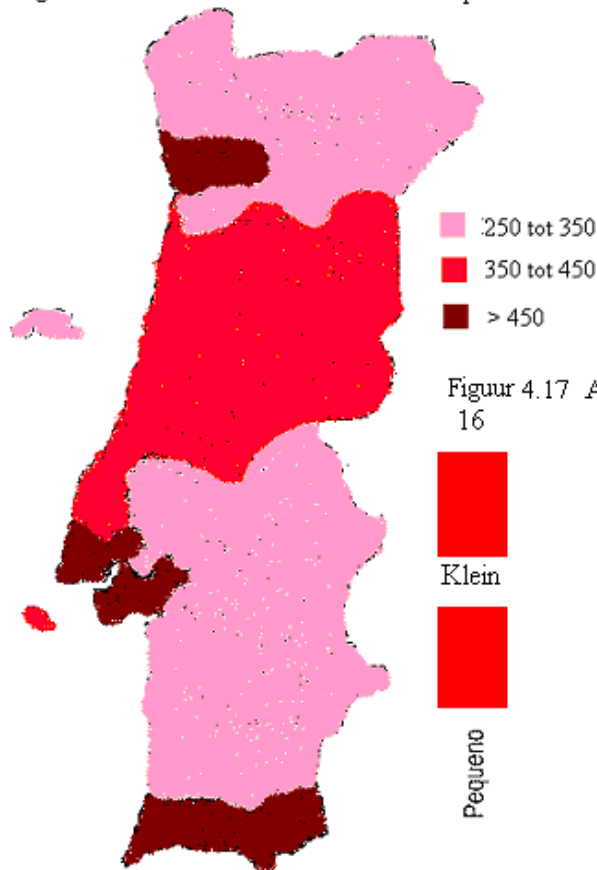


Bron: EIU, 2008

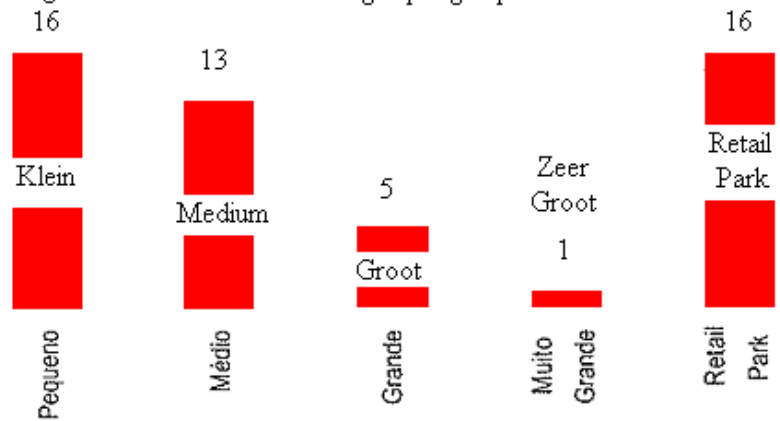
In de marktvoorspellingen wordt ervan uitgegaan dat de winkelcentrumdichtheid tot 2011 sterk zal toenemen (figuur 4.16) met een dichtheid van zelfs boven de 450 m<sup>2</sup> per 1000 inwoners in de regio's Lissabon, Porto en Algarve. Het metrage zal tot 2011 met bijna 50 procent toenemen (Jones Lang Lasalle, 2007). Er kan daarom gesteld worden dat er sprake is van een groeimarkt in plaats van een vervangingsmarkt, waardoor er nog niet kan worden gesproken over een absoluut volwassen markt. Vooral de retailparken zijn de komende jaren populair bij de ontwikkelaars (figuur 4.17). Daarnaast

zitten er voornamelijk kleine en middelgrote centra in de pijplijn, omdat de ontwikkeling is doorgedrongen tot de perifere gebieden in Portugal, waar minder ruimte op de markt is voor grote centra.

Figuur 4.16 Detailhandelsdichtheid in m2 per 1000 inwoners in 2011



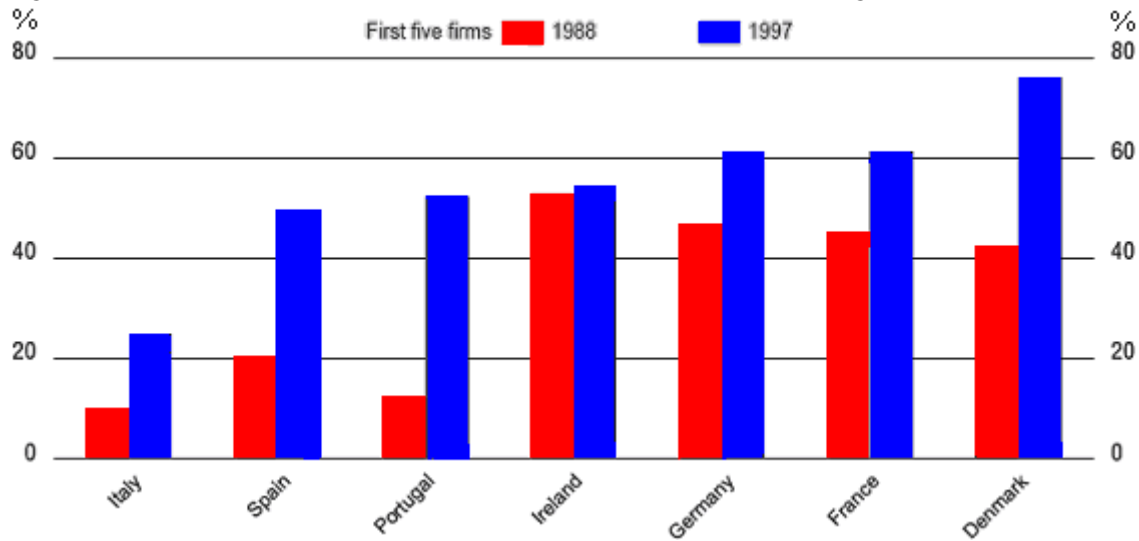
Figuur 4.17 Aantal ontwikkelingen per groep 2008-2011



Bron: Jones Lang Lasalle, 2007

De marktconcentratie – het aandeel dat de grootste bedrijven in de totale omzet hebben in de markt, op de Portugese detailhandelsmarkt wat betreft de distributie van food-producten – is sterk gestegen tussen 1988 en 1997 (figuur 4.18). In markten waar prijscompetitie plaatsvindt is het, om schaalvoordelen te behalen, van belang dat bedrijven groot zijn. Grote bedrijven innoveren over het algemeen meer dan kleinere, onafhankelijke bedrijven, waardoor hun productprijzen relatief dalen (OECD, 2001). In 1988 behaalden de vijf grootste distributeurs samen iets meer dan 10 procent van de totale omzet en in 1997 steeg dit aandeel naar ruim 50 procent. Portugal vindt op dit gebied meer aansluiting bij volwassen markten als Frankrijk, Duitsland en Denemarken.

Figuur 4.18 Evolutie van marktconcentratie in food distributie (Percentage aandeel in omzet)



Bron: OECD, 2001

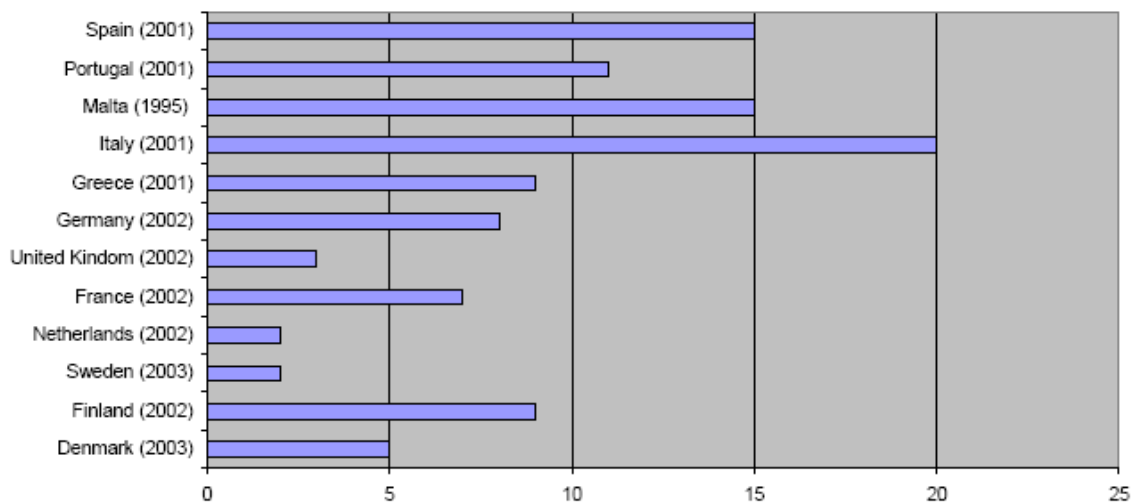
Naar aanleiding van de gemeten aspecten kan gesteld worden dat de Portugese detailhandelsmarkt een groei heeft doorgemaakt richting een meer volwassen markt. Toch blijft Portugal op een aantal punten achter bij de West-Europese, volwassen markten en is de verwachte groei van het metrage zo hoog dat er sprake is van een groeimarkt in plaats van een vervangingsmarkt. Ook in vervangingsmarkten groeit het metrage, maar meestal langzamer dan in groeimarkten en daarnaast meestal met een kleiner percentage van het bestaande metrage. In de marktvoorspelling van Jones Lang Lasalle (2008) wordt tot 2011 een toename van het metrage van bijna 50 procent verwacht, waardoor er nog niet gesproken kan worden van een vervangingsmarkt en als gevolg daarvan ook niet van een volledig volwassen markt.

#### 4.4 Binnensteden

De structuur van de detailhandelsmarkt in Portugal is door de ontwikkeling van buitenstedelijke centra sterk veranderd. Waar consumenten eerst hun producten in binnensteden kochten, bij voornamelijk Portugese zelfstandige winkeliers (“eenpitters”), wordt het grootste deel van de producten tegenwoordig juist buiten de binnensteden, in winkelcentra gekocht en steeds vaker bij buitenlandse ketens (Balsas, 2000). Hypermarkten bevinden zich voornamelijk op perifere locaties buiten de steden. Ook veel winkelcentra zijn op perifere locaties gelegen, maar daarnaast ook op locaties binnen de steden, maar buiten de traditionele binnenstedelijke locaties, in de suburbane wijken, zoals Colombo en Vasco da Gama in Lissabon. Een groot probleem in de binnensteden zijn de huurprijzen, die eind jaren veertig bevroren zijn door de overheid. Nog steeds vallen een groot aantal huurpanden in de binnenstad onder deze regelgeving. Het gaat om contracten die eerder voor onbepaalde tijd waren afgesloten tegen een zeer lage huurprijs. De betreffende winkeliers betalen weinig huur en hoeven daarom maar weinig omzet te behalen om rendabel te blijven. Het is daarom erg lastig om huurcontracten te beëindigen of om de zittende ondernemers tot innovatie te bewegen. Verder zijn de

winkelruimten in de binnensteden erg klein en zijn panden verdeeld over verschillende eigenaren, waardoor het aanbod van goede winkelruimten schaars is. Door de bevroren huurprijzen en het gebrek aan geschikte moderne winkelruimte in de binnensteden, kon de expansie van buitenstedelijke winkelcentra succesvol verlopen. De winkelcentra boden als eerste ruimte aan buitenlandse ketens die zich in Portugal wilden vestigen. Door de doorzetting van de expansie van winkelcentra en hypermarkten is de detailhandelsstructuur volledig veranderd. Mede door deze toename van winkelcentra buiten de traditionele binnensteden, kampen veel binnensteden in Portugal met problemen. De migratie van inwoners van de binnensteden naar suburbane woonwijken heeft de problematiek nog versterkt. Het leegstandcijfer in Portugal ligt rond de 11 procent (figuur 4.19). Dit cijfer betreft voornamelijk woningen in binnensteden en in rurale gebieden, van waaruit mensen zijn weggetrokken naar de steden (Hoekstra, 2006). De binnenstedelijk leegstand komt voornamelijk door uitbreiding van het woningaanbod aan de stadsranden in plaats van de renovatie van oude binnenstadspanden (Paiva, 2003).

Figuur 4.19 Percentage leegstaande woningen



Bron: Hoekstra & Zad, 2006

Uit onderzoek (2000 en 2001) van Cushman en Wakefield, Healey en Baker naar de locaties waar consumenten winkelen en recreëren, blijkt dat de Portugese consumenten vaker dan gemiddeld in andere Europese landen op buitenstedelijke locaties winkelen en recreëren en minder dan gemiddeld in binnensteden (tabel 4.20). Dit laat zien dat de binnensteden in Portugal over het algemeen minder aantrekkelijk worden gevonden dan die in andere Europese landen.

Tabel 4.20 Waar de Portugese consument recreëert en winkelt

	Portugal	Gemiddelde Europa*
Eten in cafés in de binnenstad	25%	43%
Uitgaan in bars en cafés in de binnenstad	35%	43%
Uitgaan in bars en cafés buiten de stad	53%	13%
Eens met de stelling: zonder auto is het vaak moeilijk naar recreatie locaties te komen	70%	58%
Gebruik van supermarkten in de binnenstad in 2000	43%	46%
Gebruik van supermarkten in de binnenstad in 2001	49%	48%
Gebruik van super/hypermarkten buiten de stad in 2000	52%	42%
Gebruik van super/hypermarkten buiten de stad in 2001	50%	42%

\*Gemiddelde van België, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Hongarije, Italië, Nederland, Polen, Portugal, Spanje en Zweden.

Bron: Cushman & Wakefield, Healey & Baker (2000 & 2001)

De binnenstedelijke hoofdwinkelstraten doen het, mede vanwege het toerisme, nog redelijk goed in de grote steden Lissabon en Porto. Dat geldt ook voor een aantal kleinere steden, die zich hebben ingezet om de binnenstedelijke detailhandel te innoveren, maar over het algemeen zijn de binnenstedelijke locaties weinig geïnnoveerd en gemoderniseerd. Mede hierdoor trekken bewoners weg uit de binnensteden, wordt er gewinkeld in buitenstedelijke winkelcentra, waar zich de internationale ketens bevinden en waar het assortiment ruimer is. Dit probleem heeft de laatste vijf jaar steeds meer aandacht gekregen. Zowel de centrale overheid als gemeenten zijn zich bewuster geworden van de slechte conditie van de Portugese binnensteden. Tot begin jaren negentig boden de meeste binnensteden nog het meest diverse, gespecialiseerde en gekwalificeerde winkelaanbod en werden zij tot dat moment nog niet bedreigd (APCC, 2004). Pas vanaf midden jaren negentig, toen de expansie van buitenstedelijke winkelcentra doorzette en het aanbod van perifere vestigingen toenam, niet alleen in de grootstedelijke gebieden, maar steeds vaker in andere gebieden in Portugal, ontstonden er problemen om het winkelaanbod in de binnensteden op peil te houden. Vooral in middelgrote en kleinere steden heeft de komst van een buiten(binnen)stedelijk winkelcentrum invloed op de binnenstedelijke detailhandel. Niet alleen verdwijnen er winkels in de binnenstad, ook wordt de binnenstad als vestigingslocatie minder aantrekkelijk, waardoor modernisering en het aantrekken van internationale ketens uitblijft. Het grote verschil met Spanje is dat daar, voor de komst van winkelcentra, al aantrekkelijke binnenstedelijke winkelcentra bestonden. Winkelcentra namen daar niet de plaats in van de binnensteden, maar waren complementair aan de binnensteden. Ook het bestaan van het warenhuis en consumententrekker El Corte Ingles heeft een grote invloed op de binnensteden, omdat haar vestigingen gesitueerd zijn in de binnenstad. In Spanje zit de grootste publiekstrekker dus in de binnenstad, waar in Portugal de trekkers in de winkelcentra zitten. Nu het probleem van de Portugese binnensteden tegenwoordig steeds meer erkend wordt, pogen gemeenten steeds vaker een beleid op te stellen om de binnenstad te revitaliseren. Echter, buitenstedelijke detailhandelsvestiging maakt de revitalisering niet gemakkelijker en vooral in de kleinere steden zouden buitenstedelijke vestigingen wel eens een grotere impact kunnen hebben dan momenteel

gedacht wordt. Hierbij speelt ook het idee van het hippe winkelcentrum bij de consumenten een rol. Zo worden winkelcentra soms ontwikkeld om de gemeente op de kaart te zetten, om erbij te horen. Het idee dat de stad niet meetelt als er geen winkelcentrum te vinden is wijdverbreid. Winkelcentra lijken vaak op elkaar en de sfeer is meer artificieel. Bovendien is het klimaat voor een binnenstedelijke detailhandelsstructuur optimaal in Portugal. Ook de geïnterviewden geven aan dat de toekomst van winkelcentra ligt in de binnenstedelijke centra. Toch zitten er nog steeds buitenstedelijke projecten in de pijplijn voor de komende jaren, alhoewel dit niet gunstig is voor het streven naar revitalisering van binnensteden.

#### **4.5 Conclusie**

De gestelde hypothesen kunnen grotendeels aangenomen worden: de detailhandelsmarkt is gegroeid, en de sociale ontwikkeling is toegenomen. De consumentenbestedingen toonden een sterke groei en het aandeel van de detailhandelbestedingen in de totale bestedingen is gedaald, evenals het aandeel van food producten. Verder is er een centralisatie opgetreden in de food markt. Deze indicatoren duiden erop dat de Portugese detailhandelsmarkt volwassener is geworden. Toch blijft Portugal achter bij het Europees gemiddelde wat betreft marktconcentratie en is het aandeel van de totale bestedingen dat besteed wordt aan food producten hoger. Ook op sociaal vlak heeft de Portugese samenleving zich ontwikkeld. Op veel punten zelfs sneller dan het gemiddelde van de rest van Europa, waardoor Portugal dichterbij het gemiddelde Europese sociale niveau komt. Echter, Portugal blijft sterk achter bij het Europees gemiddelde op alle criteria, waardoor gesteld kan worden dat het welzijnsniveau van de Portugese samenleving nog niet dermate is ontwikkeld dat de vraag naar beleidsmaatregelen op het vierde niveau van de sustainability hierarchy sterk ontwikkeld is.

## **5 Overheidsbeleid voor de aanbodzijde van detailhandel**

De overheid speelt via het implementeren van wet- en regelgeving in op de veranderingen in de detailhandelsmarkt, om deze te controleren en te sturen. Op centraal niveau ligt het Portugese detailhandelsbeleid enkel bij het ministerie van economische zaken. Toen het ministerie van ruimtelijke ordening gevraagd werd om medewerking te verlenen aan een interview voor dit onderzoek, werd er gereageerd dat zij zich niet bezighoudt met het detailhandelsbeleid en dat voor vragen daarover het ministerie van economische zaken benaderd moest worden. Achteraf had in het verzoek tot interview beter een vraag gesteld kunnen worden naar de houding van het laatstgenoemde ministerie ten opzichte van de ruimtelijke effecten van de detailhandelsontwikkelingen.

In dit hoofdstuk zal uiteengezet worden welke beleidsmaatregelen de Portugese centrale overheid genomen heeft ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel en in hoeverre deze maatregelen restrictief van aard zijn en effectief zijn geweest op de ontwikkeling binnen de detailhandelsmarkt. Tevens zal nagegaan worden in hoeverre de Europese Unie invloed heeft gehad op het detailhandelsbeleid. In de conclusie zal antwoord gegeven worden op de vraag in hoeverre het centraal overheidsbeleid ten aanzien van de aanbodzijde voor detailhandel restrictiever is geworden en in welke fase het beleid zich bevindt in de beleidslevenscyclus van Winsemius (1986).

### **5.1 Wetten 1985, 1992 en 1997**

In 1985, nog voor de expansie van de tweede fase in de detailhandelsontwikkeling, heeft de centrale overheid het concept winkelcentrum in de wet DL 190/89 gedefinieerd als een vestiging met ten minste 12 winkels en een minimaal verkoopvloeroppervlak van 500 m<sup>2</sup>. Tot op heden werd deze definitie aangehouden in de wet. Dit tot ongenoegen van de APCC, die deze definitie graag uitgebreid zou willen zien, omdat deze niet meer overeenkomt met het moderne fenomeen waarbij een winkelcentrum pas zo genoemd zou mogen worden vanaf minimaal 2000 m<sup>2</sup>. Daarnaast werden in de wet 1985 de impact studie op de omgeving en de toetsing aan het bestemmingsplan verplicht gesteld voor vestigingen vanaf 3000 m<sup>2</sup>. De goedkeuring verliep via het DGCI (Portugese Directoraat voor binnenlandse handel) en het ministerie van commercie en toerisme (Pereira, 2002).

In de wet DL 258/92 is de wet van 1985 lichtelijk veranderd. Vanaf toen werden plannen voor de ontwikkelingen van detailhandelsvestigingen op locaties die daarvoor specifiek in het bestemmingsplan van de gemeente waren toegewezen meteen aan de gemeente doorgestuurd ter goedkeuring. Vestigingen vanaf 2000 m<sup>2</sup> voor food en vanaf 4000 m<sup>2</sup> voor non-food die gepland werden op andere locaties moesten eerst goedkeuring krijgen van het CCDR op voorwaarde van uitvoering van een impact studie op de omgeving en toetsing aan het vigerende bestemmingplan. Het ministerie van commercie en toerisme had geen invloed meer op deze goedkeuring (Pereira, 2002).



In 1997 is de wet 218/97, ook wel de UCDR-wet genoemd (Commerciële vestigingen van relevante grootte), geïmplementeerd. Vanaf toen werden vestigingen van relevante grootte – vanaf 2000 m<sup>2</sup> voor de food sector en vanaf 4000 m<sup>2</sup> voor de non-food sector – gecontroleerd door de centrale overheid. Daarnaast stelde deze wet een plafond aan ontwikkelingen: ketens of groepen mochten het marktaandeel van 35 procent niet overschrijden. In deze wet werden overigens alleen restricties gesteld aan de ontwikkeling van individuele vestigingen, niet aan de ontwikkeling van winkelcentra. Laatstgenoemde vielen vooralsnog onder de algemene regels van stedelijke ontwikkeling. Deze regels hielden het ontwikkelen binnen de gemeentelijke PDM's op de daarvoor bestemde locaties in, waarbij rekening gehouden moest worden met ecologische en natuurlijke gebieden.

De wet 218/97 werd geïmplementeerd om de traditionele detailhandel te beschermen en om monopolievorming te voorkomen. Het motief achter deze wet is dus economisch van aard. In oktober 2001 werd het effect van deze wet zichtbaar, toen de hypermarkten het 35% marktaandeel in de food sector bereikten, waarmee het plafond bereikt was en er geen hypermarkten meer mochten worden ontwikkeld. In de non-food sector werd het plafond door zekere ketens in eind 2002 bereikt, waardoor ook op de ontwikkeling van deze ketens een stop werd gezet. De eerste van de betreffende ketens was de Spaanse keten Inditex. Er volgden protesten tegen de wet 218/97 die samenvielen met een economische teruggang, waardoor het kabinet onder druk kwam te staan. Dit resulteerde in maart 2004 in de nieuwe wet 12/2004.

## **5.2 Commercieel licentiesysteem 2004 en 2008**

De wet 12/2004 stelt meer restricties aan de ontwikkeling van nieuwe detailhandelsvestigingen en het is de eerste wet die nieuwe ontwikkelingen toetst, waardoor de centrale overheid voor het eerst controle kan uitoefenen op de ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt. Deze wet verplicht de initiatiefnemers van bepaalde nieuwe ontwikkelingen een commerciële licentie aan te vragen. De voorgestelde ontwikkeling wordt beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, waarvoor in totaal maximaal 5 punten te behalen zijn. De commerciële licentie wordt verkregen wanneer een puntentotaal van minimaal 2,5 wordt behaald. Op het moment van implementatie van deze wet, werd een herziening na drie jaar beloofd. De conceptversie voor deze herziening wacht momenteel goedkeuring van van de Europese Commissie af. In tabel 5.1 worden de wet 12/2004 en de herziene versie uiteengezet. Hierin worden ook de verschillen tussen beide wetten zichtbaar.

Tabel 5.1 Overzicht commercieel licentiesysteem

	Wet 12/2004	Concept herziene wet 12/2004
Aanvragen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detailhandelsvestigingen van 500 m2 of groter, of wanneer het bedrijf, of de groep nationaal meer dan 5000 m2 verkoopvloeroppervlak bezit.</li> <li>2. Groothandelsvestigingen van 5000 m2 of groter, of wanneer het bedrijf of de groep nationaal meer dan 30.000 m2 verkoopvloeroppervlak bezit.</li> <li>3. Winkelcentra met een bruto verkoopvloeroppervlak van 6000 m2 of meer.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detailhandelsvestigingen van 2000 m2 of groter, of wanneer het bedrijf, of de groep nationaal meer dan 30.000 m2 verkoopvloeroppervlak bezit.</li> <li>2. Groothandelsvestigingen van 5000 m2 of groter, of wanneer het bedrijf of de groep nationaal meer dan 30.000 m2 verkoopvloeroppervlak bezit.</li> <li>3. Winkelcentra met een bruto verkoopvloeroppervlak van 8000 m2 of meer, ook bij veranderingen of uitbreiding van bestaande winkelcentra.</li> </ol>
Criteria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bijdrage aan de mate van verbetering van de concurrentie in de distributieve sector.</li> <li>2. Bijdrage aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid.</li> <li>3. Bijdrage aan de productie in Portugal, waarbij 20 procent van de productie van de onderneming in Portugal geproduceerd moet worden.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bijdrage aan de mate van verbetering van de concurrentie in de distributieve sector. Winkelcentra worden daarnaast beoordeeld op de mate van diversiteit in de activiteiten.</li> <li>2. Bijdrage aan het voorzieningenniveau die aan de consumenten en werknemers geboden worden.</li> <li>3. Beoordeling van de kwaliteit van de projecten van de onderneming en de sociale verantwoordelijkheid die de onderneming op zich neemt.</li> <li>4. Bijdrage aan gebruik van efficiënte of vervangende energie, gebruik van gerecyclede materialen en/of het recyclen of verminderen van afvalproducten. Daarbij is ten minste een energiecertificaat nodig krachtens de wet 79/2006 (RSECE: reglement van energiesystemen).</li> <li>5. Bijdrage aan de integratie van de vestiging in het stedelijk gebied en aan versterking van de aantrekkingskracht van de binnenstad door middel van commercie en recreatie. Daarbij wordt het stedelijk gebied bepaald door de gemeente.</li> </ol>
Benodigde Punten	Minimaal 2,5 van de maximaal 5 te behalen punten	Minimaal 2,5 van de maximaal 5 te behalen punten
Fasen Systeem	Ja	Nee
Kosten	25 euro m2	20 euro m2

Comité	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Burgemeester van de betreffende gemeente</li> <li>2. De directeur van het DGE</li> <li>3. Voorzitter van het CCCR</li> <li>4. Afgevaardigde van de APCC</li> <li>5. Afgevaardigde van het CCP</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eén persoon die alle gemeenten vertegenwoordigt</li> <li>2. Burgemeester van de desbetreffende gemeente</li> <li>3. Directeur van het CCCR van de betreffende regio</li> <li>4. Directeur van het DGAE</li> <li>5. Directeur van het DRE van de betreffende regio</li> </ol>
Rechtsgeldigheid	2 jaar voor individuele vestigingen, 3 jaar voor Winkelcentra	3 jaar voor individuele vestigingen, 4 jaar voor Winkelcentra
Motieven	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economisch. <ol style="list-style-type: none"> <li>A) Bescherming van de bestaande (traditionele) detailhandel</li> <li>B) Voorkomen van monopolies</li> <li>C) Creëren van werkgelegenheid</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Economisch <ol style="list-style-type: none"> <li>A) Bescherming van de bestaande detailhandel</li> <li>B) Voorkomen van monopolies</li> </ol> </li> <li>2. Sociaal <ol style="list-style-type: none"> <li>A) Verbeteren van de omstandigheden voor de consument en werknemers</li> <li>B) Beoordelen van de kwaliteit van de ontwikkelaar</li> </ol> </li> <li>3. Locatie <ol style="list-style-type: none"> <li>A) Vestiging in stedelijk gebied</li> </ol> </li> </ol>
Veranderingen ten aanzien van de vorige wet	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eerste centraal controlerende wet</li> <li>2. Commercieel licentie systeem</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minder verplichte aanvragen</li> <li>2. Uitbreiding motieven; sociaal, planningsmotief</li> <li>3. Ook uitbreidingen van centra verplichte aanvraag</li> <li>4. Fasen-systeem afgeschaft, waardoor aanvragen maandelijks mogen worden ingediend, in plaats van twee keer per jaar.</li> </ol>

Bron: Eigen ontwerp

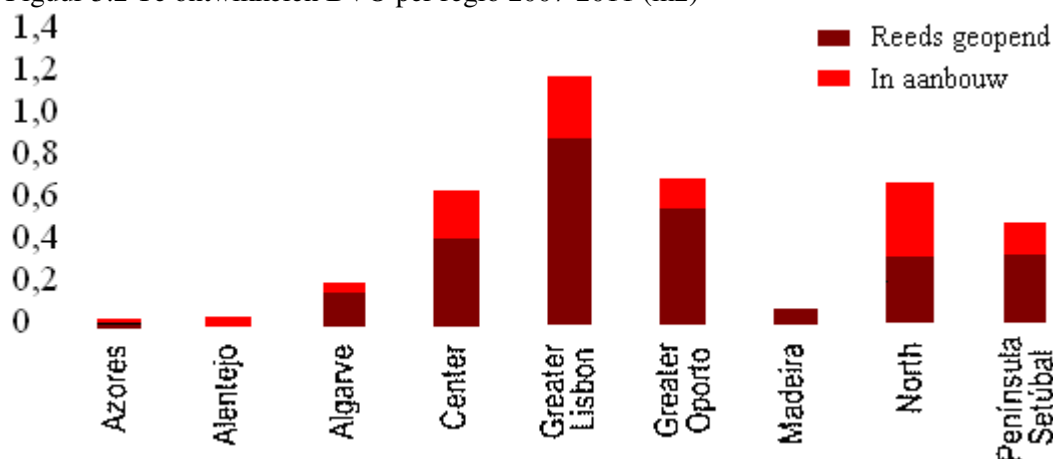
### 5.3 Effecten van en kritieken op de wet 12/2004

Door de geïnterviewden werd aangegeven dat het effect van de wet 12/2004 beperkt is geweest en dat er veel kritiek op de wet bestaat. Zo werd door respondenten gesteld dat de wet voornamelijk vertragend en kostenverhogend werkt en werden de in de wet gestelde criteria als oneenduidig beschouwd. De invloed van de centrale overheid is niet groot, omdat de bij de wet vereiste commerciële licentie enkel een advies aan de gemeenten vormt. De gemeenten kunnen via het verlenen van een stedelijke licentie zelf bepalen of een ontwikkeling doorgaat of niet. Er werd in de interviews zelfs geopperd dat de bijdrage van de centrale overheid feitelijk nihil is, doordat alleen de slechtste projecten geen licentie zouden verkrijgen, terwijl gemeenten waarschijnlijk ook geen stedelijke licentie zouden verlenen aan deze projecten. Door ontwikkelingen te toetsen en goedkeuring te verlenen wanneer al 2,5 van de maximaal 5 te behalen punten wordt behaald, worden ondernemingen niet verplicht te voldoen aan alle criteria. Er is aldus geen sprake is van het verlenen van licenties aan enkel de kwalitatief optimale projecten. Daarnaast worden de criteria niet als

eenduidig beschouwd en is het onduidelijk hoe deze gemeten worden. Bovendien is het strijdig met de Europese mededingingsrichtlijnen wanneer de overheid – zoals in de criteria waarop de ontwikkelingen beoordeeld worden – een onderneming verplicht een deel van de productie in Portugal te laten plaatsvinden. Het enige motief dat schuilgaat achter de wet 12/2004 is het economisch motief: de wet is een poging van de centrale overheid om de traditionele detailhandel te beschermen, monopolieposities tegen te gaan en werkgelegenheid te creëren. Het planningsmotief ontbreekt in deze wet, omdat locatieaspecten niet zijn opgenomen in de criteria. Dit heeft tot resultaat dat de binnenstedelijke problematiek met deze detailhandelswet niet wordt opgelost.

Met de komst van het licentiesysteem is de controle op nieuwe ontwikkelingen toegenomen. Er wordt voornamelijk beoordeeld of een ontwikkeling past in de markt en of er nog ruimte voor is. De grootstedelijke gebieden liggen qua metrage en aantal centra voorop, vooral Lissabon is prominent. Met het oog op de omvang van het vloeroppervlak dat al is gerealiseerd in dit grootstedelijk gebied, zou verondersteld kunnen worden dat het met de komst van het licentiesysteem lastig zou worden om nog detailhandelsmeters toe te voegen. Figuur 5.2 van Jones Lang Lasalle bewijst het tegendeel. Het metrage van de ontwikkeling in Lissabon is nog steeds relatief hoog. Ook Peninsula Setubal, dat zuidelijk van Lissabon ligt, toont een aanzienlijke toename van het winkelmetrage. De vraag rijst in hoeverre het systeem van commerciële licenties daadwerkelijk een restrictie vormt voor detailhandelsontwikkelingen. Is het wellicht zo dat de wet geen restricties stelt, maar enkel een bepaalde kwaliteit tracht te behalen in de nieuwe projecten? De bouw van een tweede megacentrum buiten Lissabon, Dolce Vita Tejo, meer dan tien jaar nadat het eerste werd gebouwd en waarover experts het eens waren dat een centrum van dergelijk formaat geen toekomst heeft, lijkt omstreden. Een nieuwe toevoeging van 122.000 m<sup>2</sup> aan detailhandel buiten Lissabon zal zeker geen positieve bijdrage leveren aan het vitaliseren van de binnenstad, waar de gemeente van de hoofdstad momenteel hard aan werkt. Naar verwachting zullen toekomstige ontwikkelingen in het centrum en het noorden van Portugal blijven toenemen, omdat de markt daar nog niet verzadigd is.

Figuur 5.2 Te ontwikkelen BVO per regio 2007-2011 (m2)



Bron: Jones Lang Lasalle, 2007

Wanneer gekeken wordt naar de lijst van goedgekeurde projecten onder de wet 12/2004 is het opvallend hoeveel projecten er zijn goedgekeurd in de regio's Lissabon, Porto en Setúbal. Maar een andere opvallende regio is Braga, met een gelijknamige middelgrote stad in het noorden van Portugal. Braga is één van de steden die met het Europese programma URBCOM de binnenstad heeft weten te revitaliseren en daarmee de detailhandel in de binnenstad heeft verbeterd. Toch staan er vijf goedgekeurde projecten op de lijst in de regio Braga met een totaal van 186.000 m<sup>2</sup> BVO, waarvan drie projecten in Braga zelf, en twee in de kleinere stad Guimarães, 20 kilometer ten zuiden van Braga. Deze ontwikkelingen maken de stelling dat de criteria voor de commerciële licentie niet erg effectief zijn aannemelijk. Daarnaast geven de voorbeelden aan dat, ook al zouden ontwikkelaars zich op de binnensteden gaan richten, er nauwelijks garantie bestaat dat er geen buitenstedelijke ontwikkeling meer plaats zal vinden. Deze laatste kan de al bestaande concurrentie nog fors doen toenemen. Het nieuwe licentiesysteem geeft dus tegenstrijdige signalen af, enerzijds wil de centrale overheid meer controle op nieuwe ontwikkelingen en anderzijds worden de licenties wel erg gemakkelijk verstrekt.

#### **5.4 Mogelijke effecten van de herziene wet**

Ook onder de herziene wet zal, zoals uit de marktvoorspellingen valt op te maken, verdere expansie van winkelcentra waarschijnlijk toenemen. De nieuwe wet bevat weer hetzelfde criterium wat betreft concurrentie binnen de markt. Wanneer dit economisch criterium op dezelfde manier getoetst zal gaan worden als in de wet 12/2004, dan ligt er hoogstwaarschijnlijk een aanzienlijke toevoeging van detailhandelsmeters in het verschiet (zie het voorbeeld van Braga). Geïnterviewden geven aan te verwachten dat niet alle voorgestelde projecten in Braga door zullen gaan, omdat de ontwikkelaars zelf vinden dat er geen ruimte is voor vijf projecten in de markt van Braga. Het is dan opmerkelijk dat de centrale overheid daar wel ruimte voor ziet. Het kan wellicht ook zijn dat een aantal van deze voorgestelde projecten geen positieve score op het concurrentionele criterium hebben verkregen, maar dat zij op andere criteria zo hoog scoorden dat de uiteindelijke score boven de gepermitteerde grens van 2,5 punten viel. Indien dit het geval was, lijkt de wet dus niet het beoogde effect van de bescherming van de detailhandel te hebben.

Door een punt toe te kennen aan binnenstedelijke ontwikkeling is er een locationeel aspect opgenomen in de wettelijke criteria, maar de vraag blijft of ontwikkelaars de stap naar binnenstedelijke (her)ontwikkeling zullen zetten. Het binnenstedelijke aspect telt immers alsnog maar voor 20 procent mee in de evaluatie. Daarnaast zijn er twee criteria ingesteld die strijdig zijn met de wens tot binnenstedelijke ontwikkeling. Ten eerste wordt een voorgesteld project hoger gewaardeerd wanneer bezoekers geen parkeerkosten dienen te betalen, wat lastig is bij binnenstedelijke projecten. Ten tweede worden voorstellen voor winkelcentra met een grote verscheidenheid in activiteiten hoger gewaardeerd. Dit criterium heeft tot resultaat dat winkelcentra buiten de binnenstad een centrum op

zich kunnen gaan vormen: eerder substituten dan complementen voor originele binnensteden. Verder blijft het risicovol voor ontwikkelaars om initiatieven in de binnenstad te ontplooien, omdat er geen zekerheid bestaat dat er daarnaast geen concurrerende buitenstedelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Toch heeft de Portugese rijksoverheid een troef in handen met ontwikkelaars in Portugal die kwaliteit leveren in hun winkelcentra en daarnaast graag in binnensteden zouden willen ontwikkelen. Echter, de overheid zou dan via beleidsmaatregelen ontwikkelaars wel meer zekerheid moeten bieden, anders blijft binnenstedelijke (her)ontwikkeling in de detailhandel moeilijk haalbaar.

Wanneer de binnenstedelijke structuren worden verstoord is het moeilijk deze te herstellen. In grote steden blijft er een goede mogelijkheid om – ondanks het zich voordoen van buitenstedelijke ontwikkelingen – binnensteden te herstellen en te revitaliseren, omdat het consumentendraagvlak groot genoeg is voor een complementaire buiten- en binnenstedelijke detailhandelsstructuur. Echter, voor kleinere steden is dit draagvlak er niet, waardoor de impact van buitenstedelijke vestiging op de binnenstedelijke detailhandel groot is. Wanneer de buitenstedelijke ontwikkeling de komende jaren doorzet, zullen dus vooral kleinere steden problemen krijgen met de vitaliteit in hun binnensteden en zal het moeilijker zijn om de binnenstad weer te revitaliseren.

## **5.5 Positieve ontwikkelingen**

Ondertussen zijn er eveneens een aantal positieve ontwikkelingen gaande die kunnen helpen om de binnenstedelijke problematiek aan te pakken. Zo geeft het ministerie van economische zaken voorlichting te zullen geven aan gemeenten, om het bewustzijn inzake de negatieve effecten van buitenstedelijke ontwikkeling te doen toenemen. Tevens zal zij proberen de mogelijkheden voor binnenstedelijke ontwikkeling te vergroten, door gemeenten onder andere te wijzen op de beschikbaarheid van Europese subsidies en de mogelijkheden tot publiek private samenwerking (PPS). Hiernaast sponsort het ministerie publicaties met betrekking tot binnenstedelijke detailhandel, om op die manier gemeenten te stimuleren tot het vaker genereren van binnenstedelijke ontwikkelingen. Verder wordt aangegeven dat in de regionale structuurplannen van het CCDR meer nadruk zal komen te liggen op commercie, waarbij commercie detailhandelsactiviteiten en leisure-bedrijvigheden omvat. Op deze manier zal commercie een eigen categorie verkrijgen en binnen de bestemmingsplannen niet meer vallen onder de categorie ‘tertiaire activiteit’ of ‘dienstverlening’. Desondanks zullen de herziene structuurplannen naar verwachting weinig effect hebben de komende jaren. Omdat de meeste bestemmingsplannen momenteel dateren van begin jaren negentig, werden deze nog getoetst aan de oude structuurplannen. Veel van deze bestemmingplannen worden daarom momenteel herzien. De bestemmingsplannen gaan minimaal tien jaar mee, waardoor de effecten pas duidelijk zullen worden bij de volgende herzieningsperiode.

Om binnenstedelijke ontwikkeling beter mogelijk te maken is het van belang om het probleem van de bevroren huren in de binnensteden op te lossen. In 2006 is ter resolutie van dit probleem een nieuwe stedelijke huurwet van kracht geworden. In deze wet stijgen de bevroren huren naar een maandelijkse huur van 4% van de door het CIMI (Instantie code voor lokale waarden) vastgestelde marktwaarde. Verder kan een huurovereenkomst bij deze wet niet meer voor onbepaalde tijd worden gesloten. In de wet is bovendien een speciale regeling opgenomen voor stedelijke vernieuwing: wanneer onroerend goed bij de energiewaardering lager dan 3 punten scoort, kan de huurder de eigenaar verplichten er verbeteringen in aan te brengen. Wanneer de eigenaar het aanbrengen van verbeteringen weigert, dan mag de huurder het onroerend goed kopen voor de waarde volgens de CIMI code, onder het beding dat de verbeteringen worden aangebracht. De huurstijging die de wet omschrijft zal in fasen tot 10 jaar plaatsvinden, waardoor het effect van de wet pas over enige jaren duidelijk zal worden (Cushman and Wakefield, 2005, 2008).

## **5.6 EU invloed**

De hypothese dat de Europese Unie een sterke invloed heeft gehad op het Portugese detailhandelsbeleid kan worden verworpen, omdat er geen directe invloed is uitgeoefend op de geïmplementeerde wetten van het ministerie van economische zaken. Wel heeft de Europese Unie indirect invloed uitgeoefend op de betreffende wetten, door middel van mededingingsrichtlijnen. Zo mocht de centrale overheid niet van de detailhandelsondernemers eisen dat een bepaald percentage van de fabricage in Portugal plaats zou vinden. Daarnaast heeft de Europese Unie door subsidies te verlenen aan verschillende revitaliseringprogramma's een belangrijke bijdrage geleverd aan revitalisering van Portugese binnensteden. Het eerste revitaliseringprogramma startte in 1996 en is bekend als QCA. In 2001 werd PROCOM ontwikkeld, in 2006 werd het URBCOM en vanaf 2007 is MODCOM ingesteld. Gemeenten kunnen een aanvraag indienen binnen het programma, om zo EU subsidie te ontvangen voor het revitaliseren van hun binnenstad. Echter, de eerste programma's kwamen moeilijk van de grond. Veel gemeenten wisten niet van het bestaan af of wisten niet goed hoe ze ermee om moesten gaan. Een lastig punt in deze programma's is dat ze een samenwerking betreffen tussen drie partijen, namelijk de gemeente, de winkeliers en de pandeigenaren. Deze samenwerking hield in dat de partijen alle drie een deel moesten investeren om subsidies te kunnen ontvangen. Door de onwil van participanten om een dergelijke investering te maken kwam de samenwerking vaak lastig tot stand. In een aantal steden hebben deze programma's desondanks wel geleid tot revitalisering van de binnensteden. Braga en Alcobaça zijn hiervan goede voorbeelden. Opvallend is dat het voornamelijk de EU is geweest die de binnenstedelijke problematiek heeft herkend en getracht heeft op te lossen, in tegenstelling tot de centrale overheid van Portugal. Verwacht wordt dat het nieuwste revitaliseringsprogramma MODCOM beter zal worden benut: dat gemeenten zich meer bewust zullen zijn van de mogelijkheden van het programma en daar gebruik van zullen willen maken. Alhoewel de

Europese Unie zich niet direct heeft bemoeid met het beleid, werden er wel mogelijkheden geboden aan Portugese gemeenten om problemen in de binnensteden aan te pakken.

### **5.7 Conclusie**

De hypothese – dat het overheidsbeleid gericht op de aanbodzijde van detailhandel sinds de toetreding tot de Europese Unie een ontwikkeling heeft doorgemaakt van een weinig interveniërend beleid naar een sterker interveniërend en restrictiever beleid en dat ook voor de toekomst een trend naar een restrictiever beleid wordt verwacht – kan gedeeltelijk worden verworpen. Binnen het centraal overheidsbeleid is wel een ontwikkeling zichtbaar van weinig interveniërend naar sterker interveniërend. Vóór de implementatie van de wet 12/2004 was er sprake van een weinig interveniërend beleid: ten aanzien van winkelcentra werden zelfs geen restricties gesteld. In de wet 12/2004 werd het beleid restrictiever doordat vestigingen vanaf 500 m<sup>2</sup> en winkelcentra vanaf 6000m<sup>2</sup> vanaf toen verplicht werden een commerciële licentie aan te vragen. De aanvragen werden getoetst aan de hand van een aantal criteria, die gericht waren op de bescherming van bestaande detailhandel en het voorkomen van monopolievorming. Echter, de trend naar een restrictiever beleid wordt niet doorgezet. De herziene wet van 12/2004 is aanzienlijk minder restrictief, waarbij vestigingen pas vanaf 2000 m<sup>2</sup> en winkelcentra vanaf 8000 m<sup>2</sup> verplicht zijn een licentie aan te vragen. Wel zijn de criteria aangepast: naast het economisch criterium doen het sociale en locatie criterium hun intrede, waardoor er waarschijnlijk meer kwaliteit tot stand gebracht zal worden in de toekomstige projecten.

De andere hypothese – dat het overheidsbeleid voor detailhandel in de fase van formulering en oplossen verkeert, maar de beheerfase nog niet heeft bereikt – kan worden verworpen. Er zijn wel wetten geïmplementeerd ten aanzien van de aanbodzijde van de detailhandel, maar de problematiek van de Portugese binnensteden wordt daarmee niet opgelost. In de herziene wet van 12/2004 wordt het locatie criterium wel getoetst, er kan een punt behaald worden met binnenstedelijke ontwikkeling. Echter, er hoeven enkel 2,5 van de maximale 5 punten behaald te worden, waardoor de toename van binnenstedelijke ontwikkeling beperkt zal zijn. De centrale overheid legt het oplossen van de binnenstedelijke problematiek voornamelijk bij de autonome gemeenten. In het volgende hoofdstuk zal daarom het beleid van drie case studie gemeenten uiteengezet worden.



## **6. Decentraal overheidsbeleid: Lissabon, Coimbra en Leiria als case studies**

Zoals eerder aangegeven ligt het beleid voor de aanbodzijde van detailhandel grotendeels bij de autonome gemeenten. Het is dan ook van belang om verschillende gemeenten te ondervragen over hun gemeentelijk detailhandelsbeleid. In dit onderzoek zijn de planningsafdelingen van de gemeenten Lissabon, Coimbra en Leiria gevraagd naar hun visie ten aanzien van de detailhandelsstructuur en naar de detailhandelsontwikkeling in hun gemeente. Er is gekozen voor deze drie gemeenten, omdat de detailhandelsontwikkelingen op verschillende momenten hebben plaatsgevonden. Lissabon was een van de eerste gemeenten die te maken kreeg met nieuwe ontwikkelingen, namelijk in 1985 met de totstandkoming van Amoreiras. Coimbra was een van de eerste steden buiten de grootstedelijke gebieden die te maken kreeg met nieuwe formats in de detailhandelsstructuur, namelijk in 1997 en Leiria is momenteel pas bezig met de totstandkoming van het eerste winkelcentrum.

### **6.1 Decentraal overheidsniveau**

De gemeenten opereren redelijk autonoom. Vooral voordat de wet 12/2004 werd ingevoerd waren het de gemeenten die nieuwe detailhandelsontwikkelingen stuurden door middel van het uitgeven van vergunningen, de stedelijke licenties. Ook na de implementatie van de wet 12/2004 houden gemeenten een grote invloed op de beslissingen over nieuwe commerciële ontwikkelingen. Er bestaan verschillen tussen de manier waarop Portugese gemeenten omgaan met nieuwe detailhandelsontwikkelingen en hun visie op de gewenste detailhandelsstructuren. Omdat de centrale overheid zich redelijk afzijdig houdt is het van belang dat gemeenten zelf een visie creëren om detailhandelsontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Dit is voor een deel van de gemeenten een moeilijke opgave, omdat bij een aantal de kennis en professionaliteit ontbreekt. Tijdens de interviews werd door verschillende experts van de gemeenten erkend dat het aan professionaliteit ontbreekt om detailhandelsontwikkelingen goed te kunnen sturen. Een aantal ondervraagden ziet dan ook liever dat de centrale overheid zich meer inzet om nieuwe detailhandelsontwikkelingen te sturen, omdat de professionaliteit daar groter is dan bij de meeste gemeenten. Eerder is al gesproken over het feit dat detailhandelsontwikkeling, vooral van winkelcentra, nog al eens gebruikt wordt in campagnes voor gemeenteraadsverkiezingen. Uiteraard is dit niet bevorderlijk voor de achterliggende visie op de detailhandelsstructuur, omdat het weinig te maken heeft met enig planningmotief ten aanzien van detailhandelsontwikkelingen.

Elke gemeente stelt een bestemmingsplan vast, dat officieel om de tien jaar moet worden herzien. Echter, net als in Nederland, worden veel plannen pas na vijftien jaar herzien. Het PDM (plano director municipal) omvat de planning van het gehele gemeentelijk grondgebied. Dit plan is globaal en juridisch bindend voor nieuwe detailhandelsvestigingen (European Commission, 2000). Er kan daarom gesteld worden dat het voor de gemeenten van belang is dit plan secuur te ontwikkelen met

een termijnvisie van tien jaar. De PDM's worden gecontroleerd door de regionale organen, de CCDR's, waarvan er zeven zijn, en getoetst aan de PROT's, de regionale structuurplannen. Voorts kan de gemeente ervoor kiezen om een stadsplan te maken, een plano urbano. Dit gebeurt vaak, maar is niet verplicht. Vervolgens kan de gemeente ervoor kiezen om gedetailleerde plannen te maken voor bepaalde gebieden, dit gebeurt voornamelijk bij de planning van nieuwe ontwikkelingen. De lokale overheden in Portugal beschikken net als in Nederland over bevoegdheden krachtens de wet voorkeursrecht gemeenten, waardoor ze bepaalde ontwikkelingen kunnen sturen in de gewenste richting. Echter, er is weinig geld beschikbaar bij gemeenten, waardoor de gemeenten het vaker dan gewenst moeten overlaten aan de markt.

### 6.3 Detailhandelsstructuur

In tabel 6.1 wordt een overzicht gegeven van de relevante aspecten voor de gemeenten Lissabon, Coimbra en Leiria.

Tabel 6.1 Overzicht relevante gegevens van Lissabon, Coimbra en Leiria

	Lissabon	Coimbra	Leiria
Inwoneraantal	530.000	140.000	50.000
Buitenstedelijke winkelcentra	- Amoreiras (1986) - Colombo (1997) - Vasco da Gama (1999)	- Coimbra Shopping (1997) - Dolce Vita (2005) - Forum Coimbra (2006)	- Centro comercial Continente de Leiria (1992)
Binnenstedelijke detailhandel	Vitaal door toerisme en grote regionale functie	Redelijk vitaal door toerisme en regionale functie	Vitaal vanwege uitblijven grote buitenstedelijke ontwikkelingen
Binnenstedelijke bewoning	- Veel leegstand - Slechte staat van panden	- Veel leegstand - Slechte staat van panden	- Veel leegstand - Slechte staat van panden
Herziene bestemmingsplannen	- Meer aandacht voor detailhandel - Implementatie van commerciële bestemming in herziene bestemmingsplan	- Geen gerichte aandacht voor detailhandel - Detailhandel valt onder diensten of tertiaire ontwikkeling	- Meer aandacht voor detailhandel - Implementatie van commerciële bestemming in herziene bestemmingsplan
Binnenstedelijke revitalisering	- Verbetering binnenstedelijke detailhandel en openbare ruimte - Tegengaan buitenstedelijke detailhandelsontwikkeling	- Verbetering binnenstedelijke bebouwing - Aantrekken bewoners	- Behoud binnenstedelijke detailhandel en verbetering openbare ruimte - Tegengaan buitenstedelijke detailhandelsontwikkeling
Ervaringen met PPS	Nee	Nee	Ja

Bron: Eigen ontwerp

De detailhandelsstructuur van de drie steden is erg verschillend. Lissabon en Coimbra hebben beiden drie winkelcentra buiten de binnenstad en Leiria heeft enkel een hypermarkt met een galerij van 15 winkels buiten de binnenstad. De drie steden hebben naast de winkelcentra een redelijk vitale binnenstedelijke detailhandel, wat te zien is aan de drukte en aan de internationale ketens die zich gevestigd hebben in de hoofdwinkelstraten. In Lissabon en Coimbra wordt de vitaliteit van de binnenstad voornamelijk veroorzaakt door de regionale functie en toerisme en in Leiria door het uitblijven van grote ontwikkelingen buiten de binnenstad. Wel kampen de drie steden met problemen

qua bewoning in de binnensteden. Als gevolg van de stadsuitleg zijn veel bewoners weggetrokken uit de binnensteden naar fysiek betere woningen aan de rand van de stad of naar suburbane gemeenten, waardoor de leegstand in de binnensteden is toegenomen. De bestemmingsplannen waren sterk op uitbreiding gericht, waardoor er veel nieuwe bebouwing, voor verschillende functies, tot stand is gekomen aan de rand van de steden. De omvangrijke nieuwe bebouwing aan de stadsranden is zowel ten aanzien van de bewoning, de dienstensector als de detailhandelssector in de binnensteden niet goed geweest. Momenteel verkeren veel panden in de binnenstad in slechte conditie, omdat ze al geruime tijd leegstaan, modern comfort ontberen en renovatie zeer kostbaar is (Balsas, 2000).

#### **6.4 Oplossingsrichtingen**

De drie gemeenten geven aan dat er programma's worden opgesteld om de binnenstedelijke problematiek aan te pakken. Toch doen de steden dat op een verschillende manier. Coimbra wil haar binnenstad revitaliseren door middel van een programma om nieuwe bewoners naar de binnenstad te trekken. Uit een onderzoek van Deloitte (2008) komen drie strategische aspecten naar voren, namelijk ICT, zorg en toerisme. Om meer toerisme te trekken zal de binnenstad gerevitaliseerd moeten worden. Door het revitaliseren van panden en de aanleg van parkeergarages zal de binnenstedelijke bewoning worden gestimuleerd. Er wordt verwacht dat detailhandelsontwikkelingen hierop zullen reageren en dat daarmee ook de kwaliteit van de binnenstedelijke detailhandel zal worden verbeterd. Lissabon en Leiria passen een andere strategie toe. Zij willen door middel van binnenstedelijke detailhandelsontwikkeling en het creëren van meer open en groene ruimten in de binnenstad bewoning aantrekken in de stad. Beide steden geven aan dat zij zich bewust zijn van de negatieve effecten van buitenstedelijke detailhandel. Lissabon is zelf met de resulterende binnenstedelijke problematiek in aanraking geweest. Leiria heeft de negatieve effecten in andere Portugese steden herkend; hierbij wordt Coimbra als voorbeeld genoemd. Beide steden gebruiken de herziening van bestemmingsplannen om de binnenstedelijke detailhandelsstructuur te verbeteren, door er een bestemmingscategorie commercie in op te nemen. Voorheen viel detailhandel nog onder de categorie 'diensten' of 'tertiaire ontwikkeling', waardoor er gemakkelijker buitenstedelijke detailhandel tot stand kwam. Nu detailhandel een eigen bestemmingscategorie vormt, kunnen gemeenten beter zelf beslissen waar detailhandelsontwikkeling gewenst is. Lissabon en Leiria maken hier gebruik van door binnenstedelijke locaties voor nieuwe ontwikkelingen te bestemmen. Coimbra heeft commercie niet als aparte categorie opgenomen, waardoor buitenstedelijke detailhandel gemakkelijker ontwikkeld kan worden. Wel werd door respondenten aangegeven dat voor buitenstedelijke detailhandelsontwikkeling waarschijnlijk geen stedelijke licentie wordt verleend. De gemeente Lissabon geeft locaties voor detailhandelsontwikkeling aan in het bestemmingsplan, waardoor haar grip op de gewenste structuur toeneemt. Voor deze projecten maakt de gemeente gebruik van publiek private samenwerking (PPS). Echter, omdat de grond niet in handen is van de gemeente moet er onderhandeld worden met de individuele grond- en pandeigenaren, wat voor de gemeente een lastige opgave vormt. Leiria kreeg te

maken met het commerciële licentiesysteem van de centrale overheid, toen er drie winkelcentra werden goedgekeurd, buiten de binnenstad. Als reactie hierop heeft de gemeente een onderzoek uit laten voeren door H. Cachinho van de universiteit van Lissabon. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de drie projecten niet bevorderlijk zouden zijn voor de binnenstad en dat er een betere binnenstedelijke locatie zou zijn voor een nieuw winkelcentrum. Er is door de gemeente als grondeigenaar voor deze locatie een prijsvraag uitgeschreven, waarop drie plannen werden ingediend. De gemeente heeft uiteindelijk gekozen voor het project van Multi Development. De twee andere partijen hebben hoger beroep ingesteld, waardoor er vooralsnog nog niet kon worden begonnen met de realisering van het Multi Development project. Leiria gaf in het interview te kennen dat het de eerste keer is dat zij met PPS werkt en dat het lastig is voor de gemeente daar goed mee om te gaan. Er werd door geïnterviewden van verschillende partijen aangegeven dat succesvolle ontwikkelingen met PPS belangrijk zijn om gemeenten te stimuleren vaker deze vorm van ontwikkelen toe te passen, zodat gemeenten meer invloed krijgen op de vorming van de gewenste detailhandelsstructuur. Hierdoor zullen gemeenten vaker een planningsvisie ontwikkelen wat betreft detailhandelsstructuur, zodat nieuwe vestigingslocaties vaker aan de hand van gemeentelijke planning tot stand komen, in plaats van via marktwerking.

De gemeente Lissabon heeft aangegeven dat het ontbreken van regionale of centrale sturing voor het grootstedelijk gebied Lissabon haar beleid frustreert. De gemeente poogt binnenstedelijke detailhandel te verbeteren, maar heeft geen grip op wat er in de regio gebeurt, want ook nieuwe ontwikkelingen in andere gemeenten in het grootstedelijk gebied hebben een impact op de stad. Ook Leiria gaf in het interview aan dat het met een restrictiever centraal overheidsbeleid gemakkelijker zou zijn om de binnenstedelijke detailhandelsstructuur te behouden. Gesteld werd dat het probleem van de bevroren huren ook het gevolg was van centraal gestuurd beleid en dat de gemeente met deze problemen wordt geconfronteerd. De centrale overheid wil de sterke autonomie van gemeenten niet aantasten, maar dat betekent voor Leiria en Lissabon blijkbaar niet dat zij geen centrale beleidsondersteuning wensen om het voor hen gemakkelijker te maken de binnenstedelijke structuur te behouden of te verbeteren.

Door de geïnterviewden is aangegeven dat nieuwe binnenstedelijke detailhandel moeilijk te realiseren is. Echter, Leiria heeft een vitale binnenstedelijke structuur, waarbij grote internationale ketens als Zara, Pull and Bear, Hugo Boss en Mango zich in de binnenstad bevinden. Door het uitblijven van buitenstedelijke winkelcentra hebben deze ketens zich ondanks de moeilijkheden met de bevroren huren en kleine winkelruimten gevestigd in de binnenstad. Gesteld zou kunnen worden dat juist door de ontwikkeling van buitenstedelijke winkelcentra ketens zich daar vestigden, vanwege het gemak, en zich daardoor afzijdig hielden van binnenstedelijke locaties.

## 6.5 Conclusie

De hypothese dat in de meer verstedelijkte gebieden in Portugal een beter beleid wordt gevoerd ten aanzien van de aanbodzijde van detailhandel dan in minder geurbaniseerde gebieden, kan worden verworpen. Naar aanleiding van de drie case studies kan niet worden gesteld dat het meer verstedelijkte Lissabon noch Coimbra beleidsmatig beter omgaan met nieuwe detailhandelsontwikkelingen dan een kleinere stad als Leiria. Wel heeft laatstgenoemde, als stad waar momenteel pas het eerste grote winkelcentrum wordt ontwikkeld, een beter ontwikkelde visie op de gewenste detailhandelsstructuur dan Lissabon en Coimbra dat hadden toen daar de eerste ontwikkelingen plaatsvonden. Door de late ontwikkeling in Leiria is deze gemeente zich beter bewust van de negatieve effecten van buitenstedelijke detailhandelsvestigingen, waardoor deze gemeente een duidelijke visie heeft gecreëerd ten aanzien van de gewenste detailhandelsstructuur. De vraag blijft natuurlijk wel of Leiria een witte raaf is of dat zij representatief is voor alle gemeenten waar zich laat ontwikkelingen voordoen.

Wanneer gekeken wordt naar de beleidslevenscyclus van Winsemius (1986), kan gesteld worden dat het gemeentelijk beleid van de drie gemeenten in een latere fase verkeert dan het centrale overheidsbeleid. De case gemeenten hebben binnenstedelijke problemen erkend en voeren momenteel oplossingsgericht beleid. Vooral Lissabon en Leiria zijn zich bewust van de problemen in de binnenstad en hebben de herziene bestemmingsplannen daarop aangepast, om op die manier meer invloed te krijgen op de detailhandelsstructuur. Beide stedelijke gemeenten geven aan geen buitenstedelijke ontwikkeling te willen genereren en zich enkel op binnenstedelijke locaties te richten. Daarnaast heeft ook het creëren van een goede publieke, open en groene, ruimte heeft in deze twee steden aan belang gewonnen. Op basis van deze ontwikkelingen kan gesteld worden dat in beide steden het sociale aspect belangrijker wordt. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen zullen plaatsvinden op locaties die de vitaliteit van de binnenstad vergroten, zodat de leefbaarheid in de stad zal worden vergroot. Ook de gemeente Coimbra wil haar binnenstad revitaliseren, door bewoners aan te trekken, om op die manier de leefbaarheid te verbeteren. Het sociale planningsmotief heeft bij deze drie gemeenten aan belang gewonnen, waarbij het economisch motief aan belang heeft ingeboet.

## 7. De relatie tussen detailhandelsontwikkeling en beleidsontwikkeling

In de vorige hoofdstukken zijn de marktontwikkeling en beleidsontwikkeling ten aanzien van detailhandel behandeld. Dit hoofdstuk tracht een relatie tussen beiden te leggen voor geheel Portugal. Daarnaast zal ingegaan worden op de factoren die bij de markt- en beleidsontwikkeling van belang zijn geweest en de motieven die achter het geïmplementeerde beleid schuilgaan. In het algemeen kan gesteld worden dat beleid zich aanpast aan ontwikkelingen in de markt. Op het moment dat ongewenste ontwikkelingen zich voordoen of problemen optreden, kan de overheid door middel van het implementeren van beleid hierop inspringen. Het nieuwe beleid zal ofwel gewenste ontwikkelingen bevorderen ofwel problemen aanpakken. Een overheid is immers – zoals eerder besproken in het theoretisch kader – verantwoordelijk voor: een goede ruimtelijke ordening, het minimaliseren van negatieve effecten van marktontwikkelingen en het bevorderen van het welzijn van de maatschappij. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor de detailhandelsstructuur, waarbij nabijheid en bereikbaarheid belangrijke criteria zijn. Daarnaast zijn aspecten als een leefbare stad, open ruimte en groen in de stad welzijnsverhogend voor de burger.

### 7.1 Relatie

Om een duidelijk overzicht te scheppen, zijn de belangrijkste marktontwikkelingen en beleidsontwikkelingen naast elkaar gezet (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1 Overzicht detailhandels- en beleidsontwikkeling

Detailhandelsmarktontwikkeling	Overheidsbeleidsontwikkeling
1985: 1 <sup>o</sup> Winkelcentrum 1 <sup>o</sup> Hypermarkt	
1991: 1 <sup>o</sup> Buitenstedelijke winkelcentrum	1989: Controle via bestemmingsplan en omgevingsimpact studie
1997: Grootste centrum (Colombo) 44%* Expansie naar secundaire steden	1997: UCDR Plafond
2000: 1 <sup>o</sup> Retailpark Expansie naar tertiaire steden 46%*	2004: Wet 12/2004, licentie-systeem Meer controle op ontwikkeling
2008: Verzadigende food-markt	2008: Herziening wet 12/2004 Minder restrictief Intrede locatie-criterium
2011: Verzadigde markt? + 1.256.000 m2 = + bijna 50% BVO	

\* Ontwikkeld percentage BVO per periode Bron: Eigen ontwerp

In het overzicht is te zien wanneer de belangrijkste overheidsinterventies hebben plaatsgevonden. Voor 1997 was de mate van overheidsinterventie zeer beperkt. In 1997 heeft de eerste interventie plaatsgevonden toen een plafond gesteld werd van 35 procent aan de grootte van een marktaandeel. Daarbij stond het motief om de traditionele detailhandelaar te beschermen en monopolievorming tegen te gaan (om zodoende de markt open te houden voor nieuwkomers) centraal (beïnvloed door de midden- en kleinhandelsorganisatie CCP). Het tijdstip van deze interventie is logisch te noemen, omdat in 1997 het bruto verhuurbaar vloeroppervlak meer dan verviervoudigd was en vooral het aandeel hypermarkten snel steeg. Echter, pas in 2001 werd het marktaandeelplafond voor het eerst bereikt door hypermarkten en pas eind 2002 voor non-food groepen. Dit betekende dat bepaalde ondernemingen niet meer mochten ontwikkelen, hetgeen protesten deed ontstaan. Tegelijkertijd had Portugal te maken met een economische neergang en de bovenbenoemde stop op de ontwikkeling deed hier geen goed aan. Het gevolg van deze ontwikkelingen was dat de overheid in 2004 zorgde voor een wetswijziging met een licentiesysteem, om detailhandelsontwikkelingen enerzijds te continueren, maar er wel controle op uit te oefenen. In 2004 was het bruto vloeroppervlak alweer ruim verdubbeld ten opzichte van 1997. De ontwikkeling ging kennelijk onverminderd door. Desondanks was het ontwikkelde metrage vanwege het bereikte plafond in de jaren 2001 tot en met 2003 jaarlijks minder dan in de vijf jaar ervoor. In 2004 bereikte het ontwikkelde metrage een hoogtepunt. De implementatie van de nieuwe wet had het effect dat ondernemingen die daarvoor het plafond hadden bereikt weer mochten ontwikkelen. Ook in de jaren erna continueerde de ontwikkeling, waardoor de wet niet tot het beoogde effect van vermindering leidde. Er was ten aanzien van de wet 12/2004 op voorhand al aangekondigd dat er een herziening zou plaatsvinden na drie jaar. De herziene wet zal minder restrictief zijn wat betreft de verplichting tot aanvraag van een commerciële licentie, maar zal meer kwaliteit genereren in de projecten die wel verplicht zijn een licentie aan te vragen, omdat de criteria zijn aangescherpt. Ook doet het locatie aspect in deze wet voor het eerst zijn intrede: er kan een punt verdiend worden met projecten in de binnenstedelijke omgeving. Echter, er kunnen in totaal 5 punten worden toegekend, maar er zijn maar 2,5 punten nodig om een commerciële licentie te verkrijgen, waardoor het effect van de toevoeging van dit criterium waarschijnlijk beperkt zal zijn. Al met al zijn de restricties aan nieuwe detailhandelsontwikkelingen bescheiden gebleven en nemen zij met de nieuwe wet zelfs weer af. Er kan daarom niet gesteld worden dat naarmate de marktontwikkeling toeneemt, ook de restricties toenemen. Wel kan er naarmate de ontwikkeling voortschrijdt een hogere kwaliteit worden verwacht in de projecten via het licentiesysteem, door de ingevoerde sociale criteria en het feit dat ondernemingen worden getoetst op door hen eerder ontwikkelde projecten.

## **7.2 Sociale en economische factoren**

In de theorie van Danziger (1994) wordt aangegeven dat voornamelijk sociale en economische factoren bepalend zijn voor het overheidsbeleid en dat sociale factoren een grotere rol gaan spelen naarmate de economische ontwikkeling toeneemt. Ook ten aanzien van het detailhandelsbeleid van de Portugese centrale overheid kan dit gesteld worden. De eerste wetten, tot en met de wet 12/2004 waren voornamelijk gericht op economische motieven, het beschermen van de traditionele detailhandel en het voorkomen van monopolieposities. Echter, er is ook een sociale ontwikkeling in de Portugese samenleving gaande, waardoor sociale motieven aan belang toenemen in het detailhandelsbeleid. Door Marshall en Toffel (2004) wordt gesteld dat overheidsbeleid kan worden ingedeeld in een aantal niveaus, waarbij pas op het hoogste beleidsniveau de verbetering van de levenskwaliteit van de samenleving centraal staat. Naarmate de welvaart in een land stijgt, zal ook de sociale ontwikkeling toenemen, waardoor het welzijn van de samenleving belangrijker wordt. In het theoretisch kader werd gesteld werd dat sociale motieven belangrijker worden naarmate de detailhandelsmarkt meer volwassen wordt. Er kan gesteld worden dat daar inderdaad sprake van is. Nu Portugal in een gevorderde (“maturing”) fase qua marktontwikkeling is beland, worden sociale motieven belangrijker. In de herziene wet 12/2004 zijn sociale aspecten opgenomen. Zo worden aanvragen voor winkelcentra beoordeeld op de voorzieningen voor zowel de consument als de werknemer en op de kwaliteit van eerdere projecten van de ontwikkelaar. Echter, het ruimtelijke planningsmotief blijft, ook onder de toekomstige wet, nog altijd onderbelicht. Er is wel een locationeel aspect in de wet opgenomen, door één punt toe te kennen aan binnenstedelijke ontwikkeling, maar de vraag blijft of ontwikkelaars de stap gaan zetten naar binnenstedelijke (her)ontwikkeling, omdat het aspect maar voor 20 procent meetelt.

## **7.3 Decentraal beleid**

In de drie geselecteerde gemeenten blijkt dat de binnenstedelijke problematiek meer aandacht krijgt. Door het uitblijven van effectief centraal beleid moet de aanzet komen van de gemeenten. Naar aanleiding van de case studies kan vastgesteld worden dat in een stad waar de ontwikkeling later op gang is gekomen, Leiria, het planningsmotief bij nieuwe detailhandelsvestiging een grotere rol speelt. De bewustwording van de negatieve effecten van buitenstedelijke ontwikkeling is gegroeid, waardoor de gemeente beter in staat is een visie op de gewenste detailhandelsstructuur te ontwikkelen en passend te reageren wanneer nieuwe ontwikkelingen zich aandienen. Daarnaast wordt bij de drie gemeenten pas sinds een aantal jaar nagedacht over manieren om de binnensteden te revitaliseren. Er kan gesteld worden voor Lissabon en Leiria dat, naarmate de marktontwikkeling vordert, de negatieve effecten beter zichtbaar worden en daar beleidsmatig beter op gereageerd wordt. Zo willen de gemeenten Leiria en Lissabon absoluut geen detailhandelsontwikkelingen meer buiten de binnenstad, omdat zij zich bewust zijn geworden van de negatieve effecten daarvan. Ook pogen deze gemeenten



de publieke ruimte in de stad te verbeteren. Deze ontwikkelingen duiden op bewustwording van het belang van sociale motieven, welke vaker zullen gaan concurreren met de economische motieven.

De overgang van een welvaartseconomie naar een welzijnseconomie wordt zichtbaar in geheel Portugal, al is er tevens sprake van andere problemen in het land. Zo liggen het onderwijsniveau, het loon- en koopkrachtcijfer, het sociale zekerheidsniveau, de algemene arbeidsproductiviteit en het aandeel van de dienstensector in het BBP nog ver onder het Europees gemiddelde. Daarnaast heeft de overheid moeite om het begrotingstekort binnen de gestelde Europese norm van 3 procent te houden en is de economische groei sinds 2001 laag. Door al deze andere problemen heeft het vraagstuk van de binnensteden geen prioriteit. Voordat genoemde problemen min of meer opgelost zijn, kan eigenlijk geen sprake zijn van een welzijnseconomie. Een deel van de bevolking heeft niet te maken met deze problemen: zij heeft een goede opleiding genoten, heeft voldoende inkomsten en een goede koopkracht. Bij deze bevolkingsgroep ontstaat wel de behoefte aan een hoger welzijnsniveau, waardoor sociale motieven als open ruimte, milieu, natuur en landschap en vitale binnensteden meer aandacht krijgen en het motief om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en de ruimtelijke planning in de gewenste richting te sturen toeneemt. Echter, op centraal overheidsniveau wordt nog weinig effectief beleid ten aanzien van de detailhandel gevoerd. Het detailhandelsbeleid voor de aanbodzijde ligt daardoor op gemeentelijk niveau. Het slagen van het beleid hangt af van de inzet en professionaliteit per gemeente en de successen die geboekt worden door gemeenten, welke voor andere gemeenten als voorbeeld dienen.

#### **7.4 Factoren uitblijven centrale sturing**

Welke factoren liggen ten grondslag aan het uitblijven van een effectief detailhandelsbeleid? Ten eerste ontfermt enkel het ministerie van economische zaken en niet het ministerie van ruimtelijke ordening zich over het detailhandelsbeleid. Hierdoor is het beleid sterker gericht op economische ontwikkeling in plaats van ruimtelijke planning. Ten tweede opereren de gemeenten in grote mate zelfstandig en wil de centrale overheid deze autonomie niet aantasten. Een derde moeilijkheid voor de centrale overheid om een planningsgerichte visie te creëren hangt samen met het feit dat het gehele ambtenarenapparaat vervangen wordt wanneer er een nieuwe politieke partij aan de macht komt. Zonder continuïteit is het zeer lastig om een eenduidige visie te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen. Ten vierde wordt de binnenstedelijke problematiek pas sinds kort erkend. Met het van kracht worden van de wet 12/2004 kreeg centrale overheid pas voor het eerst meer invloed op nieuwe detailhandelsontwikkelingen en pas met de herziening van deze wet zal gepoogd worden detailhandelsontwikkelingen in de binnenstad te laten plaatsvinden. Verder laat de centrale overheid weten dat zij, hoewel zij dit graag zou willen, geen mogelijkheden ziet om buitenstedelijke detailhandel tegen te gaan, omdat de Europese mededingingswet dat niet toestaat. Omdat er andere Europese landen, zoals Nederland en Denemarken, zijn waar wel via centraal beleid restricties worden

gesteld aan buitenstedelijke ontwikkeling is dit argument discutabel. Het lijkt erop dat de centrale overheid geen restricties wil stellen. Wellicht is zij bang geïnteresseerde ontwikkelaars en ondernemers te verliezen en zodoende investeringen mis te lopen. Als vijfde punt kan dan ook de sinds 2000 stagnerende situatie van de Portugese economie genoemd worden. De overheid heeft grote moeite haar tekort onder de bij het Europees verdrag afgesproken 3% te houden. Met het aantreden van het kabinet Socrates, zijn er een aantal strategieën bepaald om de economie beter te laten draaien (Stepstone, 2008). Belangrijke punten daarin zijn het aantrekken van investeringen en het creëren van werkgelegenheid. Voor Portugal is de bouwsector een belangrijke bron voor het aantrekken van investeringen en werkgelegenheid, waardoor de centrale overheid wellicht weinig restricties wil stellen aan deze sectoren (EVD, 2006). Het laatste punt is het feit dat de gemeentelijke bestemmingsplannen zeer gericht zijn op uitbreiding, waardoor er aan de randen van de steden juridisch gezien veel mogelijkheden zijn om winkelcentra te ontwikkelen. Daarnaast worden er in de bestemmingsplannen geen eenduidige benamingen gehanteerd voor gebieden die geschikt zijn voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Hierdoor worden ze ontwikkeld op locaties met bestemmingen als ‘dienstverlening’, ‘dienstverlening en commercie’ of ‘tertiaire ontwikkeling’.

## **7.5 Conclusie**

De hypothese dat sociale en economische factoren bepalend zijn geweest (theorie van Danziger, 1994) voor de ontwikkelingen in het overheidsbeleid voor detailhandel ten aanzien van de aanbodzijde en dat de toepassing van het overheidsbeleid voor detailhandel in de loop van de jaren effectiever is geworden, kan gedeeltelijk worden verworpen. Aannemelijk is gemaakt dat naarmate de marktontwikkeling vordert, naast economische, andere motieven een rol gaan spelen. In de herziene wet 2004 zijn nieuwe criteria, met een sociaal en locationeel aspect, vastgesteld. Zo worden plannen getoetst aan de bijdrage aan omstandigheden voor consumenten en werknemers en wordt de kwaliteit van eerdere projecten meegenomen in de beoordeling, wat waarschijnlijk zal resulteren in een hogere kwaliteit van de projecten. Ten aanzien van het locatieaspect, zullen projecten op binnenstedelijke locaties beter beoordeeld worden. Echter, er kan niet worden gesteld dat de toepassing van het overheidsbeleid effectiever is geworden. De restricties die werden gesteld in de wet van 2004, nemen met de herziening daarvan weer af en ook deze wet zal de vitaliteit van de binnensteden waarschijnlijk niet bevorderen. Het implementeren van effectief beleid op centraal niveau is uitgebleven. Hiervoor zijn weliswaar een aantal oorzaken te noemen: -Het is enkel het ministerie van economische zaken dat gemoeid is met het detailhandelsbeleid, waardoor het ruimtelijke ordeningsmotief onderbelicht blijft; - De centrale overheid wil de autonomie van gemeenten niet aantasten; -De bestemmingsplannen van gemeenten zijn (te) sterk op uitbreiding gericht; -Het ambtenarenapparaat wordt compleet vervangen bij aantreding van een nieuwe partij; -De binnenstedelijke problematiek wordt pas sinds een paar jaar als probleem gezien; De economische situatie van Portugal is de laatste jaren weinig bemoedigend geweest, waardoor de overheid zo min mogelijk restricties wil stellen aan voorgenomen investeringen.

Door de onderzochte gemeenten wordt gepoogd het binnenstedelijk probleem op te lossen. Lissabon en Leiria doen dat aan de hand van ruimtelijke planning met betrekking tot detailhandelsontwikkelingen. De notie van het belang van een vitale, leefbare binnenstad neemt toe, waardoor gesteld kan worden dat het sociale motief achter het beleid aan belang wint bij deze gemeenten. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven te denken dat de succesvolle gemeenten een voorbeeldfunctie zouden kunnen hebben voor andere gemeenten. Wanneer het creëren van vitale binnensteden bij een aantal gemeenten slaagt, zullen andere gemeenten dit voorbeeld in de toekomst waarschijnlijk overnemen.

## 8 Conclusie

De relatie tussen de detailhandelsmarktontwikkeling en het overheidsbeleid ten opzichte van de aanbodzijde voor detailhandel werd zichtbaar in 1997, wanneer een plafond van 35 procent aan de grootte van een marktaandeel werd gesteld. Naar aanleiding van de snelle toename van het aantal hypermarkten wilde de overheid door middel van de nieuwe wet voorkomen het marktaandeel van hypermarkten binnen de food sector te groot zou worden. Hierbij speelde het economisch aspect een grote rol, namelijk ter bescherming van de gevestigde detailhandel en ter voorkoming van monopolievorming om de markt voor nieuwkomers open te houden. Ook in de wet 12/2004, waarbij het huidige licentiesysteem van kracht is geworden, zijn deze criteria bepalend. In de herziening van de laatstgenoemde wet werden ook het sociale en locationele aspect belangrijker. Tot aan de herziening van de wet 12/2004 is er een relatie zichtbaar tussen de ontwikkeling van het detailhandelsmetrage en het stellen van meer restricties aan nieuwe detailhandelsvestiging. Echter, in de herziening van deze wet nemen de restricties weer af, waardoor niet gesteld kan worden dat naarmate de detailhandelsmarktontwikkeling toeneemt, ook de beleidsmatige restricties toenemen.

Wat betreft de theorie van Winsemius (1986), kan gesteld worden dat deze voor het Portugese centrale overheidsbeleid voor detailhandel niet geheel opgaat. Probleemerkenning ten aanzien van de lage vitaliteit van Portugese binnensteden is wel opgetreden, maar effectieve beleidsvoering is tot dusverre uitgebleven. De beleidslevenscyclus verloopt in de Portugese situatie niet zoals door Winsemius gesteld wordt, omdat deze door een aantal externe factoren doorbroken wordt. Ten eerste houdt enkel het ministerie van economische zaken zich bezig met beleidsvoering ten aanzien van detailhandel. Door het uitblijven van de invloed van het ministerie van ruimtelijke ordening, domineert het economisch motief in de beleidsmaatregelen en blijft het planningsaspect onderbelicht. Ten tweede wordt het gehele ambtenarenapparaat van de centrale overheid vervangen wanneer een nieuwe partij aan de macht komt, waardoor de creatie van een lange termijn visie op de gewenste detailhandelsstructuur wordt bemoeilijkt. Het derde punt is dat de binnenstedelijke problematiek pas sinds een aantal jaar erkend wordt, waardoor de beleidsontwikkeling nog niet in een vergevorderd stadium verkeert. Het vierde punt is dat de Portugese economie sinds 2001 in problemen verkeert. Het kabinet Socrates poogt door het aantrekken van investeringen de economische situatie te verbeteren, waardoor weinig restricties gesteld worden aan detailhandelsontwikkeling. Ten slotte zijn de bestemmingsplannen van de gemeenten sterk op uitbreiding gericht, waardoor juridisch gezien in buitenstedelijk gebied gemakkelijk kan worden ontwikkeld. Hierdoor blijft herstructurering van bestaande bebouwing vaker uit, met het gevolg dat binnensteden kampen met leegstand en een slechte conditie van de gebouwen.

Vanwege het uitblijven van effectieve centrale sturing, zal probleemoplossing moeten komen vanuit de relatief autonoom opererende gemeenten. Voor de gemeenten Leiria en Lissabon geldt dat naarmate de detailhandelsontwikkeling vordert, de bewustwording van de negatieve effecten van buitenstedelijke vestiging toeneemt, waardoor meer restricties aan buitenstedelijke ontwikkeling gesteld worden en er meer controle wordt uitgeoefend op nieuwe detailhandelsvestigingen. Alhoewel niet kan worden gesteld dat deze gemeenten representatief zijn voor geheel Portugal, kan voor deze drie gemeenten wel gesteld worden dat op decentraal niveau de theorie van Winsemius (1986) in grotere mate bevestigd wordt, omdat deze gemeenten na probleemherkenning een effectiever beleid voeren.

Door Midgley (1995) wordt gesteld dat naarmate de sociale ontwikkeling groeit, de negatieve effecten van economische ontwikkeling duidelijker zichtbaar worden. In dit onderzoek is aangetoond dat de Portugese sociale ontwikkeling sterk achterblijft bij andere Europese landen (15), waardoor de negatieve effecten van de economische groei mogelijk nog niet geheel zichtbaar zijn geworden, met als mogelijk gevolg dat effectieve beleidsvoering uitblijft. In het theoretisch kader is door Heywood (1999) gesteld dat beleidsontwikkeling is verbonden aan spanningen en conflicten in de samenleving. Door het achterblijven van de sociale ontwikkeling wordt in de samenleving binnenstedelijke problematiek mogelijk niet als probleem herkend, met het uitblijven van doelgericht beleid tot gevolg. Midgley (1995) stelt dat sociale ontwikkeling niet automatisch voortkomt uit economische ontwikkeling, maar dat overheidsinterventie nodig is. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Portugese centrale overheid een belangrijke rol speelt in sociale ontwikkeling. Echter, uit dit onderzoek blijkt dat zij zich daar gedeeltelijk van onthoudt. Gesteld kan worden dat de centrale overheid haar rol in sociale ontwikkeling dus beter zou vervullen wanneer zij effectiever beleid ten aanzien van de aanbodzijde van detailhandel zou implementeren, om op die manier een bijdrage te leveren aan het vergroten van het ruimtelijk welzijn in de samenleving.

Toch is achter het Portugese detailhandelsbeleid – waar eerst overwegend economische motieven de basis vormden – een ontwikkeling richting meer sociale motieven zichtbaar. Zo stelt ook Midgley (1995) dat sociale motieven een grotere rol gaan spelen naarmate de economische ontwikkeling vordert. Danziger (1994) geeft daarnaast aan dat voornamelijk economische en sociale factoren bepalend zijn voor de ontwikkeling van detailhandelsbeleid. Dit kan voor de Portugese situatie ook worden aangenomen, omdat voornamelijk economische en sociale motieven schuilgaan achter de tot nu toe geïmplementeerde wetten voor detailhandelsontwikkeling. Echter, ook politieke factoren, die Danziger als ondergeschikt beschouwd, spelen een rol. De hoge autonomie van gemeenten en de wisseling van het gehele ambtenarenapparaat zijn politieke factoren die een effectief centraal detailhandelsbeleid bemoeilijken.

Voor nieuwe 'emerging' markten kan niet worden gesteld dat deze dezelfde beleidsontwikkeling zullen volgen als de Portugese markt. Naarmate de marktontwikkeling vordert, kan over het algemeen een trend naar een restrictiever beleid worden verwacht, via beleidimplementatie vanuit ofwel de centrale overheid ofwel de decentrale overheden. Echter, dit hangt mede af van de politieke structuur van het land. Uit dit onderzoek is gebleken dat tal van andere factoren bepalend zijn voor de ontwikkeling van beleid, met als gevolg dat beleidsontwikkeling ten aanzien van detailhandel niet altijd de beleidslevenscyclus van Winsemius volgt. Zo zal ook in andere landen met een zwakkere economie de invoering van restricties tegengehouden kunnen worden door angst voor het mislopen van welvaartsverhogende investeringen. Om een uitspraak te kunnen doen over de detailhandelsbeleidsontwikkeling in nieuwe 'emerging' markten zal onderzocht moeten worden welke factoren in deze individuele markten een rol spelen in de beleidsvorming ten opzichte van detailhandel.

## 9 Bronnen

- APCC (1999) Anuário dos centros comerciais; Portugal 1998. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2003) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2001/2002. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2004) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2003. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2005) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2004. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2006) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2005. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2007) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2006. Amadora; Bom Porto.
- APCC (2008) Anuário dos centros comerciais; Portugal 2007. Amadora; Bom Porto.
- Balsas C.J. (2000) City centre revitalisation in Portugal; lessons from two medium sized cities. *Cities*, Vol. 17, No. 1, pp. 19–31
- Brouwer, F. en P. Nijkamp (1990) Serie research memoranda; Modelling interactions between economic development and environment change; a life-cycle interpretation. Amsterdam; Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Cachinho, H. (1998) Retail change in Portugal; evolution or revolution? Lisbon: University of Lisbon.
- Chico, F.F. (2008) Boas Práticas em gestão de centros urbanos. Lisboa; Notiforma.
- Cushman & Wakefield, Healey & Baker (2000) Where people play 2000. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Cushman & Wakefield (2004) Portugal marketbeat spring 2004. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Cushman & Wakefield (2005) Portugal marketbeat spring 2005. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Cushman & Wakefield (2008) Portugal marketbeat spring 2008. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Danziger, J.N. (1994) Understanding the political world; A comparative introduction to political science. New York; Longman Publishing Group.
- Dubbeling, D.J. (1989) Detailhandel in beweging; belemmerde dynamiek?; Functionele en ruimtelijke aanbodveranderingen in de detailhandel in relatie tot het ruimtelijk beleid. Amsterdam; Planologisch en Demografisch Instituut.
- European Communities (1997) The economic and financial situation in Portugal; Portugal in the transition to EMU. Belgium; Directorate-General for economic and financial affairs.
- European Communities (1992) Training in the retail trade in Portugal. Berlin: CEDEFOP.
- European Communities (2000) The EU compendium of spatial planning systems and policies; Portugal. Luxemburg; Office for official Publications of the European Communities.
- European Communities (2001) Consumers in Europe; facts and figures. Luxemburg; Office for official Publications of the European Communities
- European Communities (2006) Retail trade in the European Union. Beschikbaar op world wide web Eurostat.
- European Communities (2008) Private household income in the regions of the European Union, 2004. Beschikbaar op world wide web Eurostat.
- Evans, A.W. (2004) Economics & land use planning. Oxford; Blackwell Publishing Ltd.
- Evers, D. (2002) Retail policy in Northwest Europe: a patchwork of approaches. Amersfoort; DHV retail expert meeting.
- Evers, D. (2002) The rise (and fall?) of national retail planning. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 2002, volume 93 (1) pp. 107-113.
- Gunther, R., P Nikiforos Diamandouros, H. Puhle (1995) The politics of democratic consolidation; Southern Europe in comparative perspective. London; John Hopkins press Ltd.
- Guy, C. (2006) Retail productivity and land-use planning; negotiating ‘joint-up’ retail planning policy, *Environment and planning C: Government and policy* 2006, volume 24, pp. 755-770.
- Healey & Baker (2000) Where people shop 2000. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Healey & Baker (2001) Where people shop 2001. Lisbon; Cushman & Wakefield
- Heywood, A. (1999) Political theory; an introduction. London; Macmillan Press Ltd.

- Hoekstra, J. & C.V. Zad (2006) High vacancy rates and high prices of housing: A Mediterranean paradox. Ljubljana; Urban planning institute of the republic of Slovenia.
- Hoogerwerf, A. (1971) Verkenningen in de politiek. Alphen aan den Rijn; Samsom Uitgeverij NV.
- Hoogerwerf, A. (1983) Succes en falen van overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn; Samsom Uitgeverij NV.
- Hoogerwerf, A. (1985) Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn; Samsom Uitgeverij NV.
- Hoogerwerf, A. (1988) Van groeibeleid naar beheersbeleid. Den Haag; VUGA Uitgeverij BV.
- Hoogerwerf, A. (2003) Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn; Kluwer.
- INE (2007) Statistical yearbook of Portugal 2006. Lisbon; INE
- INE (2001) Statistical yearbook of Portugal 2000. Lisbon; INE
- INE (2003) Portugal Social 1991-2001. Lisbon; INE
- INE (2006) O comercio em numeros. Lisbon; DGE
- INE (2006) Estabelecimentos Comerciais unidades de dimensão relevante 2004. Lisbon; INE
- INE (2008) Estabelecimentos Comerciais unidades de dimensão relevante 2006. Lisbon; INE
- INE (2008) Indicadores Sociais 2006. Lisbon; INE
- Jones Lang Lasalle (2007) Portugal; Retail overview 2007, perspectivas 2008-2011. Lisbon: JLL Inc.
- Jones Lang Lasalle (2007) Shopping centre development; the boom goes on. Lisbon: JLL Inc.
- Jones Lang Lasalle (2008) O mercado Português de retalho; 1991/2011, a evolução em 20 anos. Lisboa: JLL Inc.
- Knaap, G.A. van der en P.J. Louter (1990) Economic changes and strategies for spatial policy. Rotterdam; Erasmus universiteit Rotterdam.
- Kok, H. (2005) Retail planning in Europe seen from a developers perspective; The need for more transparency. **Plaats van uitgave, Uitgever**
- Kondej, M. (2007) Retailing in Southern Europe. European retail digest, Issue 53, pp. 25-28.
- Midgley, J. (1995) Social development. London; SAGE Publications Ltd.
- Mintel (2002) The European retail property scene retail intelligence. London; Mintel International Group Limited
- Mintel (2007) The European retail handbook. London; Mintel International Group Limited
- Moreau, R. (2006) Retailing in Southern Europe. European retail digest, Issue 46, pp. 28-32.
- OECD (2001) Regulatory reform in retail distribution. Economic studies No. 32, pp. 254-272
- Oxford economic forecasting (1998) Southern European economic review. European regional review, issue 18, pp. 47-52
- Pereira, M., J.A. Teixeira, S. Di Biaggio (2002) Regulacao do equipamento comercial nos paises da Uniao Europea; Licenciamento de grandes superficies. Lisboa: GEPE.
- Péron, R. (2001) The Political Management of Change in Urban Retailing. International Journal of Urban and Regional Research Volume 25.4, pp. 847-877
- Pinto, A. Costa (2003) Contemporary Portugal, Politics, society and culture. New York; Columbia University press.
- Reijmer, I.J.T. en J.F. Suyver (1997) Grootchalige detailhandel; beleid en praktijk; ervaringen in Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk en België. Zoetermeer; EIM Uitgevers.
- Spierings, B. (2006) The return of regulation in the shopping landscape? Reflecting on the persistent power of city centre preservation within shifting retail planning ideologies. Tijdschrift voor economische en sociale geografie 2006, volume 97 (5) pp. 602-609.
- Spit, T. en P. Zoete (2002) Gepland Nederland; Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie. Den Haag; Sdu Uitgevers BV.
- Terhorst, P.J.F. en J.C.L. van de Ven (1997) Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam; A comparative study of the spatial organization of property rights. Amsterdam; Department of Human Geography UvA.
- Vigário, A. (2005) A autorização administrativa para implantação commercial. Coimbra; Livraria Almedina



- Winsemius, P. (1986) Gast in eigen huis; Beschouwingen over milieumanagement. Alphen aan den Rijn; Samsom Uitgeverij NV.

#### Documenten

- DGAE. Commerce de detail en Portugal; information générale
- Cushman & Wakefield. Diario da republica, lei nr 12/2004
- Cushman & Wakefield. Planning regime – New law
- Cushman & Wakefield. Legislation, new lease law
- Cushman & Wakefield. Lista das autorizações concedidas ao abrigo da Lei nr 12/2004, de 30 de Marco
- Multi development. Regime Juridico da instalacao e da modificacao dos estabelementos de comércio a retalho e dos conjuntos comerciais.
- Sonea Sierra. Institutional presentation

#### Statistische diensten

- INE Portugal. Beschikbaar op World Wide Web: [www.ine.pt](http://www.ine.pt)
- Eurostat. Beschikbaar op World Wide Web: [www.eurostat.eu](http://www.eurostat.eu)
- EIU. Beschikbaar op World Wide Web [www.eiu.com](http://www.eiu.com)

## **Bijlage 1. Interviewvragen**

### **Interviewvragen aan de instanties**

#### Retail development

1. In what way did social-economic development affect the retail market and how did the Portuguese retail market change since Portugal's accession to the European Union?
2. In what way did the structure of the Portuguese retail market change?
3. When took the most important changes place in the Portuguese retail market?
4. To what extent did out-of-town retail developments effect the inner city's of Portugal?

#### Demography

5. How did the urbanisation rate change since Portugal's accession to the European Union? And in what way did the urbanisation rate change the retail structure?

#### Central government policy for retail

6. In what way did the Portuguese central government influence, or tried to influence retail developments at the offer side?
7. What development can be seen in the Portuguese government policy for retail at the offer side and when did they start implementing a policy for retail?
8. How is the government policy for retail constructed nowadays? Is the policy issued by the central government, or by the decentralized governments? And how mature would you typify the policy for retail?
9. Is there an obligation to carry out an effect study for new retail developments?
10. What motive does the government give for the policy for retail?
11. What kind of instruments does Portuguese governments have to influence retail developments?
12. Is there knowledge about problems in the Portuguese retail development within the government?
13. Is the government policy for retail based on a specific (planning)theory?
14. What effects did the government policy for retail have on the retail development? And does the contemporary retail policy have more influence on the retail developments then before?
15. To what extent did the European Union have influence on the development of the government policy for retail?
16. To what extent does the Portuguese policy for retail take neighbour countries Spain and Italy as an example?

17. What are the current political themes at the central government and do these themes overrule the attention for retail policy?

#### Decentral government policy for retail

18. Is there a regional body that controls large retail developments?
19. Is the government policy for retail better implemented in the metropolitan areas Lisbon and Porto than in other areas in Portugal?
20. Are the effects of the government policy for retail greater in the metropolitan areas Lisbon and Porto than in other areas in Portugal?

#### Relationship retail development – retail policy

21. In what way did retail developments influence the changes in the government policy for retail?

#### Future

22. What is the expected trend for the retail policy the coming years?
23. What is the expected trend for the retail development the coming years?
24. Will the government policy have more influence on retail development the coming years?

#### **Interviewvragen case studies**

1. In what way did the retail development occur/emerge in this municipality?
2. How did the municipality handle the fast growth of retail?
3. How does the municipality handle the development at the supply side for retail nowadays? And what are the differences compared with former years?
4. In what way did the decision making occur for the new shopping centre at the stadium? And can you tell me why this location is chosen?
5. To what extent does the municipality handle new retail developments from a planning perspective?
6. Does the municipality have enough skills to process retail development in a good way?
7. How did out of town retail development effect the inner city?
8. Is there knowledge about problems in the retail structure within the municipality?
9. To what extent did a central government policy towards the supply side of retail had influence on retail developments in the municipality?
10. To what extent has the retail law of 2004 been effective for the retail development? And what are the problems with this law?
11. How will the money, earned by giving the commercial licence, be spend?

12. What are the expectations on the new central government policy for retail? Will the central government get more influence on retail development in the (nearby) future?
13. Should the central government get more influence, or give more restrictions, towards the retail development in Portugal?
14. What are the expected retail developments for the future?
15. Are there development within the municipality to restructure the retail in the inner city?