

**Naar een nieuw provinciaal
detailhandelsbeleid**

ing. J.M.G. Daneel
december 2005

Naar een nieuw provinciaal detailhandelsbeleid

Voorburg, december 2005

Auteur: ing. J.M.G. Daneel

Begeleiding: Dr. P.R.A. Terpstra
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Prof. dr. E.F. Nozeman
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Drs. B. van der Gijp MRE
Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)
(vanaf 17 oktober werkzaam bij Fortis Vastgoedontwikkeling)

NEPROM

RuG
Rijksuniversiteit Groningen

Voorwoord

Deze scriptie vormt het resultaat van een onderzoek naar het provinciale detailhandelsbeleid. Het onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de master Vastgoedkunde aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

In september 2003 ben ik begonnen met een éénjarig doorstroomprogramma aan de universiteit. Na deze succesvol te hebben afgerond ben ik september 2004 met de master Vastgoedkunde begonnen. Mijn keuze om na de Hbo-opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie nog twee jaar aan de universiteit te gaan studeren is zeker de juiste geweest. Naast de specialisatie in vastgoed heeft ook het doorstroomprogramma een verbreding en verdieping van mijn theoretische kennis betekend. Samen met de praktische ervaring van het Hbo denk ik een goede basis te hebben om de arbeidsmarkt te betreden. Hier heb ik erg veel zin in.

Graag wil ik verschillende mensen bedanken die mij de afgelopen tijd op verschillende wijze hebben geholpen bij de totstandkoming van dit rapport. Allereerst wil ik Boris bedanken. Jouw kritische kijk heeft mij altijd weer op een andere manier naar mijn eigen onderzoek doen kijken. Ik heb het erg gewaardeerd dat je ook in je nieuwe functie mij bent blijven begeleiden. Tevens bedank ik alle medewerkers van de NEPROM voor hun belangstelling en een gezellige tijd. Ook Jan wil ik bedanken voor de mogelijkheid die ik heb gekregen om naast mijn onderzoek ook andere activiteiten te doen. De heer Terpstra wil ik bedanken voor de wetenschappelijke borging van mijn scriptie.

Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor zowel de belangstelling voor mijn onderzoek, als de nodige afleiding. Dit alles heeft mij zeker geholpen. Judith, bedankt voor je lieve en opbeurende woorden die me altijd weer motiveerden. Je hebt me altijd vertrouwen gegeven in een goede afloop. Ik zie erg uit naar de komende tijd met z'n drietjes.

Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan mijn scriptie. Deze gesprekken hebben mij een goed inzicht in de praktijk gegeven en zijn zeer waardevol geweest voor het resultaat. Van de verschillende visies op de winkelmarkt heb ik zeer veel geleerd.

Jordy Daneel
Voorburg, december 2005

Voor meer informatie
e-mail: jordydaneel@hotmail.com

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	v
Inhoudsopgave	vii
Tabellen en figuren.....	xi
Samenvatting	xiii
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 De NEPROM.....	2
1.3 Probleemstelling.....	2
1.4 Doelstelling.....	3
1.5 Onderzoeksmodel	3
1.6 Vraagstelling	5
1.7 Onderzoeksstrategie, -methode en -bronnen.....	6
1.8 Relevantie.....	8
1.9 Leeswijzer	9
2 Trends en ontwikkelingen	11
2.1 Aanbodzijde.....	11
2.2 Vraagzijde	16
2.3 Conclusie.....	19
3 Locatietheorieën.....	21
3.1 Klassieke theorie.....	22
3.1.1 Von Thünen	22
3.2 Neoklassieke theorie	23
3.2.1 Christaller.....	23
3.2.2 Myrdal	25
3.2.3 Nelson	26
3.3 Evolutionair economische theorie	26
3.3.1 Jacobs	26
3.4 Conclusie.....	27
4 Het Nederlandse detailhandelsbeleid	29
4.1 Geschiedenis Nederlandse detailhandel en beleid	29
4.1.1 Zes generaties.....	29
4.1.2 Doelstellingen.....	35
4.1.3 Gevolgen detailhandelstructuur.....	36
4.1.4 Conclusie.....	37
4.2 De Nota Ruimte	39
4.2.1 Het detailhandelsbeleid.....	39
4.2.2 Conclusie.....	40

5	Sturingsmogelijkheden voor detailhandelsbeleid.....	43
5.1	Oude WRO	43
5.1.1	Bestemmingsplan.....	43
5.1.2	Provinciaal instrumentarium.....	45
5.1.3	Conclusie.....	46
5.2	Nieuwe Wro	47
5.2.1	Structuurvisie.....	47
5.2.2	Bestemmingsplan.....	48
5.2.3	Gevolgen voor detailhandel.....	49
5.2.4	Conclusie.....	49
6	Internationale ontwikkelingen.....	51
6.1	Verenigd Koninkrijk.....	51
6.2	Frankrijk.....	53
6.3	Duitsland.....	54
6.4	België.....	55
6.5	Conclusie.....	56
7	De provincies.....	59
7.1	Visie marktsituatie	61
7.1.1	Huidige marktsituatie	61
7.1.2	Toekomstige marktsituatie	62
7.1.3	Conclusie.....	62
7.2	Visie Nota Ruimte	63
7.2.1	Nota Ruimte algemeen	63
7.2.2	Nota Ruimte en het buitenland	64
7.2.3	Nota Ruimte en bereikbaarheid.....	65
7.2.3	Nota Ruimte en kwaliteit.....	65
7.2.4	Conclusie.....	66
7.3	Het provinciale beleid	66
7.3.1	De indicatoren.....	67
7.3.2	De kwadranten.....	70
7.3.3	De verantwoording	71
7.3.4	Positionering in de matrix	75
7.3.5	Beleid en de lessen.....	78
7.3.6	Beleid en de marktsituatie	80
7.4	Conclusie.....	83
8	De marktpartijen	85
8.1	Visie marktpartijen	85
8.2	Standpunt NEPROM	89
8.3	Conclusie.....	90

9	Conclusies en aanbevelingen.....	93
9.1	Onderzoeksresultaten	93
9.2	Conclusie.....	95
9.3	Aanbevelingen.....	96
9.4	Vervolgonderzoek	97
	Nawoord	99
	Literatuurlijst	101
	Begrippenlijst.....	107
	Bijlage 1 Beleidsoverzicht buitenland	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 2 Respondenten provincies	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 3 Beleidsdocumenten provincies.....	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 4 Vragenlijst provincies	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 5 Indicatoren passief versus actief	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 6 Indicatoren restrictief versus liberaal	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 7 Respondenten marktpartijen	Error! Bookmark not defined.
	Bijlage 8 Vragenlijst marktpartijen.....	Error! Bookmark not defined.

Tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1.1 De onderzoeksstrategie, -methode en de -bronnen per fase	8
Tabel 2.1 Toename winkelvoorraad	15
Tabel 4.1 Overzicht geschiedenis Nederlandse detailhandel en beleid	34
Tabel 6.1 Kansen en knelpunten van het buitenlandse beleid	56
Tabel 7.1 Ervaringen huidige marktsituatie	61
Tabel 7.2 Verwachte toekomstige marktsituatie	62
Tabel 7.3 Algemene visie op de Nota Ruimte	63
Tabel 7.4 Visie op de Nota Ruimte in vergelijking tot het buitenland	64
Tabel 7.5 Visie op de Nota Ruimte in relatie tot bereikbaarheid	65
Tabel 7.6 Visie op de Nota Ruimte in relatie tot kwaliteit	65
Tabel 7.7 Passief versus actief beleid	72
Tabel 7.8 Restrictief versus liberaal beleid	73
Tabel 7.9 Actieve versus passieve provincies	77
Tabel 7.10 Restrictieve versus liberale provincies	78
Tabel 8.1 Visie van markt op mate activiteit provincie	87
Tabel 8.2 Visie van markt op mate liberaal beleid provincie	89

Figuren

Figuur 1.1 Het onderzoeksmodel	4
Figuur 2.1 Schaalvergroting in de supermarktbranche	12
Figuur 2.2 Winkelvloeroppervlak per 1000 inwoners in Europa	13
Figuur 3.1 Von Thünen's theorie	22
Figuur 3.2 Functionele hiërarchie volgens Christaller	24
Figuur 4.1 Een nieuwe detailhandelsstructuur	36
Figuur 7.1 Matrix	66
Figuur 7.2 Matrix met kwadranten	70
Figuur 7.3 Matrix met raster	71
Figuur 7.4 Matrix met provincies	75
Figuur 7.5 Leegstand per provincie	81
Figuur 7.6 Planvoorraad per provincie	82

Samenvatting

Met de Nota Ruimte komt waar het gaat om winkelontwikkelingen het bestaande PDV/GDV-beleid te vervallen. Het Rijk ziet de provincies als het meest geschikte bestuursniveau om invulling te geven aan dit nieuwe locatiebeleid. Met de Nota Ruimte worden provincies en gemeenten verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties. Door de afweging van een goede plaats voor ieder bedrijf op een lager bestuursniveau te leggen, kan volgens het Rijk regionaal maatwerk worden geleverd. Het Rijk geeft in de nota een aantal richtlijnen. Deze moeten zorgen voor een gewenste basiskwaliteit.

In omringende landen is steeds meer oog ontstaan voor de negatieve effecten van nieuwe (perifere) winkelcentra. Als gevolg hiervan is men juist op nationaal niveau een stringenter beleid gaan voeren. Naast nationale en internationale beleidsontwikkelingen speelt ook de markt een belangrijke rol. Veranderingen aan de vraagzijde (de consument) en de aanbodzijde (de winkelier, ontwikkelaar, belegger) vragen namelijk om voldoende beleidsruimte voor dynamiek. In hoeverre aan deze structurele ontwikkelingen ruimte wordt geboden in het nieuwe locatiebeleid van de provincies is een interessante vraag. Bij provincies zal bij de invulling van het beleid afgewogen moeten worden in hoeverre zij deze ontwikkelingen willen sturen en hoe zij dit dan willen doen. Het provinciale instrumentarium, voornamelijk in het licht van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), is hierbij erg belangrijk.

Op basis van het voorgaande is de probleemstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Waar liggen voor provinciale beleidsmakers de kansen en knelpunten voor het nieuwe locatiebeleid, kijkend naar structurele veranderingen in de markt, (inter)nationale beleidsontwikkelingen, de nieuwe Wro en de visie daarop van verschillende uit de praktijk betrokken actoren en in hoeverre komen zij hier met hun beleid in tegemoet?

Uit het bureauonderzoek naar de dynamiek in de markt, locatietheorieën, nationale en internationale beleidsontwikkelingen en het provinciale sturingsinstrumentarium zijn kansen en knelpunten (lessen) voor provinciale beleidsmakers naar voren gekomen. De belangrijkste zijn:

- De consument wil graag een goede kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod van winkels. Bovendien wil de consument goed bereikbare winkelgebieden met voldoende en betaalbare parkeergelegenheden. Wil de provincie meer tegemoet komen in de wensen van de consument, zal zij hierop in moeten spelen;
- Brancheervaging maakt het voor de overheid lastig te sturen op branches. Wil de overheid beter kunnen sturen op branches, kan zij beperkingen voor nevenassortimenten in haar beleid opnemen;
- Veel nieuwe winkelplannen hebben een gemeentegrensoverschrijdend effect. Provincies zullen winkelplannen met een regionale component regionaal moeten afstemmen;
- Wanneer de nieuwe Wro wordt ingevoerd zullen provincies zich actiever moeten opstellen;

- In vergelijking met het buitenland worden de Nederlandse binnensteden nog steeds druk bezocht. Het zijn nog steeds de hoofdwinkelgebieden. Toch staan ze onder druk van perifere ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering is noodzakelijk;
- Er is veel structurele leegstand in zowel aanloopstraten van binnensteden als wijk- en buurtwinkelcentra. In het verleden is angstvallig vastgehouden aan de bestaande structuur;
- In het buitenland zijn nieuwe ontwikkelingen wel succesvol gebleken in het tegemoet komen aan de behoeften van de consument, maar door te liberaal beleid kunnen binnensteden en de overige detailhandelsstructuur ontwricht raken;
- In Nederland zijn er ondanks de overbewinkeling en structurele leegstand veel nieuwbouwplannen. Hier zal een balans in gevonden moeten worden.

Op basis van deze lessen is het provinciale beleid getoetst. Het beleid van alle provincies is geanalyseerd. Hierbij is onderzocht in hoeverre provincies een restrictief dan wel liberaal beleid voeren én in hoeverre zij dit beleid actief dan wel passief uitdragen. Hiervoor zijn de verschillende beleidsdocumenten van iedere provincie geanalyseerd en is een interview gehouden met een provinciale beleidsmedewerker met het detailhandelsbeleid in zijn portefeuille. Vervolgens zijn deze resultaten voorgelegd aan een aantal beleggers en ontwikkelaars. Deze hebben hun visie hierop kunnen geven.

Op basis van dit praktijkonderzoek kunnen de volgende conclusie getrokken worden:

Er is geconcludeerd dat er een grote spreiding is opgetreden in het detailhandelsbeleid. Dit schept onduidelijkheid bij marktpartijen. Toch zitten ook marktpartijen niet op één lijn. Ze zijn het er wel over eens dat provincies een actievere rol moeten gaan vervullen. Bovendien moet er volgens hen binnen het beleid meer ruimte komen voor vernieuwing. Het standpunt van de NEPROM kan binnen deze verdeeldheid als zeer genuanceerd gezien worden.

Provincies lijken nog niet klaar voor hun nieuwe taak. Ze geven aan dat er ruimte is voor maatwerk, maar een concrete invulling wordt hieraan vervolgens niet gegeven. De nieuwe rol na decentralisatie van beleid is voor zowel provincies als marktpartijen erg wettelijk. Dit uit zich in verdeeldheid in invulling van die rol door provincies en in verdeeldheid in visies op die rol door marktpartijen.

Het merendeel van de provincies heeft de meeste lessen niet meegenomen in haar beleid. De lessen die in dit onderzoek genoemd zijn, worden door provincies vaker als een bedreiging gezien, dan als een kans. Het tegenovergestelde zou juist het geval moeten zijn. Wanneer provincies gehoor geven aan de lessen voor hun beleid kan op een optimale manier tegemoet worden gekomen aan de wensen van de consument, zonder daarbij het algemene belang uit het oog te verliezen.

Op basis van deze conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

De tijd van het maken van beleid om vervolgens uitsluitend goedkeuring of een verklaring van geen bezwaar te geven is voorbij. Provincies zullen een veel actievere rol moeten vervullen. Het Rijk heeft de provincies daartoe al enigszins gedwongen met het decentraliseren van beleid. De nieuwe Wro zal de noodzaak van een actievere houding alleen maar versterken. Dat provincies dit zien als een kans voor regionaal maatwerk heeft er niet toe geleid dat zij deze rol al goed opgepakt hebben. Het beleid is daartoe te verdeeld. Marktpartijen hebben duidelijkheid nodig. Een actief detailhandelsbeleid is nodig om een goede afstemming te krijgen tussen nieuwe winkelplannen en het omgaan met leegstand.

Wanneer provincies op dezelfde lijn zitten met het beleid zal dit de verhouding met marktpartijen alleen maar versterken. Er zal hiertoe meer geluisterd moeten worden naar de markt. Ontwikkelaars en beleggers weten als geen ander welke ontwikkelingen er in de markt spelen. Deze kennis moeten provincies gebruiken bij het maken van beleid. Men moet hierbij niet tegenover elkaar zitten, maar men moet met elkaar samenwerken aan een beleid wat een toegevoegde waarde kan creëren voor de detailhandelsmarkt. Een beleid waarmee tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de consument. Om dit te bereiken zullen provincies op een andere manier naar de detailhandel moeten kijken. Vertrouw ook op de werking van de markt en onderschat dit niet!

Om verzuiling en bureaucratie tegen te gaan, hoeft misschien niet alles op voorhand verplicht of vastgelegd te worden. Zo is de verplichting van een gemeentelijke visie niet in alle situaties nodig. Een gemeentelijke visie kan heel goed plaats maken voor een regionale visie. Provincies zullen hierin een voortrekkersrol moeten vervullen. Door op regionaal niveau niet alleen gemeenten, maar ook marktpartijen die in de desbetreffende regio actief zijn, samen te brengen kan een breed draagvlak gecreëerd worden. Bij marktpartijen moet o.a. gedacht worden aan ontwikkelaars, beleggers, Kamers van Koophandel en makelaars. Door het samenbrengen van deze kennis kan ook begrip voor elkaars visie verkregen worden. Deze partijen kunnen ook in commissies bijeen gebracht worden om nieuwe winkelplannen te beoordelen. Zo is er sprake van ontwikkelingsplanologie van de bovenste plank.

1 Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk behandelt de aanpak van het onderzoek. Het geeft onder andere de aanleiding, de probleem-, doel- en vraagstelling en de onderzoeksmethodiek weer. Aangezien het uitvoeren van een onderzoek een complexe en langdurige bezigheid is, is het afstudeervoorstel dat vóór het uitvoeren van dit onderzoek is geschreven, regelmatig gewijzigd of aangescherpt. Dit hoofdstuk geeft de uiteindelijk gevolgde aanpak weer. Tevens wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek aangetoond. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer waarin de opbouw van deze scriptie wordt weergegeven.

1.1 Aanleiding

Op 14 april 2005 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Nota Ruimte. In deze nota heeft het kabinet zijn visie ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en de hierbij behorende doelstellingen vastgelegd. Wat betreft winkelontwikkelingen komt hiermee het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen én het locatiebeleid voor *perifere en grootschalige detailhandelsvestiging* (PDV/GDV-beleid) te vervallen. In de Nota Ruimte is ter vervanging van dit beleid een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen opgenomen.

Het Rijk ziet de provincies als het meest geschikte bestuursniveau om invulling te geven aan dit nieuwe locatiebeleid. Door de afweging van een goede plaats voor ieder bedrijf op een lager bestuursniveau te leggen, kan volgens het Rijk regionaal maatwerk worden geleverd. Het Rijk geeft in de nota een aantal richtlijnen die moeten zorgen voor een gewenste basiskwaliteit. Hier rijst de vraag wat de gevolgen zullen zijn en hoe provincies (en gemeenten) invulling gaan geven aan dit beleid.

Vergeleken met omliggende landen (o.a. Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland) is deze decentralisatie van beleid opvallend. In die landen is namelijk steeds meer oog voor de negatieve effecten van nieuwe (perifere) winkelcentra. Als gevolg hiervan zijn juist op nationaal niveau de teugels aangehaald wat betreft de mogelijkheden voor ontwikkeling van nieuwe perifere winkelcentra. Interessant zijn de negatieve effecten die deze overheden hiermee beogen tegen te gaan en welke sturingsmogelijkheden zij hiervoor hebben.

Naast deze nationale en internationale beleidsontwikkelingen speelt ook de markt een belangrijke rol. Veranderingen aan de vraagzijde (de consument) en de aanbodzijde (de winkelier, ontwikkelaar, belegger) vragen namelijk om voldoende beleidsruimte voor dynamiek. Structurele ontwikkelingen aan de vraagzijde zijn onder meer de toenemende behoefte aan bereikbaarheid, kwaliteit en sfeer. Aan de aanbodzijde zien we schaalvergroting en branchevervaging als belangrijkste veranderingen. In hoeverre aan deze structurele ontwikkelingen ruimte wordt geboden in het nieuwe locatiebeleid van de provincies is een interessante vraag. Bij provincies zal bij de invulling van het beleid afgewogen moeten worden in hoeverre zij deze ontwikkelingen willen sturen en hoe zij dit dan willen doen. Het provinciale instrumentarium, voornamelijk in het licht van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), is hierbij erg belangrijk.

1.2 De NEPROM

Aangezien het onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) is uitgevoerd, verdient de achtergrond van deze organisatie aandacht. De NEPROM is in 1974 opgericht en stelt zich ten doel de samenwerking te bevorderen tussen de overheid en projectontwikkelingsmaatschappijen bij de totstandkoming van vastgoedprojecten. Dit vanuit het oogpunt van het behartigen van de gezamenlijke belangen van haar leden. Leden van de NEPROM zijn in Nederland gevestigde rechtspersonen, die zich hoofdzakelijk of uitsluitend bezighouden met de ontwikkeling van onroerend goed. Dit zijn voornamelijk de grotere professionele projectontwikkelingsmaatschappijen. Medio 2005 telt de NEPROM 67 leden.

Leden van de NEPROM ontwikkelen en realiseren woningbouwprojecten, commercieel vastgoed en recreatief vastgoed, zowel in als buiten het stedelijke gebied. Gezamenlijk ontwikkelen de NEPROM-leden circa 50% van alle nieuwbouwwoningen, 70% van de nieuwe kantoorruimte en 80% van alle planmatig ontwikkelde winkelcentra. Gezien dit hoge aandeel in nieuw te ontwikkelen winkelcentra is voor het merendeel van de NEPROM-leden een helder overheidsbeleid op dit gebied gewenst. Naast de ontwikkelaars bevinden zich onder de leden ook een aantal beleggers in onder andere Nederlands winkelvastgoed.

1.3 Probleemstelling

Zoals uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk al naar voren is gekomen liggen aan dit onderzoek een drietal ontwikkelingen ten grondslag. Ten eerste is er de laatste jaren binnen de overheid een tendens van decentralisatie te bespeuren. Het in dit verband vaak genoemde subsidiariteitsbeginsel houdt in dat hogere bestuursorganen niet iets moeten doen wat door lagere overheden kan worden afgehandeld. Dit is ook het vertrekpunt van de Nota Ruimte. Waar mogelijk wordt het ruimtelijke beleid gedecentraliseerd naar provincies, die hier binnen een aantal randvoorwaarden van het Rijk invulling aan mogen geven. Dit geldt ook voor het locatiebeleid voor de detailhandel. Provincies krijgen ruimte om eigen beleid op te stellen. Onduidelijk is nog hoe de provincies invulling gaan geven aan het locatiebeleid en of zij voldoende sturingsmogelijkheden hebben om het beleid adequaat uit te voeren. Belangrijk hierbij is het instrumentarium dat de provincies krijgen met de nieuwe Wro.

Of binnen deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen de provincies de mogelijkheid hebben om al dan niet tegemoet te komen aan de tweede ontwikkeling, de veranderingen in de detailhandelsmarkt, is ook een interessante vraag. De behoefte aan bereikbaarheid en kwaliteit én de schaalvergroting en branchevervaging zorgen voor een bepaalde dynamiek in de detailhandel. Deze dynamiek uit zich in de ontwikkeling van winkels op 'nieuwe' (perifere) locaties en nieuwe winkelcentrumconcepten. Deze ontwikkelingen vragen om voldoende beleidsruimte. Gezien de decentralisatie van het beleid, rijst de vraag of de provincies deze ruimte kunnen, maar ook willen geven. Dit vormt het spanningsveld tussen markt en overheid.

In het buitenland is een derde ontwikkeling te zien. Na jaren van liberaal beleid heeft men oog gekregen voor de negatieve effecten hiervan. Nieuwe winkelcentra op perifere locaties zijn ten koste gegaan van bezoekersaantallen in de binnensteden. Op rijksniveau heeft men daarom strengere regels gesteld aan dergelijke nieuwe ontwikkelingen. Hierbij heeft men het Nederlandse beleid vaak als voorbeeld genomen. Met het oog op de Nederlandse decentralisatie is het interessant te kijken welke lessen te leren zijn uit deze ontwikkelingen in het buitenland.

Op basis van het voorgaande kan de probleemstelling van dit onderzoek als volgt worden geformuleerd:

Waar liggen voor provinciale beleidsmakers de kansen en knelpunten voor het nieuwe locatiebeleid, kijkend naar structurele veranderingen in de markt, (inter)nationale beleidsontwikkelingen, de nieuwe Wro en de visie daarop van verschillende uit de praktijk betrokken actoren en in hoeverre komen zij hier met hun beleid in tegemoet?

1.4 Doelstelling

Zoals aangegeven in de tweede paragraaf stelt de NEPROM zich ten doel de samenwerking te bevorderen tussen overheid en projectontwikkelingsmaatschappijen bij de totstandkoming van vastgoedprojecten. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de verkenning van de NEPROM naar het provinciale detailhandelsbeleid. Deze kennis zal bijdragen aan de doelstelling van de NEPROM.

Centraal in dit onderzoek staat het provinciale locatiebeleid. Het onderzoek dient inzicht te verschaffen in dit beleid in relatie tot internationale ontwikkelingen en structurele ontwikkelingen in de markt. De doelstelling van dit onderzoek kan dan als volgt geformuleerd worden:

Het in kaart brengen van het provinciale locatiebeleid in relatie tot internationale beleidsontwikkelingen, structurele veranderingen in de markt en de visie van hierbij betrokken actoren om zo hiertussen een koppeling te leggen en uiteindelijk te komen tot kansen en knelpunten van dit nieuwe beleid.

1.5 Onderzoeksmodel

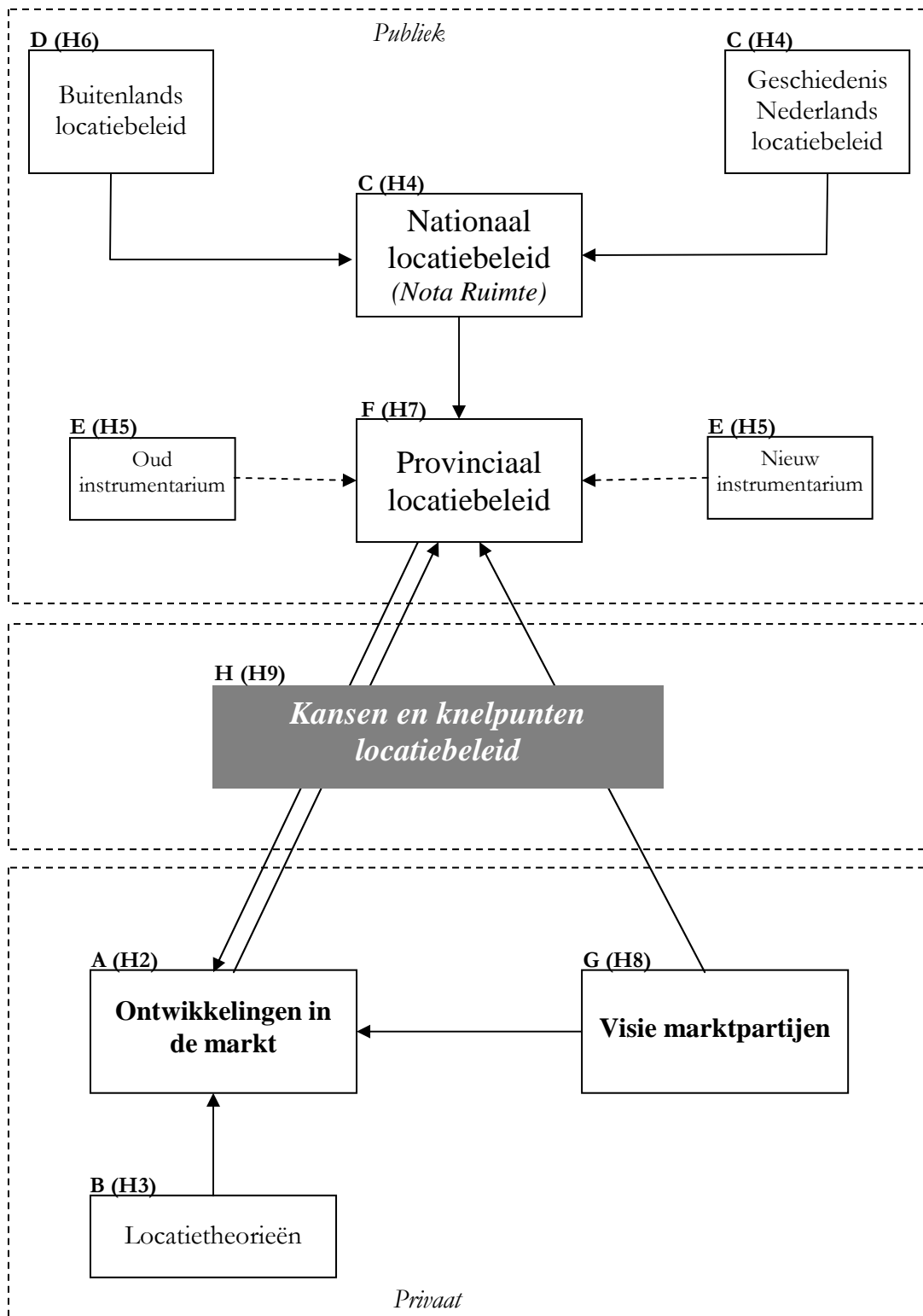
Een overzichtelijke en globale manier om een onderzoek te structureren kan worden vormgegeven in een onderzoeksmodel. Het model voor dit onderzoek is op de volgende pagina weergegeven. Hieronder volgt de toelichting.

Toelichting

Doelstelling van de NEPROM is de samenwerking tussen overheden en projectontwikkelaars te bevorderen. Het onderzoeksmodel geeft dit snijvlak van de publieke en private sector ook duidelijk weer. Het laat zien dat het onderzoek uit een zestal fasen (A t/m F) bestaat en geeft de onderlinge relatie van deze fasen weer.

De eerste fase (A) geeft de structurele ontwikkelingen in de markt weer. Aan zowel de vraag- als aanbodzijde zien we een aantal veranderingen die bepalend zijn voor de dynamiek in de detailhandel. Deze fase is in feite een nadere uitwerking van de probleemstelling.

De tweede fase (B) is het theoretische kader van dit onderzoek. Er zijn door de loop der jaren verschillende theorieën ontwikkeld, die een verklaring geven voor de bestaande detailhandelstructuur en de structurele ontwikkelingen in de markt. De kennis die in deze fase wordt opgedaan is noodzakelijk om te kunnen begrijpen waarom bepaalde bedrijven zich op bepaalde locaties willen vestigen. Tevens geven zij een verklaring voor de invloed van de consument hierop. In deze fase wordt naar theoretische verklaringen (en oplossingen) gezocht voor de structurele ontwikkelingen in de markt, die in de eerste fase zijn uitgewerkt.



Figuur 1.1 Het onderzoeksmodel

In de derde fase (C) staat het nationale en locatiebeleid ten aanzien van de detailhandel centraal. Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen decennia in nationale context voorgedaan, wat betekende dit voor de detailhandelsstructuur en wat kunnen wij hiervan leren?

In de vierde fase (D) zullen ontwikkelingen in het buitenland geanalyseerd worden. Voor een aantal van de ons omringende landen zal het detailhandelsbeleid behandeld worden en een antwoord worden gegeven op de vraag welke invloed dit daar heeft gehad op de detailhandelsstructuur. Hieruit zullen kansen en knelpunten naar voren komen waar Nederlandse beleidsmakers van kunnen leren.

In de vijfde fase (E) komen de veranderende sturingsmogelijkheden aan bod. De positie van de provincie zal veranderen wanneer er een nieuwe Wro zal zijn. In hoeverre dit de positie van de provincie voor de totstandkoming van het detailhandelsbeleid zal veranderen, zal in deze fase aan bod komen.

De zesde fase (F) vormt de kern van het onderzoek. In deze fase wordt het provinciale detailhandelsbeleid onderzocht. Zoals eerder aangegeven wordt met de Nota Ruimte het beleid gedecentraliseerd naar provincies. In deze fase zal bij alle provincies onderzocht worden hoe zij hier invulling aan geven en of zij voldoende sturingsmogelijkheden hebben ten aanzien van de dynamiek in de detailhandel.

De resultaten van de zesde fase zullen voorgelegd worden aan een aantal marktpartijen. Dit gebeurt in de zevende fase (G) van het onderzoek. Het zijn partijen die in hun dagelijkse praktijk te maken hebben met het detailhandelsbeleid.

In de laatste fase (H) zal de koppeling plaatsvinden tussen alle voorgaande fasen. De bevindingen uit de verschillende fasen zullen aan elkaar getoetst worden om zo uiteindelijk tot kansen en knelpunten te komen van het nieuwe locatiebeleid voor de detailhandel, ofwel de beantwoording van de probleemstelling.

1.6 Vraagstelling

Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling zijn vooraf een aantal onderzoeksvragen opgesteld. De zes hoofdvragen lopen parallel aan de zes fasen (A t/m F) uit het onderzoeksmodel. Er moet een antwoord gevonden worden op de volgende onderzoeksvragen:

- A. *Welke structurele ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt zijn er?*
 1. Welke ontwikkelingen zijn er aan de aanbodzijde?
 2. Welke ontwikkelingen zijn er aan de vraagzijde?
 3. Welke invloed hebben deze ontwikkelingen op de detailhandelsstructuur?

- B. *Hoe verklaren de verschillende locatietheorieën de bestaande detailhandelsstructuur en de structurele ontwikkelingen in de markt?*
 1. Welke locatietheorieën zijn relevant voor dit onderzoek en waarom?
 2. Hoe verklaren deze theorieën de structurele ontwikkelingen in de markt?
 3. Hoe verklaren deze theorieën de bestaande detailhandelsstructuur?

- C. *Hoe heeft het nationale locatiebeleid ten aanzien van detailhandel zich ontwikkeld?*
 1. Hoe heeft het Nederlandse detailhandelsbeleid zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld?
 - a. Hoe ziet het locatiebeleid (PDV/GDV-beleid) volgens de VINEX eruit?

2. Welke invloed heeft dit beleid gehad op de detailhandelsstructuur?
3. Wat zijn de lessen die men van deze nationale ontwikkelingen kan leren voor Nederlandse (provinciale) beleidsmakers?
4. Hoe ziet het nieuwe nationale beleid volgens de Nota Ruimte eruit?

D. Hoe heeft het buitenlandse detailhandelsbeleid zich ontwikkeld?

1. Hoe heeft het buitenlandse detailhandelsbeleid zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld?
2. Welke invloed heeft dit beleid gehad op de detailhandelsstructuur?
3. Wat zijn de lessen die men van deze internationale ontwikkelingen kan leren voor Nederlandse beleidsmakers?

E. Welke invloed hebben de veranderende sturingsmogelijkheden op het detailhandelsbeleid

1. Hebben de provincies op dit moment voldoende sturingsmogelijkheden om uitvoering te geven aan dit locatiebeleid?
2. Hebben de provincies met de nieuwe Wro voldoende sturingsmogelijkheden om uitvoering te geven aan dit locatiebeleid?
3. In hoeverre verandert de rol van de provincie?

F. Hoe geven provincies invulling aan het nieuwe locatiebeleid volgens de Nota Ruimte?

1. Hoe ervaren de provincies de marktsituatie?
 - a. Hoe ervaren de provincies de huidige marktsituatie?
 - b. Hoe ervaren de provincies de verwachte marktsituatie?
2. In hoeverre voeren de provincies al dan niet een liberaal beleid?
 - a. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de provincies onderling?
3. In hoeverre voeren de provincies een actief of passief beleid?
 - a. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de provincies onderling?

G. Welke visie hebben de verschillende uit de praktijk betrokken actoren op dit nieuwe locatiebeleid?

1. Welke visie hebben ontwikkelaars, beleggers, winkeliersverenigingen en detailhandeldeskundigen op dit nieuwe provinciale locatiebeleid?
2. Waar zien zij kansen en knelpunten in dit nieuwe beleid?

H. Waar liggen voor beleidsmakers de kansen en knelpunten van het nieuwe locatiebeleid, kijkend naar structurele veranderingen in de markt, internationale beleidsontwikkelingen en de visie daarop van verschillende uit de praktijk betrokken actoren?

1.7 Onderzoeksstrategie, -methode en -bronnen

In deze paragraaf wordt aangegeven op welke manier de doelstelling wordt gerealiseerd. Om deze doelstelling te bereiken moet door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen (de vraagstelling) een antwoord worden gegeven op de probleemstelling. Dit vereist onderzoeksmateriaal. Voor de verzameling van dit onderzoeksmateriaal is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksstrategieën, -methoden en -bronnen. De keuzes die zijn gemaakt worden hier toegelicht. Ter afsluiting van deze paragraaf is een tabel opgenomen waarin per fase de gemaakte keuzes overzichtelijk zijn weergegeven.

Onderzoeksstrategie

De eerste keuze die gemaakt moet worden is die van de te volgen strategie. Zo is er in dit onderzoek onderscheid te maken in bureau- en veldonderzoek. Bij bureauonderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur en/of door anderen bijeengebracht materiaal. Het doel

hiervan is het plaatsen van de problematiek in een bredere context, waarbij de achtergronden van het probleem aan bod komen. Het bureauonderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld in met name de eerste vijf fasen (A t/m E) van het onderzoek. Hier worden de verschillende locatietheorieën, de ontwikkelingen in de markt én de ontwikkelingen in het nationale en internationale overheidsbeleid behandeld.

Bij veldonderzoek wordt veel aandacht geschonken aan de informatie die verschillende betrokkenen verschaffen. De onderzoeker is over het algemeen gericht op een gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring van het probleem. Het veldonderzoek was de belangrijkste onderzoeksstrategie in de fasen F en G. In fase F kon zo het provinciale beleid nader toegelicht worden en in fase G kwamen de visies van verschillende betrokken partijen aan bod.

Onderzoeksmethode

Binnen elke onderzoeksstrategie moet een volgende keus gemaakt worden. Deze tweede keus die voorafgaand aan het uitvoeren van het onderzoek is gemaakt, is de methode van onderzoek. In dit onderzoek zijn literatuuronderzoek en interviews als methode gebruikt om informatie te verzamelen.

Door middel van literatuuronderzoek kan de problematiek in een bredere (theoretische) context geplaatst worden. Het is een methode om snel een groot aantal gegevens te verzamelen, die bovendien betrouwbaar zijn. Er is in dit onderzoek gebruikt gemaakt van literatuur en secundaire data. De kennis van wetenschappers is vastgelegd in literatuur, zoals boeken en artikelen. Secundaire data zijn empirische gegevens die door andere onderzoekers zijn verzameld. In dit onderzoek zijn voor fase B uitsluitend literatuur, voor fase A literatuur en secundaire data, en voor de fasen C t/m F uitsluitend secundaire data verzameld en gebruikt.

Interviews zijn een uitstekend middel om de gedachten achter de visies en beleidstheorie van de verschillende betrokken actoren te onderzoeken. Dit kan zowel in een open gesprek als aan de hand van een vragenlijst. In dit onderzoek is gekozen voor het houden van semi-gestructureerde interviews. Doordat slechts de structuur van het interview vastligt, ontstaat de mogelijkheid nieuwe en/of aanvullende vragen te stellen. Doordat de antwoorden open zijn kan op deze manier dieper op bepaalde zaken worden ingegaan. Deze methode is gebruikt in de fasen F en G van dit onderzoek.

Bronnen

Tot slot moet een keus gemaakt worden uit welke bronnen voor het onderzoek gebruikt worden. Er kan een keus worden gemaakt uit literatuur, media, documenten en personen. Welke bronnen voor welke fase zijn wordt gebruikt hier toegelicht. (NB: de concrete bronnenlijst is in de bijlage opgenomen.)

Literatuur is slechts gebruikt in de fasen A en B. In fase B zijn de locatietheorieën van verschillende wetenschappers uit de literatuur gehaald. Commentaar van andere wetenschappers op deze theorieën is eveneens afkomstig uit de literatuur.

Een tweede bron zijn de media. Deze bron is gebruikt voor de fasen A en C t/m F. Zo zijn er verschillende artikelen uit vaktijdschriften en kranten bestudeerd. Daarnaast zijn verschillende internetpagina's een belangrijke bron van informatie geweest. De media bieden de mogelijkheid om op de hoogte te blijven van actuele ontwikkelingen op het gebied van detailhandelsbeleid.

Een derde bron van informatie zijn documenten. Beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten vallen hieronder. Documenten zijn gebruikt voor de fasen A, C t/m F van dit onderzoek. In fase A zijn alleen onderzoeksrapporten gebruikt. In de fasen C t/m F zijn zowel onderzoeksrapporten als beleidsdocumenten gebruikt om aan de benodigde informatie te komen. Voor fase F gaven de beleidsdocumenten een goed beeld van het beleid van de desbetreffende provincie om vervolgens door middel van een interview nader toegelicht te worden.

De vierde en laatste bron die gebruikt is om aan informatie te komen zijn mensen uit de praktijk. Deze bron is gebruikt voor de fasen F en G. In fase F is van elke provincie de ambtenaar met het detailhandelsbeleid in portefeuille geïnterviewd. Dit gaf een goed beeld van de visie van de provincie op het detailhandelsbeleid. In fase G zijn verschillende marktpartijen als ontwikkelaars, beleggers en deskundigen geïnterviewd. Zij gaven hun visie op de resultaten van voornamelijk fase F.

Fase	Object	Strategie	Methode	Bronnen
A	Marktontwikkelingen	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Literatuur Media Documenten
B	Theorieën	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Literatuur
C	Ontwikkelingen nationaal beleid	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Documenten Media
D	Sturingsmogelijkheden	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Documenten
E	Ontwikkelingen buitenlands detailhandelsbeleid	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Documenten Media
F	Provinciaal detailhandelsbeleid	Bureauonderzoek	Literatuuronderzoek	Documenten Media
		Veldonderzoek	Interviews	Provinciale ambtenaren
G	Visie marktpartijen	Veldonderzoek	Interviews	Marktpartijen
H	Beantwoorden van de probleemstelling	Bureauonderzoek	Nvt	Nvt

Tabel 1.1 De onderzoeksstrategie, -methode en de -bronnen per fase

1.8 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

In het verleden was wetenschappelijk onderzoek voornamelijk gericht op de evaluatie van het detailhandelsbeleid op rijksniveau. Hierin werd naar verklaringen gezocht voor de bestaande winkelstructuur. Met de komst van de Nota Ruimte wordt het beleid gedecentraliseerd naar de provincies. Hoe zij invulling gaan geven aan dit beleid is nog onduidelijk. Deze invulling van het beleid en de sturingsmogelijkheden die de provincie heeft om dit beleid uit te voeren zijn vooral interessant als gekeken wordt naar de structurele veranderingen in de markt. Het is onduidelijk of het provinciale beleid ruimte geeft voor deze veranderingen. Het wetenschappelijke belang ligt in het verkrijgen van inzicht in dit beleid en in de vraag of de overheid ruimte geeft voor de dynamiek in de detailhandel of juist vasthoudt aan de bestaande winkelstructuur.

Maatschappelijke relevantie

De detailhandel vormt de laatste schakel in de bedrijfskolom van productie tot distributie en zorgt er daarmee voor dat de eindproducten de consumenten kunnen bereiken. Een goede winkelstructuur is daarom voor zowel consumenten (de vraagzijde) als het bedrijfsleven (de aanbodzijde) van wezenlijk belang. Een aantal eerder genoemde structurele ontwikkelingen aan zowel de vraag- als aanbodzijde zorgt voor dynamiek in de detailhandel en legt druk op de bestaande winkelstructuur. Tevens probeert de overheid door het voeren van locatiebeleid invloed uit te oefenen op deze structuur. Met de Nota Ruimte slaat de overheid een decentraliserende richting in. Ten aanzien van de invulling van dit beleid krijgen de provincies meer verantwoordelijkheden. Hoe dit beleid eruit gaat zien is nog onduidelijk. Tevens is nog onduidelijk of dit beleid ruimte overlaat aan de dynamiek in de detailhandelssector. Dit onderzoek zal proberen hierop een antwoord te geven.

1.9 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Na dit eerste hoofdstuk zullen in hoofdstuk 2 trends en ontwikkelingen behandeld worden die bepalend zijn voor de dynamiek in de detailhandel. Het derde hoofdstuk geeft de verschillende locatietheorieën weer die de werking van de markt verklaren. In hoofdstuk 4 komt de geschiedenis van het Nederlandse detailhandelsbeleid aan bod, vanaf de Tweede Wereldoorlog tot en met de Nota Ruimte. Het vijfde hoofdstuk behandelt de oude WRO en de nieuwe Wro en de sturingsmogelijkheden voor provincies. In hoofdstuk 6 komen internationale ontwikkelingen in het detailhandelsbeleid en de gevolgen hiervan op de detailhandelsstructuur aan de orde. Het zevende hoofdstuk is het resultaat van het onderzoek naar het provinciale detailhandelsbeleid. In hoofdstuk 8 hebben marktpartijen gereageerd op de resultaten van het vorige hoofdstuk. Het negende en laatste hoofdstuk omvat de conclusies en aanbevelingen voor provinciale beleidsmakers.

Belangrijke begrippen zijn in de tekst cursief gedrukt en in de begrippenlijst opgenomen. De gebruikte bronnen staan tussen haakjes en zijn in de literatuurlijst opgenomen. Aanvullende opmerkingen of verduidelijkingen zijn opgenomen in voetnoten.

2 Trends en ontwikkelingen

Om de tijdsdimensie aan te duiden waarin veranderingen plaatsvinden, maakt men in de economische wetenschap onderscheid in structuur en conjunctuur. De structuur wijzigt zich pas na vele jaren, terwijl de conjunctuur (herkenbaar in bijvoorbeeld de prijzen en werkgelegenheid) veel sneller kan veranderen (Atzema et al, 2002). Het merendeel van de trends en ontwikkelingen die in dit hoofdstuk worden behandeld zijn structureel van aard. Er wordt hier onderscheid gemaakt in veranderingen van het aanbod en de vraag. Uitsluitend ontwikkelingen die vragen om een helder detailhandelsbeleid worden hier behandeld.

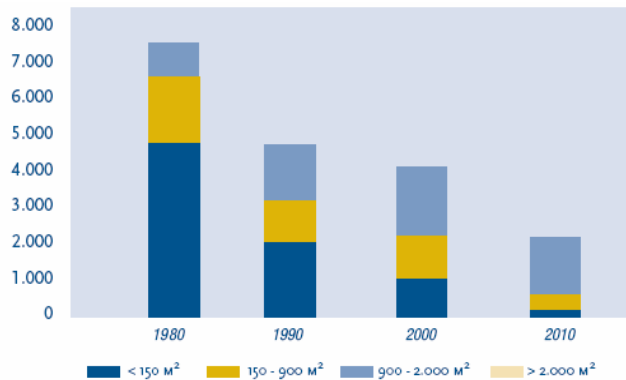
Zoals in de inleiding van dit onderzoek al is aangegeven zijn er in de markt structurele ontwikkelingen te herkennen. Ze zorgen voor dynamiek in de detailhandel en oefenen zodoende druk uit op de bestaande winkelstructuur. De hier behandelde ontwikkelingen zijn belangrijk voor provincies bij het formuleren van detailhandelsbeleid. Zij dienen zich af te vragen in hoeverre zij deze ontwikkelingen wenselijk achten en hiervoor ruimte willen opnemen in hun beleid. Er zijn misschien trends die vragen om sturing, omdat deze volgens de provincies niet wenselijk zijn met het oog op het algemene belang. Zo kan een projectontwikkelaar misschien in de ‘wei’ een groot winkelcentrum met binnenstedelijke branches (bijvoorbeeld kleding en mode) willen realiseren. Hiermee is zijn eigen belang gediend, omdat hij winst kan behalen. Het is echter de vraag of hiermee ook het algemene belang gediend is. Het winkelcentrum zou mogelijk negatieve effecten kunnen hebben voor de bewinkeling van de nabije binnensteden. Zo zou dit kunnen leiden tot leegstand, verpaupering, onveilige straten en mogelijk tot kapitaalvernietiging. In Nederland is met elkaar afgesproken dat met een goed functionerende en leefbare binnenstad het algemene belang gediend is (zie hoofdstuk 4, Detailhandelsbeleid). Het is aan de overheid bij dergelijke ontwikkelingen dat algemene belang te waarborgen. Dit maakt overheidssturing legitiem. Door een decentralisatie van beleid is het aan de provincies invulling te geven aan het detailhandelsbeleid binnen de door het Rijk gestelde randvoorwaarden. De provincies krijgen hiermee de complexe taak een balans te vinden tussen beleid gericht op bescherming van de bestaande winkelstructuur en beleid gericht op het stimuleren van dynamiek en innovatie in de retailsector.

2.1 Aanbodzijde

De aanbodzijde van de markt wordt vormgegeven door het gedrag van ondernemers. De dynamiek in de detailhandel wordt mede bepaald door veranderend gedrag van detaillisten. Zij vragen om (andersoortige) winkelruimten op bestaande en ‘nieuwe’ (perifere) locaties. Het is aan gemeenten en provincies om al dan niet te voldoen aan deze vraag. Dit legt druk op hun detailhandelsbeleid. Maar ook ontwikkelaars en beleggers spelen een belangrijke rol bij het aanbod van winkels. Zij zetten nieuwe winkels en winkelcentra in de markt. Ook hier is het aan de overheid om hieraan wel of niet tegemoet te komen.

Schaalvergroting

De enorme welvaartsgroei na de Tweede Wereldoorlog heeft hogere inkomens met zich mee gebracht, wat leidde tot hogere loonkosten bij ondernemers. Om stijgende kosten een hand te bieden werd een proces van schaalvergroting ingezet. Er kan onderscheid gemaakt worden in twee vormen van schaalvergroting (Van der Toorn Vrijthof et al, 1998).



Figuur 2.1 Schaalvergroting in de supermarktbranche (bron: Distrijfood, 2002. Bewerking door Drogb Trommelen Broekhuis)

In de eerste plaats is er sprake van een toename van de gemiddelde winkeloppervlakte gekoppeld aan een afname van het aantal winkels (*fysieke concentratie*). In de figuur is het schaalvergrotingsproces in de supermarktbranche als voorbeeld genomen. Er is goed te zien dat het aantal supermarkten is afgenomen tegen een toename van de grootte van de supermarkten. Brayé (2005a) constateert dat het gemiddelde oppervlak van een supermarkt de afgelopen vier jaar met bijna een kwart is gestegen.

Deze vorm van schaalvergroting is voor binnensteden een probleem wanneer winkelruimten hiervoor niet geschikt zijn. De binnenstad is een intensief bebouwd gebied, dat vanwege zijn historie vaak uit kleine panden bestaat. Dit maakt de binnenstad weinig flexibel. Winkeleigenaren vinden in de periferie vaak de oplossing. Hier zijn vaak grotere oppervlakten beschikbaar om te voldoen aan de vraag van de consument. Deze wil graag veel keus op een groot oppervlak.

Een tweede vorm van schaalvergroting is het in omvang toenemen van winkelcentra (*ruimtelijke concentratie*). Uiteraard gaat dit in combinatie met de aanwezigheid van een verzorgingsgebied van voldoende grootte. Het toenemende schaalvergrotingsproces heeft geleid tot een toenemende *filialiseringsgraad*. Hierdoor is een hevigere concurrentie om de beschikbare ruimte in de binnensteden ontstaan, waarbij de kleine zelfstandigen de hogere huren niet kunnen opbrengen (Terpstra, 2002). Grote winkelketens kunnen dit meestal wel, doordat zij enorme kostenbesparingen kunnen doorvoeren vanwege hun omvang. Zo is in vrijwel elke hoofdwinkelstraat wel een Blokker, Sting of Hennis&Mauritz te vinden. De toenemende schaalvergroting is ook herkenbaar in het toenemende winkelaanbod (m² v.v.o.) per hoofd van de bevolking.

Aangezien rendementsverbetering kan worden gerealiseerd door het terugbrengen van kosten, zal dit schaalvergrotingsproces naar verwachting de komende jaren doorzetten. Door fysieke en ruimtelijke concentratie is een grotere druk ontstaan op de ontwikkeling van perifere locaties tot nieuwe winkelgebieden. Op deze locaties is namelijk in vergelijking tot de binnenstad veel ruimte en zijn de grondprijzen over het algemeen veel lager. Perifere winkellocaties kunnen zich zo ontwikkelen tot nieuwe winkelcentra. Aanbieders op deze locaties zijn voornamelijk ketenformules met grote winkelvloeroppervlakten. Vestiging van (binnenstedelijke) branches op perifere locaties in een grootschaligere vorm kan concurrentie in de hand werken. Hierdoor kan een verschromping van het winkelaanbod in binnensteden optreden. De positie van de binnenstad ten opzichte van perifere locaties kan zo verslechteren. Wanneer de overheid met een te restrictief beleid dergelijke ontwikkelingen probeert tegen te gaan bestaat het risico dat het leidt tot weinig vernieuwing en dynamiek in de binnenstad.¹ Aangezien een goed functionerende binnenstad als een algemeen belang kan worden gezien, zullen provincies in hun detailhandelsbeleid een balans moeten vinden tussen het versterken van de binnenstad en het toestaan van nieuwe ontwikkelingen in de periferie. Gezien de kleinere panden in de binnensteden zal waarschijnlijk op perifere locaties voldaan moeten worden aan de vraag naar grotere oppervlakten. Hier zullen provincies een balans moeten vinden in het toestaan van winkels met grote oppervlakten in de periferie en een binnenstad die voor de consument aantrekkelijk blijft om naar toe te gaan.

¹ R. Stroink (TCN Property Projects) tijdens het Strategisch Forum Nieuw Commercieel Vastgoed, 14 oktober 2005

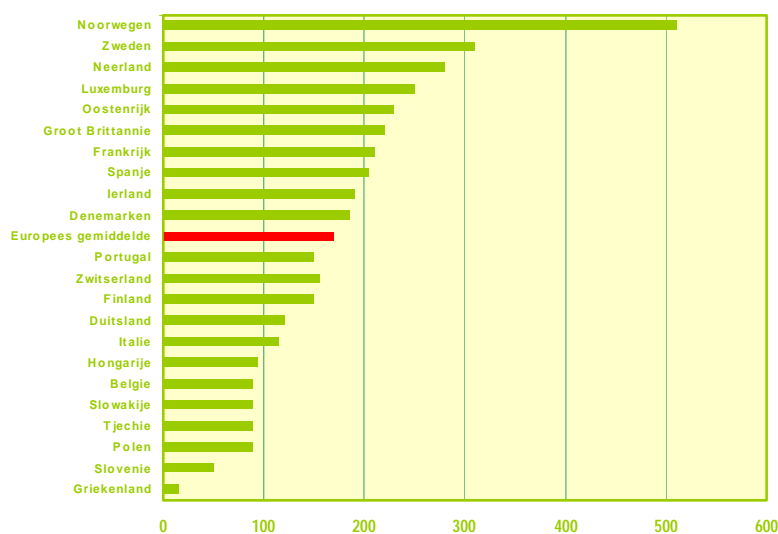
Branchevervaging

De grenzen in het Nederlandse detailhandellandschap worden steeds vager. Daar waar vroeger Albert Heijn uitsluitend levensmiddelen verkocht, behoren computers nu ook tot het assortiment. Een ander voorbeeld is Gamma die als bouwmarkt ook dvd-spelers in de aanbieding heeft. Zowel bestuurders als marktpartijen erkennen deze branchevervaging. Gedeputeerde Van Dijk² (Zuid-Holland) noemde branchevervaging als reden voor heldere regelgeving. Onderzoeker Janette Walen (2004b) neemt deze trend ook waar in de meubelbranche, waar volgens hem een branchevervaging gaande is zowel binnen (IKEA) als tussen het wonen. Als toppunt van branchevervaging noemt Nozeman (2005b) Kruidvat. Volgens hem heeft deze een dusdanig gevarieerd assortiment gekregen dat van uitsluitend een drogisterij – die het van oorsprong is – inmiddels geen sprake meer kan zijn.

Bij het reguleren van nieuwe detailhandelsontwikkelingen wordt vaak teruggegrepen op branchering³. Op perifere locaties worden vaak slechts branches toegestaan, zolang deze complementair zijn aan de binnenstad. Branchevervaging maakt het voor beleidsmakers moeilijk helder beleid te formuleren. Het is als overheid moeilijk te verkopen dat op een perifere locatie een elektrazaak niet is toegestaan, terwijl Gamma op diezelfde locatie wel dvd-spelers verkoopt. Doordat dezelfde producten, die van oorsprong in de binnensteden verkocht werden, nu ook in perifere winkelcentra te verkrijgen zijn ontstaat concurrentie. Dit kan een leegloop van binnensteden tot gevolg hebben⁴. Branchevervaging maakt overheidssturing op branches dus erg lastig, terwijl dit een manier zou kunnen zijn om complementariteit tussen binnensteden en perifere locaties te realiseren. Het is aan provinciale beleidsmakers om te bepalen in hoeverre er in hun beleid ruimte moet zijn voor branchevervaging. Door dit te reguleren zal er minder ruimte zijn voor dynamiek, maar kan de complementariteit tussen binnensteden en perifere centra wel bevorderd worden. Er zal dus een balans moeten worden gevonden.

Overbewinkeling en leegstand

Blokhuis (2004) constateert dat de Nederlandse detailhandelsmarkt in Europese context de volwassenheidsfase is ingegaan. Qua nieuwe winkelontwikkelingen hebben projectontwikkelaars de koek verdeeld en wordt er nog gevochten om de laatste projecten. Kijkend naar andere landen in de Europese Unie heeft Nederland na Noorwegen en Zweden dan ook het hoogst aantal winkelvloeroppervlak per 1.000 inwoners (zie figuur).



Ook de overkoepelende werkgeversorganisatie Raad Nederlandse Detailhandel (www.raadnederlandseetailhandel.nl) constateert dat in Nederland sprake is van een forse overbewinkeling. Zij vreest dat het aantal vierkante meters winkelruimte door de decentralisatie van beleid zelfs nog meer zal toenemen.

Figuur 2.2 Winkelvloeroppervlak per 1000 inwoners in Europa (bron: Cushman & Wakefield Healy & Baker, 2004)

² Tijdens het congres 'Nieuw locatiebeleid detailhandel' van 23 juni 2005

³ Zie hoofdstuk 4, Detailhandelsbeleid

⁴ Zie hoofdstuk 6, Internationale ontwikkelingen

Er kan onderscheid gemaakt worden naar drie typen leegstand. Frictie-, conjuncturele en structurele leegstand. *Frictieleegstand* komt tijdelijk (maximaal één jaar) voor als gevolg van bedrijfsverplaatsingen en wordt als algemeen wenselijk geacht voor een normale doorstroming op én een goede werking van de winkelmarkt (Van Gool et al, 1999). *Conjuncturele leegstand* is ook tijdelijk van aard (een tot twee jaar), maar duurt langer dan frictieleegstand. Er is sprake van economische laagconjunctuur, waardoor de bestedingen (tijdelijk) omlaag gaan en er minder werkgelegenheid is. Een derde type is *structurele leegstand*. Winkels in deze categorie staan langer dan twee jaar leeg. Oorzaken kunnen zijn dat het pand kwalitatief niet voldoet of de locatie niet (meer) geschikt is voor winkels (verpaupering, verkeerde routing).

In dit onderzoek is structurele leegstand van belang. Het gaat er niet zozeer om hoévél winkels er leeg staan, maar – wat eigenlijk veel belangrijker is – wát er leeg staat. Leegstand wordt in dit onderzoek daarom meer als een kwalitatief dan kwantitatief vraagstuk benaderd. De kwaliteit van een winkel wordt onder meer bepaald door het pand zelf (frontbreedte, diepte, uitstraling), de fysieke omgeving (omliggende winkelpanden en het openbare gebied) en de locatie ten opzichte van passantenstromen (Metsemakers en Nieuwenstein, 2005). Zo kunnen leegstaande panden negatieve gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het gehele winkelgebied (EIM, 2005).

Hoeveel staat er leeg? De markt voor winkelruimte is in de eerste helft van 2005 verder verruimd. Uit gegevens van DTZ Zadelhoff (2005) blijkt dat de opname van winkelruimte in Nederland in het eerste half jaar van 2005 fors is achtergebleven bij dezelfde periode vorig jaar. De daling bedraagt enkele tientallen procenten. Het aanbod is met circa 1 miljoen m² (bestaande en nieuwbouw) niet veel verder gestegen. Deze verruiming is in het straatbeeld goed zichtbaar door het toenemende aantal leegstaande panden. Begin 2005 stond circa 1,9 miljoen m² winkelruimte leeg (NEPROM/PropertyNL, 2005). Dit is bijna 8% van de totale winkelvoorraad. Ten opzichte van begin 2004 steeg het aantal leegstaande vierkante meters met 140.000, een toename van 8%. Ongeveer de helft van deze panden staat structureel leeg. Ze zijn dus eigenlijk kansloos en onttrekking of herontwikkeling lijkt de enige optie om te zorgen voor een meer evenwichtige marktsituatie.

Structurele leegstand en overbewinkeling gaan hand in hand. Immers, als er te veel meters zijn (kijkend naar de consumentenbestedingen), dan zal de markt haar werk doen en komen winkelpanden leeg te staan. Door het overschot aan winkelruimte dreigt vooral bij ‘oude’ meters leegstand te ontstaan. Deze kwalitatief minder goede meters lopen een verhoogd risico minder te worden bezocht door de consument om uiteindelijk te verdwijnen en plaats te maken voor kwalitatief goede meters. Reulink (NEPROM/PropertyNL, 2004) constateert dat er aan de ‘voorkant’ wat bij komt en aan de ‘achterkant’ een transformatie moet plaatsvinden. Blokhuis (2004) vult hierop aan dat er in Nederland dan ook volop potentie is voor herstructurering en herontwikkeling. Dit geldt voor zowel de binnensteden, stadsdeel-, wijk- en buurtcentra als de perifere winkellocaties. Uit onderzoek van Locatus (2004) blijkt dat een vernieuwd winkelcentrum uiteindelijk tot hogere bezoekersaantallen leidt. Herontwikkeling lijkt dus zijn vruchten af te werpen. Leegstand is echter een probleem wanneer niet alleen de kwalitatief minder goede meters verdwijnen, maar ook winkels leeg komen te staan die je als overheid wél in stand wilt houden. Zoals hiervoor al is geconstateerd kunnen schaalvergroting en branchevervaging zorgen voor concurrentie in plaats van complementariteit tussen de binnenstad en perifere locaties. Dit kan leiden tot een vershraling van het binnenstedelijke winkelaanbod en leegstaande panden. Het is aan de overheid ervoor te zorgen dat juist de kwalitatief goede meters in stand worden gehouden en de minder goede meters herontwikkeld worden. Helder provinciaal beleid is gewenst om ervoor te zorgen dat zorgvuldig met de ruimte wordt omgegaan. Natuurlijk hebben marktpartijen als ontwikkelaars, beleggers en retailers vanuit hun bedrijfsethiek ook een bepaalde verantwoordelijkheid.

Nieuwbouwontwikkelingen

Het toevoegen van nieuwe winkelmeters aan het bestaande aanbod heeft een duidelijk verband met overbewinkeling en leegstand. Detaillisten kunnen een verouderd pand verlaten voor een nieuw pand, vanwege het hiervoor behandelde kwaliteitsaspect. Toevoeging van nieuwe winkelmeters is structureel. Het is van belang waar deze nieuwbouw plaatsvindt. Dit kan namelijk grenzend aan bestaande winkelcentra zijn, maar ook kunnen compleet nieuwe (perifere) locaties tot ontwikkeling komen. Het is aan de overheid te bepalen waar wel en waar niet gebouwd mag worden. Zolang het vernieuwend is en een toegevoegde waarde heeft voor de consument hoeft het geen probleem te zijn. Het is een probleem wanneer nieuwe winkels of winkelcentra leiden tot leegstand in winkelgebieden die je juist wel in stand wilt houden, zoals de binnensteden.

Het belang van de traditionele kernwinkelgebieden blijkt mede uit het hoge percentage van de totale winkelvoorraad die hier gevestigd is: 40% van de winkels staat in binnensteden of andere hoofdwinkelgebieden. De stadsdeel-, wijk-, en buurtcentra huisvesten 14% van de winkels en op PDV- en GDV-locaties staat 12% van de winkels (NEPROM/PropertyNL, 2005). Vanaf 2000 is de winkelvoorraad in Nederland met ruim 5 mln. m² toegenomen, tot 25,9 mln. m² medio 2005.

	Winkelvoorraad	Toename
2001	20.522.000	-
2002	22.269.000	+8,5%
2003	24.148.000	+8,4%
2004	24.843.000	+2,9%
2005	25.902.418	+4,3%

Tabel 2.1 Toename winkelvoorraad

(Bron: Locatus/NEPROM/PropertyNL, 2005)

Uit tabel 2.1 valt af te leiden dat het percentage nieuw gebouwde winkels vanaf 2001 is gedaald. Vorig jaar was er een dieptepunt: in 2004 zijn slechts 2,9% nieuwe winkelmeters aan de bestaande voorraad toegevoegd. In 2005 lijkt de productie zich te herstellen. Op basis van nieuwbouwplannen is de verwachting dat dit jaar 4,3% aan de bestaande voorraad wordt toegevoegd.

Begin 2005 bedroeg de totale planvoorraad voor de komende vijf tot zeven jaar 3,5 miljoen m². Dit komt neer op ongeveer 15% van de totale voorraad. Volgens schattingen is 40% van de planvoorraad gericht op uitbreiding en de overige 60% zijn projecten die modernisering en renovatie van bestaande winkelmeters tot doel hebben (NEPROM/PropertyNL, 2005). Toch lijkt het belang van de traditionele kernwinkelgebieden te verschuiven naar perifere locaties, kijkend naar de locatie van deze nieuwbouwplannen. Ongeveer 40% van de plannen is namelijk gericht op nieuwe locaties voor (grootschalige) perifere detailhandel en 60% op locaties in de steden. Met ongeveer 1,4 miljoen m² aan plannen voor perifere locaties is dit de helft van de totaal aanwezige voorraad op deze locaties. Ondanks het feit dat deze plannen in de pijplijn zitten is de verwachting dat veel plannen niet gerealiseerd zullen worden, omdat er gewoonweg te veel plannen zijn (NEPROM/PropertyNL, 2005). Hier vervult de overheid dus een sturende rol in het vinden van een balans op de winkelmarkt. Bovendien ervaren ontwikkelaars⁵ erg langdurige procedures (zeven tot acht) jaar bij de totstandkoming van nieuwe winkelcentra. Op een dergelijke manier kan niet op de dynamiek in de detailhandel worden ingespeeld

Dat er druk vanuit de markt op perifere locaties is, maakt het bovenstaande wel duidelijk. Het is echter aan de overheid hier al dan niet in mee te gaan. Vernieuwende concepten kunnen een toegevoegde waarde hebben, maar op perifere locaties kan teveel van hetzelfde en weinig vernieuwing de centrumgebieden schaden⁶. Het is nu aan de provinciale (en gemeentelijke) overheid een goede afstemming te vinden met betrekking tot waar nieuwe winkels toegevoegd

⁵ R. Stroink (TCN Property Projects) tijdens Strategisch Forum Nieuw Commercieel Vastgoed, 14 oktober 2005

⁶ Zie de ontwikkelingen in Frankrijk, hoofdstuk 6

mogen worden. Met de Nota Ruimte moeten provincies beleid op dit gebied formuleren. Inzicht in dit beleid is gewenst.

2.2 Vraagzijde

Het consumentgedrag vormt de vraagzijde van de markt. Door in een (nieuwe) winkel op de ene locatie wél geld uit te geven en een winkel op een andere locatie links te laten liggen bepalen consumenten in hoge mate welke winkels kans van slagen hebben. De redenen die hieraan ten grondslag liggen zullen in deze paragraaf besproken worden. Er zijn namelijk (structurele) veranderingen in het consumentengedrag waar te nemen die van grote invloed zijn op de detailhandelsstructuur. Met de Nota Ruimte is het aan de provinciale overheid om te bepalen in hoeverre deze ontwikkelingen wenselijk zijn met het oog op het algemene belang. De vraag is of provincies in hun beleid ruimte laten om aan dit gedrag tegemoet te komen, of juist deze ontwikkelingen in een andere, in hun ogen gewenste richting sturen.

Detailhandelsbestedingen

Bestedingen bepalen in hoge mate het succes van winkels. Hierbij is het interessant eerst te kijken naar het aandeel van de detailhandelsbestedingen in de totale consumptieve bestedingen. Was dit aandeel in 1950 nog bijna 70%, in 2000 besteedde de consument slechts ongeveer eenderde van zijn totale uitgaven aan detailhandel. In de toekomst zal dit waarschijnlijk nog licht dalen (Janette Walen, 2005). Kijkend naar de totale omzetontwikkeling in de detailhandel in de periode januari t/m april 2005 ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder zien we een daling van 3,3%. In 2004 zagen we al een daling van de omzet met 2,1% ten opzichte van 2003 (PropertyNL, 2005c). Deze cijfers zijn meer van conjuncturele aard, maar geven wel aan dat de detailhandelsbestedingen momenteel in een dal zitten.

De totale omzet in de detailhandel bedraagt rond de € 73 miljard en is de afgelopen jaren redelijk gestabiliseerd⁷ (PropertyNL, 2005c). Deze stabilisatie kenmerkt de detailhandelsmarkt als een verdringingsmarkt. Door extra vierkante meters vloeroppervlak toe te voegen moet de gelijkblijvende totaalomzet verdeeld worden over meerdere winkels. Deze verschraling kan leiden tot een verschuiving van de bestedingen; zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven kan dit leiden tot het verdwijnen van de kwalitatief minder goede winkelometers. De vraag is of door het toevoegen van nieuwe meters (vernieuwende winkelconcepten) en het herontwikkelen van oude meters de detailhandelsbestedingen gestimuleerd kunnen worden. Wordt er echter teveel van hetzelfde gerealiseerd, dan zullen de bestedingen waarschijnlijk stabiel blijven met een daling van de omzet per m² tot gevolg. Het is dus zaak een evenwicht tussen vraag en aanbod te vinden. Met de Nota Ruimte is het nu aan de provincies om een helder beleid te formuleren, dat zal zorgen voor dit evenwicht en niet zal leiden tot een verschraling van de omzet met alle gevolgen van dien. Inzicht in dit beleid is dus gewenst om te bepalen of provincies in hun beleid een balans vinden tussen het instandhouden en versterken van de sterkere centrumgebieden enerzijds en het creëren van ruimte voor dynamiek en vernieuwende winkelconcepten anderzijds.

Bereikbaarheid en mobiliteit

Uit onderzoek van Ecorys (www.kolpron.nl) is gebleken dat het effect van hoge brandstofprijzen op lange termijn niet zal leiden tot een daling van het autogebruik. Het gemak en de tijdswinst die een auto heeft boven het openbaar vervoer zijn hierbij de belangrijkste factoren. Mensen willen namelijk overal met de auto kunnen komen. Dit is ook van toepassing op de detailhandel. Een goed bereikbare winkellocatie is steeds belangrijker geworden (Metsemakers en Nieuwenstein,

⁷ Aangezien er geen cijfers bekend zijn over de kostenontwikkeling in de detailhandel kan hier niets gezegd worden over de ontwikkeling van de nettowinst

2005). Bepaalde winkeltypen hebben zich al verplaatst naar perifere locaties met betere bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid. Goede bereikbaarheid en voldoende parkeermogelijkheden zijn vaak het probleem van binnensteden. De toegangswegen hebben vaak te weinig capaciteit om het verkeer op een drukke zaterdag of koopavond te kunnen verwerken. Daarnaast moeten consumenten lang zoeken naar een vrije parkeerplek, waar bovendien nog eens fors voor betaald moet worden. Tarieven van 2,50 euro per uur zijn geen uitzondering. Perifere winkelcentra daarentegen zijn vaak gelegen langs uitvalswegen en zijn daardoor veel beter bereikbaar. Bovendien zijn er ruime parkeermogelijkheden waar niet voor betaald hoeft te worden (www.locatus.nl). De slechte bereikbaarheid van binnensteden en goede bereikbaarheid van perifere winkelcentra kan een trek van zowel consumenten als detaillisten naar perifere locaties in de hand werken, met alle negatieve gevolgen voor binnensteden van dien. Het is nu de taak van de provincies beleid te formuleren dat er enerzijds voor zorgt dat binnensteden goed bereikbaar blijven en anderzijds ruimte laat voor grote verkeersaantrekkende winkels op perifere locaties.

Behoefte aan kwaliteit

De consument wil verrast worden, telkens iets nieuws beleven op de winkelvloer en een goed gevoel overhouden aan zijn bezoek. Dit reikt conceptueel verder dan *funshopping* alleen (Wie, Wat, Waar Detailhandel, 2005). Het winkelen is meer een belevenis op zich geworden. Dit resulteert in een toenemende vraag naar kwaliteit. Kwaliteit van zowel de fysieke omgeving als van het aanbod.

In Azië doet men veel onderzoek naar de leisure-activiteiten die mensen aanspreken, zoals ruimte voor zitten, ontmoeten, praten en kijken. Deze vraag naar kwaliteit is in Europa vaak een lastig element (interview met Howard, Harinck 2003). Centrummanagers hebben vaak een spookbeeld van rondhangende jongeren en veiligheidsproblemen. Daarom zijn veel managers tegen dergelijke ruimten. In het winkelcentrum Bluewater in London is sprake van een aardige toepassing van ruimtelijke psychologie: hoe mooier de omgeving, hoe beter mensen die zullen behandelen, aldus Howard. Hamming (2002) ziet veiligheid als een steeds belangrijker factor voor de consument. Volgens hem zullen nieuwe winkelcentra absoluut in veiligheid moeten investeren. Dit wordt ook erkend door Metsemakers en Nieuwenstein (2005). Zij zien de opkomst van duidelijk controleerbare winkelcentra met brede overzichtelijke straten. Daarnaast komen volgens hen consumenten niet alleen maar naar de stad om te consumeren. Zij hebben ook behoefte aan afwisseling, ontmoeting en cultuur. De binnenstad voorziet hier traditioneel in. Het is een multifunctioneel gebied met afwisseling tussen openbare ruimte, winkels, horeca, diensten, voorzieningen en ontspanning. Bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen wordt de openbare ruimte vaak als laatste factor meegenomen (PropertyNL, 2005c). Er wordt gekeken hoeveel geld er nog 'over' is en dit is dan beschikbaar voor het openbare gebied. Aangezien de openbare ruimte juist de bindende factor is tussen verschillende winkels, zou hier meer aandacht voor moeten komen. De openbare ruimte moet uitstralen dat mensen een dagje uit zijn (Metsemakers en Nieuwenstein, 2005).

Naast de vraag van de consument om een kwalitatief goede omgeving is ook het aanbod belangrijk. Zowel de diversiteit aan winkels als de diversiteit aan assortiment is voor de consument een motief om een winkel of winkelcentrum al dan niet te bezoeken. Een (nieuw) winkelcentrum moet enerzijds zo sterk zijn dat het vanuit zichzelf kwaliteit blijft genereren en moet anderzijds zo flexibel zijn dat het hier ook de ruimte voor kan bieden (Metsemakers en Nieuwenstein 2005). Naast diversiteit aan winkelcentra zijn ook themacentra erg aantrekkelijk voor consumenten. Dergelijke centra, bijvoorbeeld op het gebied van wonen of sport, zijn erg geschikt voor vergelijkend winkelen. In dit kader staat de binnenstad volgens zowel Ceijs als

Beyard (PropertyNL, 2005) onder druk, vanwege de concurrentie aan de onder- en bovenkant van de markt. De middenpositie die de binnenstad inneemt is langzaam aan het verdwijnen.

De hierboven weergegeven vraag naar kwaliteit van zowel de fysieke omgeving als het aanbod legt bij provinciale en gemeentelijke overheden de vraag neer of hier sturing aan gegeven moet worden. De vraag naar meer kwaliteit komt vanuit de consument en wanneer de markt niet in staat is aan deze vraag te voldoen, dan is het aan de overheid dit algemene belang te dienen. Aangezien de kwaliteit medebepalend is voor de omzet, komt de vraag om kwaliteit indirect ook vanuit de retailer. De structurele leegstand van de kwalitatief minder goed meters kan komen door het falen van de markt. Het is ook mogelijk dat een te restrictief of een te liberaal overheidsbeleid heeft geleid tot marktfalen. Het is nu aan provincies om beleid te formuleren, waarmee marktpartijen ruimte krijgen om te voldoen aan de vraag naar kwaliteit.

De moderne consument

Wat is nu kenmerkend voor de moderne consument? Voorgaande ontwikkelingen in de vraagzijde laten al enigszins zien dat het consumentengedrag zeer grillig is. De individuele consument heeft namelijk een grote variatie in aankoopgedrag. Het ene moment gaat hij naar een discounter om geld te besparen en het andere moment naar een dure modezaak. De consument lijkt meer geld over te hebben voor artikelen die iets toevoegen aan genot, status en identiteit (Boekema et al, 2000). Dit in tegenstelling tot alledaagse artikelen, waar meestal weinig geld aan wordt uitgegeven. Men koopt geverfde koolvis bij Aldi in plaats van zalm bij de specialzaak om zo te kunnen sparen voor een plasmatelevisie. Deze voorbeelden illustreren het feit dat niet-alledaagse artikelen meer op kwaliteit en alledaagse artikelen meer op prijs worden beoordeeld. De Nederlandse consument is toch een uitgesproken 'prijskoper' en wil ook voor kwaliteitsartikelen een zo laag mogelijke prijs. Dus eigenlijk wil de consument alles. Evers (2005) vult hierop aan dat dit ook geldt voor de locatie waar de consument het liefst gaat winkelen. Volgens hem wil de consument de gezelligheid van de binnenstad en de drukke winkelstraten, maar ook de goede bereikbaarheid van een perifeer winkelcentrum.

Deze grilligheid maakt pogingen om het consumentengedrag te ordenen erg moeilijk (Boekema et al, 2000). Geen enkele consument kan met één begrip worden getypeerd. Terpstra (2002) merkt hierbij op dat de consument een steeds individueler gedrag vertoont. Er zijn dan ook weinig winkels die zich kunnen veroorloven zich op één doelgroep te richten. Het imago van een winkel wordt bepaald door redelijke prijzen, een goed ogende winkel en vriendelijk, deskundig personeel (Boekema et al, 2000). Gianotten (PropertyNL, 2005c) erkent deze grilligheid, maar dan niet in de zin dat men niet weet wat consumenten doen. Het is volgens hem een soort basiskenmerk dat mensen sneller verveeld raken. Sterke winkelketens zijn zo dynamisch dat ze hierop kunnen inspelen door nieuwe winkelconcepten te bedenken. Deze kunnen ze ook weer snel opdoeken, om vervolgens weer nieuwe formules er naast te zetten. Een voorbeeld zijn de zogenoemde citystores van Spar. Dit zijn kleinere supermarkten, gevestigd in drukke gebieden (PropertyNL, 2005a).

Op grond van de aard van producten en bezoekmotief kan een onderverdeling gemaakt worden in winkelen voor dagelijkse goederen, recreatief winkelen en doelgericht winkelen. Bij dagelijkse artikelen zal de factor tijd vooral doorslaggevend zijn, vanwege een hoge gebruiksfrequentie en een relatief geringe variatie in kwaliteit, uitvoering of prijs. Recreatief winkelen is meer een vorm van vrijetijdsbesteding. Het al dan niet doen van aankopen is daardoor in sterke mate afhankelijk van subjectieve factoren. Deze beïnvloeden de verblijfsduur van de consument en het doen van (impuls-) aankopen (Terpstra, 2002). Bij doelgericht winkelen is het aanbod het belangrijkste gedragsbepalende element.

Het grillige consumentengedrag vereist een beleid dat ruimte laat voor de nodige flexibiliteit. Op deze manier kan het aanbod optimaal aangepast worden aan de wensen van de consument. Nieuwe winkelconcepten komen tegemoet aan het grillige consumentengedrag. Het beleid mag niet te restrictief zijn, waardoor weinig nieuwe ontwikkelingen van de grond komen. Het is nu aan provincies om nieuwe ontwikkelingen op de juiste locaties toe te staan, zodat bepaalde centrumgebieden niet in gevaar komen, maar toch vernieuwing mogelijk is.

2.3 Conclusie

De in dit hoofdstuk weergegeven trends en ontwikkelingen zijn illustratief voor de dynamiek in de detailhandelsector en leggen druk op de bestaande detailhandelstructuur. Schaalvergroting, branchevervaging, overbewinkeling, leegstand en nieuwbouwontwikkelingen zijn in dit verband belangrijk vanuit de aanbodzijde. De bestedingen, behoefte aan kwaliteit en bereikbaarheid, en de grillige consument zijn van belang vanuit de vraagzijde. Deze ontwikkelingen hebben een sterk onderling verband.

Mede door een toenemende vraag naar grotere oppervlakten, die in de binnensteden niet beschikbaar zijn, is er een trend naar perifere locaties. Het aantal nieuwbouwplannen op deze locaties is dan ook erg hoog, waardoor markttechnisch gezien aan deze vraag voldaan kan worden. Hier ligt echter een rol voor de overheid. Het is aan de overheid om met het oog op het behoud van een levendige binnenstad hier al dan niet richting aan te geven. Te veel winkelmeters op perifere locaties zou namelijk kunnen leiden tot leegstand in de binnensteden met een verschraling van het winkelaanbod tot gevolg. Het behoud van een goede kwaliteit van binnensteden, vormgegeven door een aantrekkelijk aanbod van winkels en een aantrekkelijke omgeving, is van belang om de consumenten in de binnensteden hun geld te laten uitgeven. Aangezien de winkelmarkt als een verdringingsmarkt gekenmerkt kan worden zullen extra winkelmeters leiden tot een daling van de omzet per m². Het wordt zo vooral voor de kleine zelfstandigen lastig het hoofd boven water te houden. Leegstand kan leiden tot verpaupering en onveilige straten, waardoor een onaantrekkelijke winkelomgeving voor consumenten ontstaat. De minder goede bereikbaarheid van binnensteden en de goede bereikbaarheid van perifere winkelcentra werken dalende bestedingen in binnensteden in de hand. Het is aan de overheid dit tegen te gaan met het oog op het algemene belang van een goed functionerende binnenstad. Door middel van het opstellen van detailhandelsbeleid dient de overheid een evenwicht tussen vraag naar en aanbod van winkelmeters te bewerkstelligen. Hierbij dient op een zorgvuldige manier te worden omgegaan met het toestaan van winkels op perifere locaties, om eventueel marktfalen te voorkomen of te sturen. Met de Nota Ruimte is het nu aan de provincies om een helder detailhandelsbeleid te formuleren. Hoe zij dit gaan invullen zal hier onderzocht worden.

- *Schaalvergroting leidt tot een hogere filialiseringgraad en druk op perifere locaties;*
- *Branchevervaging maakt overheidssturing op branches erg lastig;*
- *Overbewinkeling leidt tot kwantitatieve en kwalitatieve leegstand. Herontwikkeling van structureel leegstaande panden is noodzakelijk;*
- *Er is druk op perifere locaties vanwege de hoeveelheid nieuwbouwplannen;*
- *Stabiele detailhandelsbestedingen maken de detailhandelsmarkt tot een verdringingsmarkt;*
- *De consument vraagt om meer kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod;*
- *Consumentengedrag is versnipperd, gefragmenteerd en daardoor onvoorspelbaar.*

3 Locatietheorieën

Dit derde hoofdstuk behandelt locatietheorieën waarbinnen de ontwikkelingen in de detailhandel zich afgespeeld hebben en zich nog steeds afspelen. De belangrijkste theorieën en waarom nou juist in dit onderzoek voor deze theorieën is gekozen zal hier aan bod komen. Er zullen klassieke, neoklassieke en evolutionair economische theorieën behandeld worden.

Na de verkenning van de problematiek op de detailhandelsmarkt in het vorige hoofdstuk wordt in dit hoofdstuk een verband met de theorie gelegd. Er zijn verschillende theorieën die een verklaring geven voor de werking van de markt. Op basis van marktontwikkelingen en doelstellingen van de overheid kan al dan niet een marktfalen geconstateerd worden. Kan de markt de gewenste detailhandelstructuur realiseren of is overheidsingrijpen noodzakelijk? Het is dus aan de overheid te bepalen in hoeverre ontwikkelingen wenselijk zijn om vervolgens wel of niet te sturen met detailhandelsbeleid. De in dit hoofdstuk behandelde theorieën geven een verklaring voor de werking van de markt, wanneer er geen overheidssturing is. Zal dit leiden tot een versterking van de binnenstad en de fijnmazige detailhandelstructuur of zullen juist ontwikkelingen in de periferie de overhand nemen?

Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe provincies invulling geven aan het locatiebeleid voor de detailhandel. Voeren zij een liberaal of restrictief beleid en in hoeverre sturen zij actief bij het vinden van een goede plek voor iedere detailhandelondernemer. Dit overheidsbeleid is echter niet de enige bepalende factor voor de winkelvoorzieningen structuur in Nederland. Naast deze overheidsinvloed is tevens het gedrag van consumenten en winkelbedrijven van belang (Bolt, 2003). Om dit gedrag beter te kunnen begrijpen, wordt in dit hoofdstuk een aantal locatietheorieën behandeld. Deze theorieën geven een belangrijk inzicht in de detailhandelsstructuur zoals wij die nu kennen (Van der Post, 2004). Daarnaast geven zij dit onderzoek een belangrijke wetenschappelijke achtergrond.

Het locatiebeleid voor de detailhandel beweegt zich op het snijvlak van de geografie en de economie. Bijvoorbeeld de keuze van een gemeente om op een bepaalde locatie al dan niet detailhandel toe te staan, rust op zowel economische als ruimtelijke motieven. Zo kan deze nieuwe detailhandel goed zijn voor de werkgelegenheid, maar is de locatie misschien minder geschikt vanwege bereikbaarheidsproblemen. Het is aan de overheid te bepalen of er ingegrepen moet worden en hoe. Vanwege het spanningsveld tussen economie en ruimte zijn de ontwikkelde locatietheorieën in de economische geografie opgenomen. Opvallend is dat de meeste theorieën wel door economen zijn ontwikkeld, maar niet tot de kern van de economie behoren. Ze behoren wel tot de kern van de geografie (Atzema et al, 2002). Het lijkt er dan ook op dat het accent van detailhandelsbeleid meer op het ruimtelijk dan op het economisch vlak ligt.

Een locatietheorie bestaat uit samenhangende uitspraken die als geheel een verklaring geven van de vestigingsplaatskeuze van bedrijven (Atzema et al, 2002). Daarnaast zijn er theorieën die het gedrag van de consument bepalen. Dit gedrag kan dan weer een vestigingsplaatsmotief voor bedrijven zijn. De theorieën die hier behandeld worden zijn afkomstig van verschillende stromingen binnen de economische geografie. Er is gekozen voor theorieën uit de klassieke, neoklassieke en evolutionair economische school. Slechts binnen deze stromingen zijn theorieën ontwikkeld die direct van toepassing zijn op de locatie van detailhandel en in het bijzonder

perifere detailhandel. In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat ontwikkelingen in de markt zorgen voor een druk op perifere locaties. Binnen andere stromingen wordt meer een verklaring gezocht voor regionaal economische verschillen: waarom ontwikkelt de ene regio zich economisch beter dan de andere? Daarnaast zijn er theorieën waarbij de toepassing op (perifere) detailhandel te vergezocht is. Deze zijn meer van toepassing op industriële of kennisintensieve ondernemingen en zullen hier dus niet besproken worden. In de komende paragrafen zal per gekozen theorie een nadere omschrijving worden gegeven. Tevens zal de relevantie van de desbetreffende theorie voor dit onderzoek behandeld worden.

3.1 Klassieke theorie

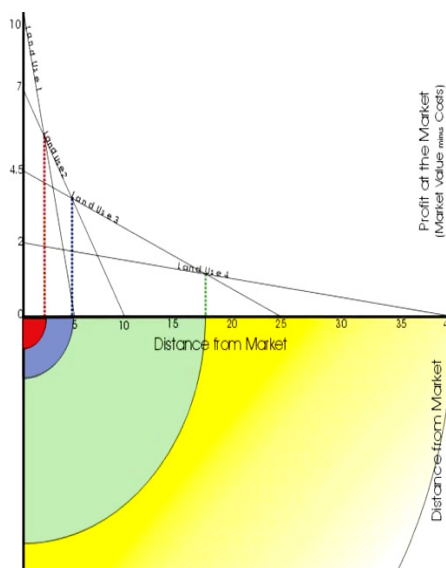
Hét kenmerk voor de klassieke opvatting is dat de beschikbaarheid van productiefactoren bepalend is voor de productiemogelijkheden van het bedrijfsleven. Dit resulteert in een allocatieprobleem: hoe kan de onderneming tegen de laagst mogelijke kosten een zo hoog mogelijke productie realiseren, die zo goed mogelijk tegemoetkomt aan de behoefte van de consument (Atzema et al, 2002).

Ondanks dat de klassieke theorieën meer dan een eeuw geleden ontwikkeld zijn, zijn er toch enkele grondbeginselen die nog steeds in de vestigingsplaatskeuze van bedrijven een rol spelen. Toch zal vanwege deze veroudering – er worden veronderstellingen gedaan die tegenwoordig allang niet meer gelden (Atzema et al, 2002) – slechts één klassieke theorie besproken worden. De klassieke theorie van Von Thünen kan het meest op detailhandel toegepast worden.

3.1.1 Von Thünen

Grondgebruik en grondprijs zijn onderling afhankelijk

Von Thünen's theorie (1826) is opgesteld om het verschillend agrarisch grondgebruik te verklaren. Hij vroeg zich af waarom bijvoorbeeld een akkerbouwbedrijf op een andere locatie is gevestigd dan een tuinder (Atzema et al, 2002). Hij verklaart dit aan de hand van de zogenoemde *bid rents*. De hoogst biedende partij is de partij met de hoogste opbrengst en kan alle andere partijen uitbieden bij de concurrentie om een locatie (Wheeler et al, 1998). Von Thünen nam hierbij het begrip 'economic rent' van Ricardo over. Hij gaf er wel een andere betekenis aan: bij hem staat het voor de netto-opbrengst van de grond. Dit zijn de opbrengsten verminderd met de productiekosten en de transportkosten (Atzema et al, 2002).



Figuur 3.1 Von Thünen's theorie (bron: www.csiss.org 2005)

Von Thünen ging uit van één afzetmarkt: de (nabijgelegen) stad. Aangezien alle partijen zo dicht mogelijk bij deze markt willen vestigen, zullen de grondprijzen hier het hoogst zijn. De hoogste bidder kan zich vestigen op deze meest bereikbare locatie. Figuur 3.1 laat een aantal bid rents zien, tezamen met de hieruit voortvloeiende concentrische ringen die het grondgebruik rondom de markt weergegeven. Volgens de theorie van Von Thünen wordt het centrum voornamelijk ingenomen door de detailhandel: deze kan het hoogste bod doen op de beschikbare locaties (Van der Post, 2004). De tweede ring wordt gedomineerd door woningen: hier kan de woningfunctie een hoger bod doen op beschikbare locaties dan de landbouw. In de buitenste ring zullen de landbouwfuncties een plek vinden. Zij vragen om grote oppervlakten voor relatief lage prijzen.

De theorie en perifere ontwikkelingen

Uiteraard zag Von Thünen zelf ook in dat zijn theorie niet de werkelijkheid weergaf (Atzema et al, 2002). Hij heeft dan ook in verdere uitwerkingen een aantal vooronderstellingen laten vallen. Volgens Von Thünen zal de grond worden aangewend voor de bestemming waarvan het grootst mogelijke rendement te verwachten valt. Hier geeft zijn theorie een verklaring voor de van oorsprong dominante positie van de detailhandel in de Nederlandse binnensteden. Op A1 locaties kan de dominante positie van winkelketenformules worden verklaard, doordat zij de hoogste rendementen behalen en dus een hogere huurprijs per m² kunnen betalen (Van der Post, 2004). Hoge huurprijzen kunnen zo leiden tot het verdwijnen van kleine zelfstandigen uit de binnenstad en een verschraling van het winkelaanbod.

Toen Von Thünen in 1826 zijn theorie had ontwikkeld, had men natuurlijk nog nooit van perifere detailhandelvevestigingen gehoord. Toch kan deze verschijningsvorm mede vanuit zijn principe – grondgebruik en grondprijs zijn onderling afhankelijk – verklaard worden. De vraag om perifere locaties voor detailhandel komt voort uit het schaalvergrotingsproces en de hieraan gekoppelde vraag naar grotere winkelvloeroppervlakten (wvo). Door deze grotere wvo's zijn de rendementen per m² voor deze perifere detailhandel lager. Aangezien de grond- en huurprijzen (de bid rents) op perifere locaties veelal lager zijn dan in de binnensteden zullen zij zich dus volgens de theorie van Von Thünen op deze locaties vestigen. Aangezien dit negatieve gevolgen kan hebben voor de binnensteden is het aan de overheid te bepalen in hoeverre dit wenselijk is en of sturing nodig is.

3.2 Neoklassieke theorie

In vergelijking met de klassieke theorie heeft de neoklassieke vestigingsplaatsleer meer aandacht voor de werking van de markt. Bij Von Thünen was de markt enkel de plaats waar de onderneming zijn goederen verkoopt. In de neoklassieke benadering gaat het ook om de vraag wie de markt in handen heeft en op welke wijze bedrijven hun marktgebieden kunnen uitbreiden (Atzema et al, 2002). Daarnaast richten neoklassieken zich niet uitsluitend op minimalisering van kosten, maar ook op maximalisering van opbrengsten. Gezien de grote invloed die de centraleplaatsen theorie van Christaller op de Nederlandse detailhandelsstructuur heeft gehad⁸, zal zijn theorie hier behandeld worden. Ook wordt aan de regionale groei theorieën van Myrdal en Nelson aandacht geschonken. Zij geven beide een verklaring voor het ontstaan van (perifere) winkelconcentraties. Daar waar Myrdal bij het ontstaan van perifere centra redeneert vanuit de aanbodzijde, verklaart Nelson deze centra vanuit ontwikkelingen in de vraagzijde. Aangezien er in de markt ook structurele veranderingen in zowel de vraag als het aanbod te herkennen zijn, is er voor gekozen beide theorieën hier te behandelen.

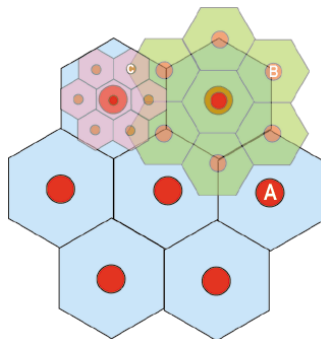
3.2.1 Christaller

Centraleplaatsen met een functionele hiërarchie van winkelconcentraties

Daar waar veel theorieën aandacht hebben voor de industrie en de landbouw, gaat het bij de centraleplaatsen theorie van Christaller (1933) vooral om de dienstensector (Atzema et al, 2002). Hij neemt als centraal uitgangspunt dat voor het aanbieden van een bepaald product een minimumdraagvlak noodzakelijk is: de drempelwaarde. Dit aantal benodigde consumenten verschilt per artikel, waardoor het ene artikel een groter verzorgingsgebied heeft dan de ander. Het assortiment wordt bepaald door artikelen die in eenzelfde type behoefte voorzien. Winkels met overeenkomstige assortimenten vormen samen een branche (Bolt, 2003). Zo ontstaan

⁸ Zie hoofdstuk detailhandelsbeleid

volgens Christaller centra met verschillende rangordes. Branches met eenzelfde grootte verzorgingsgebied zitten in centra van dezelfde rangorde. Hij bestempelt dit zelfs als een *functionele hiërarchie* van winkelconcentraties. Binnen dit netwerk hebben centra een onderlinge taakverdeling, waardoor ze complementair zijn.



Figuur 3.2 Functionele hiërarchie volgens Christaller (Bron: www.supplement.de 2005)

Er ontstaat zo een voorzieningenstructuur (zie figuur 3.2), waar de meer alledaagse artikelen (zoals voedings- en genotmiddelen) met een kleiner verzorgingsgebied in de centra van een lagere orde (rose zeshoek in de figuur) te vinden zijn. Artikelen die periodiek worden gekocht (zoals kleding en mode) hebben een groter minimumdraagvlak nodig en zijn daarom te vinden in centra van een hogere orde (blauwe zeshoek in de figuur). Er zal uitsluitend koopkrachtafvloeiing plaatsvinden van de kleinere naar de grotere centra. Immers de plaatselijke bevolking van grotere centra zal voor alledaagse goederen niet naar centra van een lagere orde gaan.

Hier wordt duidelijk dat Christaller uitgaat van verschillende marktgebieden voor verschillende artikelen. Het marktgebied van een artikel wordt bepaald door de maximale afstand die consumenten bereid zijn af te leggen: de reikwijdte.

De theorie en perifere ontwikkelingen

Ondanks dat Christaller een aantal niet realistische vooronderstellingen heeft gemaakt, is de Nederlandse detailhandelsstructuur vanuit zijn theorie te verklaren. De intrastedelijke hiërarchie zoals wij die in Nederland kennen – hoofdcentrum (de binnenstad), stadsdeelcentrum, wijkcentrum en buurtcentrum – is te verklaren vanwege verschillen in vestigingsgedrag van bedrijven (de aanbodzijde) en het consumentengedrag (de vraagzijde). In de binnensteden zijn winkels in bijvoorbeeld de branches kleding en mode te vinden, terwijl in de buurtcentra de kleine supermarkten, slagerijen en bakkerijen overheersen⁹. Dit komt door het verschil in omvang van de verzorgingsgebieden. Volgens Christaller ontstaat deze structuur vanzelf, waardoor overheidsingrijpen niet nodig is. Van een exacte functionele hiërarchie zoals Christaller die voorstaat, is in Nederland echter geen sprake (Bolt, 2003). Doordat dezelfde typen winkelcentra in werkelijkheid toch van elkaar verschillen sluiten verzorgingsgebieden van hetzelfde niveau nooit nauwkeurig op elkaar aan. Uit het vorige hoofdstuk is echter gebleken dat er ontwikkelingen in de markt zijn die een verstoring van deze hiërarchie kunnen veroorzaken. Het is aan de overheid te bepalen in welke mate deze ontwikkelingen wenselijk zijn en of een verandering van beleid noodzakelijk is om de ontwikkelingen in de (in haar ogen) gewenste richting te sturen.

Zo op het eerste gezicht lijkt de ontwikkeling van perifere detailhandelsvestigingen de functionele hiërarchie te doorbreken. Vanwege de verzorgingsgebieden van branches op deze locaties, lijken deze branches in binnensteden thuis te horen. Toch zijn deze branches zich perifeer gaan vestigen¹⁰. Zo zijn er binnen de functionele hiërarchie nieuwe centra ontstaan met verzorgingsgebieden die niet binnen deze hiërarchie passen. Zoals aangegeven zijn winkelcentra met verschillende verzorgingsgebieden volgens de theorie van Christaller complementair. Dit geldt ook voor intrastedelijke winkelcentra. Deze complementariteit is ook te herkennen tussen de binnensteden en perifere detailhandelsvestigingen. Op perifere locaties zijn namelijk veelal branches gevestigd die niet in de binnensteden zitten. Een toevoeging van branches op deze

⁹ Hier is de laatste jaren ook verandering in gekomen, dit zal in hoofdstuk 3 behandeld worden

¹⁰ Zie hoofdstuk detailhandelsbeleid

centra kan afbreuk doen aan deze complementariteit. Vestiging van meer binnenstedelijke branches op perifere locaties kan concurrentie in de hand werken. Dit lijkt in eerste instantie niet in de theorie van Christaller te passen. Het is namelijk maar de vraag welke van de twee uiteindelijk als winnaar uit de bus komt. Misschien worden de perifere centra van nu wel de hoofdcentra van de toekomst, waaromheen winkelcentra van een lagere orde zich weer vestigen. De bestaande structuur zal dan verdwijnen met een enorme kapitaalvernietiging tot gevolg. Met de Nota Ruimte is het nu aan provincies te bepalen in hoeverre de marktontwikkelingen wenselijk zijn. Een helder beleid is noodzakelijk om ruimte te geven aan de veranderingen in consumentengedrag en vestigingsplaatskeuze van bedrijven, maar niet in vergaande mate afbreuk zal doen aan de bestaande detailhandelstructuur. Hier zal een balans in gevonden moeten worden.

3.2.2 Myrdal

Bedrijven wensen concentratie vanwege de synergetische effecten

Myrdal (1957) benadert de locatietheorie vanuit de aanbodzijde. Hij heeft het principe van cumulatieve causatie ontwikkeld. Uitgangspunt is dat bedrijven bij het zien van succes van andere bedrijven, zich hier in de buurt willen gaan vestigen. Deze trekkers (*anchors*) hebben zo een aanzuigende werking op andere bedrijven en hierdoor een stuwende werking op de gehele omgeving. Bolt (2003) noemt in dit verband de warenhuizen als voorbeeld in de detailhandelssector. Toen deze nieuwe formules in binnensteden opdoken, werd het voor veel bedrijven aantrekkelijk zich in de nabijheid van deze bedrijven te gaan vestigen. Warenhuizen trekken immers grote bezoekersaantallen aan. Een kanttekening hierbij is dat de warenhuizen momenteel onder druk staan (Brayé, 2005c). Daar waar ze vroeger vanwege een breed assortiment en luxueuze architectuur bijzonder waren, zijn ze nu voor de gewone consument en allerminst onderscheidend. Dit kan een bedreiging zijn, maar ook een kans voor nieuwe formules die als trekker kunnen fungeren.

De theorie en perifere ontwikkelingen

Myrdal merkte op dat door de stijgende aantrekkelijkheid van binnensteden de vraag naar winkelruimte zal toenemen. De huren zullen gaan stijgen, waardoor het voor winkels met een relatief laag rendement per m² te duur wordt zich in het centrum te vestigen. Myrdal noemt in dit verband bedrijven op het gebied van woninginrichting en doe-het-zelf-zaken. Er zal een uitwaaiingproces plaatsvinden van deze winkels naar de periferie, net als Von Thünen's theorie (Bolt, 2003). Bedrijven die perifeer gaan vestigen zullen zich gezien de visie van Myrdal weer gaan concentreren. In dit verband kan een IKEA of een Mediamarkt als trekker fungeren. Hier zal dus weer een proces van cumulatieve causatie optreden. Het is in theorie zelfs mogelijk dat het voor binnenstedelijke branches aantrekkelijk wordt zich perifeer te gaan vestigen. De minder sterke positie van het warenhuis als trekker voor de binnenstad kan dit versterken. Toch heeft de binnenstad vanuit historisch perspectief een zelfversterkende positie vanwege het recreatieve winkelen, met als basis de kleding- en modebranche. Wanneer ruimte wordt gelaten voor marktwerking zullen die winkels in de binnenstad gaan vestigen die zich richten op het recreatieve winkelen. In de periferie zullen winkels voor doelgerichte aankopen gaan vestigen die vragen om grotere oppervlakten en goede bereikbaarheid. Volgens Myrdal is overheidssturing dus niet nodig en doet de markt zijn werk. Het is aan de overheid te bepalen in hoeverre winkels zich in de periferie mogen vestigen, zodat het niet schadelijk is voor binnensteden. Op sommige plaatsen kan concurrentie zelfs leiden tot vernieuwing in de binnenstad. Teveel concurrentie kan negatieve gevolgen hebben voor de binnenstad. Door ondermeer leegstand en verpaupering kan een proces van negatieve cumulatieve causatie ingezet worden.

3.2.3 Nelson

Consumenten wensen concentratie ten behoeve van vergelijkend winkelen

In tegenstelling tot voorgaande theorieën benadert Nelson (1958) de detailhandelsmarkt vanuit de consument. Winkelen is volgens hem het gedrag van consumenten, die alle opgeslagen en nieuwe informatie overweegt alvorens dit in een koopbeslissing om te zetten (Bolt, 2003). Bij dit 'vergelijkend winkelen' is de persoonlijke voorkeur meer bepalend dan de prijs. Het winkelen heeft hierdoor een hoge gevoelswaarde, vooral bij artikelen als kleding, schoeisel en juweliersartikelen. Ook woninginrichtingartikelen zijn in hoge mate geschikt voor vergelijkend winkelen. Deze wil om te kunnen vergelijken leidt volgens Nelson tot clustering van bedrijven met dezelfde soort artikelen en assortimenten (Bolt, 2003). Deze clustering is meer dan de som der delen. Nelson noemt dit effect cumulatie van attractie. De best bereikbare locatie hoeft in deze theorie niet per definitie de hoogste omzet te genereren. De nabijheid van winkels met soortgelijke artikelen kan even belangrijk zijn.

De theorie en perifere ontwikkelingen

Het vergelijkend winkelen van Nelson geeft een verklaring voor het ontstaan van themacentra zoals de meubelboulevards. De clustering van winkels op het gebied van woninginrichting biedt de consument een uitgelezen kans de aangeboden producten te vergelijken. Nelson geeft geen verklaring voor het ontstaan van dergelijke centra in de periferie. Het is hier aan de overheid te bepalen in hoeverre dit in de periferie mag plaats vinden. In het vorige hoofdstuk is namelijk het belang van een goed functionerende binnenstad al aangetoond. Vanuit Nelsons theorie bekeken zijn binnensteden (door clustering van winkels in vooral de kleding- en modebranche) net zo geschikt voor vergelijkend winkelen als centra in de periferie. Op het gebied van recreatief winkelen zullen binnensteden het dus winnen van de perifere locaties. Hier doet de markt zijn werk en is geen overheidssturing nodig. Clustering van winkels voor vergelijkend winkelen in de periferie blijkt dus volgens Nelson geen concurrentie te zijn voor de binnensteden.

3.3 Evolutionair economische theorie

De evolutionair economische stroming let meer op kwalitatieve variatie dan op kwantitatieve groei. Economische ontwikkeling wordt als een dynamisch proces gezien, waaraan bedrijven en regio's zich in wisselende mate kunnen aanpassen (Atzema et al, 2002). De mate waarin dit lukt is bepalend voor het voortbestaan van de betreffende economie. Vanuit de evolutionaire benadering dienen detailhandelondernemers zich voortdurend aan te passen aan de veranderingen in de markt, om hun voortbestaan veilig te stellen. Slechts een deel van de bedrijven zal zich succesvol kunnen aanpassen: er vindt een selectie plaats van succesvolle adapters.

3.3.1 Jacobs

Urbanisatievoordelen door diversiteit

Jane Jacobs (1984) wijst in haar theorie nadrukkelijk op urbanization economies: voordelen die bedrijven kunnen behalen wanneer ze zich in elkaars nabijheid vestigen. Daar waar het bij Nelson gaat om gelijksoortige bedrijven (concentraties van dezelfde branches ten behoeve van vergelijkend winkelen) gaat het bij Jacobs juist om ongelijksoortige bedrijven. Zij gaat zelfs een stap verder: vitale steden worden volgens haar gekenmerkt door diversiteit (Hospers en van Lochem, 2003). Diversiteit in functies (wonen, werken en winkelen), bevolking én bebouwing is

nodig om in te kunnen spelen op nieuwe economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze diversiteit is met name in de binnensteden te vinden.

De Amsterdamse economisch geograaf van Duren heeft de ideeën van Jacobs gebruikt in een proefschrift over de bedrijfsmatige ontwikkeling in enkele winkelstraten van de Amsterdamse binnenstad (Atzema, 2003). Hij betoogt daarin dat veel (gespecialiseerde) winkeliers profiteren van een locatie nabij het stadscentrum. Dit komt door de voetgangersstromen met potentiële kopers die het centrum genereert, waardoor zij zich niet in de ‘top’ van de binnenstad hoeven te vestigen. Volgens Christaller zou dit wel het geval moeten zijn, vanwege het relatief grote verzorgings-gebied dat deze gespecialiseerde winkeliers hebben.

De theorie en perifere ontwikkelingen

De ideeën van Jacobs zijn vooral gericht op de binnensteden. Door het creëren van een diversiteit aan wonen, werken en recreëren kan een sterke concurrentiepositie ontstaan ten opzichte van perifere winkellocaties. De binnenstad is volgens haar theorie sterk genoeg en overheidssturing is niet nodig. Perifere locaties zijn veelal gericht op doelgerichte aankopen, terwijl binnensteden een uitstekende mogelijkheid bieden voor recreatief winkelen. Een levendige binnenstad met een diversiteit aan functies zal veel mensen aantrekken en de detailhandelsbestedingen in binnensteden doen toenemen. De in het vorige hoofdstuk weergegeven trends en ontwikkelingen illustreren een trek richting de periferie. De ideeën van Jacobs zouden deze trek tegen kunnen gaan, of in ieder geval de binnenstad aantrekkelijk genoeg kunnen houden voor de consument. Het is nu aan provincies beleid te formuleren wat enerzijds ruimte laat voor vernieuwende ontwikkelingen op perifere locaties en anderzijds de aantrekkelijkheid van binnensteden stimuleert. De theorie van Jacobs zou bij dit laatste kunnen helpen.

3.4 Conclusie

De behandelde theorieën in dit hoofdstuk geven een verklaring voor de werking van de markt, wat bepaald wordt door het gedrag van consumenten en winkelbedrijven. Dit gedrag en het overheidsbeleid (zie paragraaf 4.2) hebben de bestaande detailhandelstructuur bepaald. In hoofdstuk 2 zijn verschillende structurele ontwikkelingen in de markt opgemerkt die druk leggen op deze bestaande detailhandelstructuur. Deze ontwikkelingen kunnen de theorieën verstoren, maar kunnen hier ook een nieuwe dimensie aan geven. Het is nu aan provincies te bepalen in hoeverre bepaalde ontwikkelingen wenselijk zijn. Er komen voor provinciale beleidsmakers kansen en knelpunten naar voren op basis van de kennis die is opgedaan in dit hoofdstuk in relatie tot de eerder genoemde marktontwikkelingen.

De functioneel hiërarchische detailhandelstructuur van Christaller staat onder druk van het veranderende gedrag van consumenten en winkelbedrijven. Schaalvergroting in combinatie met een verslechterende bereikbaarheid van binnensteden en een goede bereikbaarheid van perifere locaties zorgen voor een trek van winkels naar de periferie. Volgens de theorie van von Thünen wordt de aantrekkelijkheid van perifere locaties versterkt door lagere grond- en huurprijzen. Het relatief grote aandeel van nieuwbouwplannen op perifere locaties kan bij stabiel blijvende bestedingen leiden tot overbewinkeling. Binnensteden lopen zo het risico met leegstand te maken te krijgen. Deze verliezen namelijk hun aantrekkelijkheid door eerder genoemde factoren. Zowel Myrdal als Nelson noemt de wens om concentratie van winkels. Myrdal noemt de wens van winkelbedrijven vanwege de synergetische effecten en Nelson noemt de wens van consument vanwege de mogelijkheid voor vergelijkend winkelen. Traditioneel gezien vervullen binnensteden deze wens door hun diversiteit aan winkels en een aantrekkelijke omgeving. Volgens deze theorieën is overheidssturing dus niet nodig, omdat de markt zal zorgen voor een aantrekkelijke

binnenstad. Christaller gaat zelfs een stap verder. Volgens hem zal de markt zorgen voor een functioneel hiërarchische detailhandelsstructuur.

Wanneer typisch binnenstedelijke branches perifeer gaan vestigen ontstaat het risico voor binnensteden dat deze locaties aantrekkelijker worden voor de consument. We zien nu al dat winkels op perifere locaties producten verkopen die traditioneel gezien in de binnensteden thuis horen. Het ontstaan van een concentratie winkels op perifere locaties is aantrekkelijk voor de consument. De grillige consument wil namelijk én de aantrekkelijke omgeving en het aanbod van de binnenstad én de goede bereikbaarheid van perifere locaties. Het is dus aan de overheid met het beleid een balans te vinden in ontwikkelingen in de periferie met een toegevoegde waarde en het behoud van een sterke binnenstad. Volgens de meeste locatietheorieën zullen binnensteden hun sterke positie behouden als de overheid niet stuurt en de markt bepaald. Toch zal het beleid ook gericht moeten zijn op het blijven versterken van de binnenstad. Vanwege de in hoofdstuk 2 genoemde marktontwikkelingen kan de concurrentiepositie van de binnenstad namelijk verslechteren. Dit kan leiden tot leegstand, verlies aan kwaliteit, verpaupering en in het extreme geval zelfs tot kapitaalvernietiging. Jacobs ziet kansen in een diversiteit aan functies. Door een gebied te creëren wat aantrekkelijk is om te wonen, te werken en te recreëren kan de traditioneel sterke positie van de binnenstad behouden blijven. Gezien het hoge aandeel winkels in binnensteden kan een kwalitatief goed winkelaanbod hier onderdeel vanuit maken.

Met de Nota Ruimte is het nu aan provincies invulling te geven aan het locatiebeleid voor detailhandel om een balans te vinden in het versterken van de binnenstad in combinatie met ruimte voor vernieuwende ontwikkelingen in de periferie die voldoen aan de vraag van de consument.

- *Volgens de locatietheorieën van Myrdal, Nelson en Jacobs zal zonder overheidssturing een concentratie van winkels ontstaan en zullen de binnensteden een sterke positie behouden of krijgen;*
- *Christaller gaat zelfs een stap verder. Volgens hem zal zelfs zonder overheidssturing een functioneel hiërarchische structuur ontstaan;*
- *Volgens Von Thünen zullen winkels met een lage omzet per m^2 zich in de periferie gaan vestigen;*
- *De overheid zal een balans moeten vinden in het versterken van de binnenstad en ontwikkelingen in de periferie;*

4 Het Nederlandse detailhandelsbeleid

In dit hoofdstuk zullen allereerst de ontwikkelingen binnen het Nederlandse detailhandelbeleid vanaf de Tweede Wereldoorlog worden weergegeven. Tevens worden de gevolgen hiervan voor de detailhandelsstructuur behandeld. Vervolgens zal het bestaande detailhandelbeleid behandeld worden. Dit nieuwe beleid is weergegeven in de Nota Ruimte en goedgekeurd door de Tweede Kamer (17 mei 2005).

4.1 Geschiedenis Nederlandse detailhandel en beleid

Alvorens een analyse te kunnen maken van de actuele stand van zaken rond het provinciale detailhandelbeleid is het belangrijk stil te staan bij beleidsveranderingen die zich de afgelopen decennia hebben afgespeeld. Ontwikkelingen in beleid hebben namelijk in hoge mate de structuur van het Nederlandse detailhandellandschap bepaald. De verschillende ontwikkelingsfasen binnen de detailhandelsstructuur lopen dan ook parallel aan de verschuivingen in het Nederlandse detailhandelbeleid (Boekema et al, 2000). Er is sprake van een voortdurende wisselwerking tussen beleid- en marktontwikkelingen (Kolpron, 2001).

4.1.1 Zes generaties

In de ontwikkeling van de perifere detailhandelclusters zijn verschillende generaties herkenbaar. Elke generatie heeft zijn eigen kenmerken, zoals de relatie tot het (rijks)beleid, de branchering en de omvang. Deze verschillende kenmerken zullen voor iedere generatie afzonderlijk behandeld worden. De ontwikkelingen in de verschillende perifere detailhandelclusters zijn dan wel volgend geweest, maar dat wil niet zeggen dat de komst van een nieuwe generatie de vorige generatie heeft doen verdwijnen.

De eerste generatie

Opbouwend beleid na WO II tot jaren '70 volgens Christaller

Het detailhandelbeleid van na de Tweede Wereldoorlog heeft altijd in hoge mate een restrictief karakter gehad (Boekema et al, 2000). Het beleid was in grote mate gebaseerd op de centraleplaatsen theorie van Christaller. Het centrale uitgangspunt was een goede bereikbaarheid van voorzieningen en detailhandel voor de consument. Dit beleid resulteerde in een functionele hiërarchische opbouw van de winkelvoorzieningen structuur. Hierbij stond het opbouwen, versterken en instandhouden van deze structuur centraal. Zo ontstond een stelsel van buurt-, wijk-, stadsdeel- en stadscentra, zoals wij die tegenwoordig nog steeds (deels) kennen. Om deze hiërarchische winkelvoorzieningen structuur te realiseren bemoeide de overheid zich actief met de detailhandelsmarkt. Dit heeft in 1950 geleid tot de aanstelling van een staatssecretaris voor midden- en kleinbedrijf en het aannemen van diverse middenstandswetten, zoals de sluitingswet¹¹

¹¹ De sluitingstijden van winkels zijn in deze wet geregeld. Concreet komt de regeling op het volgende neer dat winkels niet open mogen zijn voor 5 uur 's morgens, na 20 uur 's avonds en op zondag.

(1952), het cadeaustelsel¹² (1956) en de wet uitverkopen¹³ (1957). Naast de landelijke overheidsbemoeienis is het ook de gemeente die de greep op het detailhandelsbeleid wilde versterken. Zij richtte zich voornamelijk op algemene regelgeving, sluitingstijden en het uitvoeren van de hiervoor omschreven vestigingsplaatspolitiek (Hondelink, 1996).

Het restrictieve karakter van het beleid ten aanzien van perifere ontwikkelingen leidde tot een grotere vraag naar locaties dan de beschikbaarheid ervan. Dit resulteerde in hoge huur- en grondprijzen in stedelijke centra. Hierdoor werden de bestaansmogelijkheden voor winkeltypen die veel ruimte vragen beperkt. Hun omzet kon de hoge huur- en grondprijzen namelijk niet corrigeren. Naast hoge prijzen hadden binnensteden ook te maken met de parkeer- en verkeersproblematiek, logistieke problemen en een beperkte ruimte voor grote winkelvloeroppervlakten. Het centrale uitgangspunt van een goede bereikbaarheid van detailhandel bleek niet gehaald te kunnen worden. In de jaren '70 kwamen dan ook bij verschillende gemeenten initiatieven binnen voor een vestigingsplaats aan de rand of buiten de stedelijke bebouwing; de zogenoemde '*weidewinkels*' of '*witte schuren*'. Deze initiatieven ontstonden onder druk van groei en schaalvergroting. Ondanks dat binnen het beleid hier geen ruimte voor was zijn een aantal van deze initiatieven toch tot ontwikkeling gekomen. Een voorbeeld hiervan is de eerste Nederlandse perifere detailhandelsvestiging van Miro in Vlissingen (1971).

De tweede generatie

Dirigistisch beleid in de jaren '70

Zowel de gemeentelijke als rijksoverheid verwachtten met de komst van meerdere weidewinkels zoals de Miro in Vlissingen een inbreuk op de bestaande ruimtelijke voorzieningenstructuur. Ook vreesden zij veel negatieve gevolgen van de verkeersaantrekkende werking van dergelijke bedrijven (Kolpron, 2001). Als reactie hierop formuleerde het kabinet in 1973 de eerste beleidslijnen op rijksniveau. Hier wordt voor het eerst gesproken over PDV-beleid (*perifere detailhandel vestiging*). Perifere detailhandel was toelaatbaar, zolang de betreffende bedrijven de functie van de stads- en stadsdeelcentra niet aantasten. Het moest zelfs complementair zijn aan voorzieningen in de binnensteden. Verder werd de brede uitleg van de bestemmingsplancategorie 'handel' – naast groothandel was ook detailhandel mogelijk – onmogelijk gemaakt door het invoeren van strakkere voorschriften. In deze voorschriften werd vastgelegd dat uitsluitend bedrijven in de categorie auto's, boten, caravans en brand- en explosiegevaarlijke goederen en stoffen zich in de periferie mochten vestigen (Terpstra, 1998).

Ondanks dit restrictieve beleid waren er in de tweede helft van de jaren '70 toch nieuwe onvoorziene ontwikkelingen, voornamelijk in de meubel- en doe-het-zelf branche. De lage huurprijzen in de periferie en de wens om schaalvergroting maakten het voor deze bedrijven aantrekkelijk zich op perifere locaties te gaan vestigen. Dit gold ook voor sanitair- en keukenspecialzaken. Vestiging van deze branches op perifere locaties paste niet binnen het beleid, maar kon plaats vinden onder min of meer toevallige omstandigheden. De aanwezigheid van een leeg bedrijfspand of een onduidelijke functionele bestemming zijn hier voorbeelden van (Terpstra 1998). Bij deze opzet was geen sprake van een thema of concept; de locaties hadden vaak een laagwaardige uitstraling en kunnen vanwege de eenzijdige samenstelling van het aanbod als monofunctioneel worden omschreven (Kolpron, 2001).

¹² Bij het aanschaffen van goederen mogen geen geschenken aangeboden worden.

¹³ Alvorens een winkel mag overgaan tot een uitverkoop, dient men dit bij de gemeente te melden.

In 1976 heeft de regering het Besluit op de Ruimtelijke Ordening gewijzigd; een wettelijke verplichting tot het maken van een zogeheten distributieplanologisch onderzoek (dpo) werd ingevoerd. Met een dpo werd op basis van het verzorgingsgebied berekend hoeveel omzet er te behalen viel, wat vervolgens vertaald werd in vierkante meters winkelvloeroppervlak waar in het desbetreffende gebied ruimte voor was. Bij het toelaten van nieuwe (perifere) detailhandelsonvestigingen was vanaf dit moment het dpo de maatstaf. Doel van het dpo was tweeledig. Enerzijds moest het onderzoek duidelijkheid verschaffen over het functioneren van het bestaande winkelbestand. Anderzijds moest het inzicht geven in de te verwachten of te stimuleren detailhandelsontwikkelingen (Bolt, 2003). Het was een modelmatig onderzoek waar, op basis van het tonen van de regionale ontwikkelingen in koopkracht en bestedingen, kan worden bekeken welke ruimte er is voor uitbreiding van het bestaande winkelbestand. Op deze manier werden nieuwe plannen getoetst.

De derde generatie

Sturend beleid in de jaren '80 volgens het drie stappenmodel

In het begin van de jaren '80 werd geconstateerd dat het sinds 1973 gevoerde beleid een ongecontroleerde groei van perifere detailhandel heeft voorkomen. Toch werd op grond van de nieuwe ontwikkelingen die niet binnen het beleid pasten (vestiging van meubelboulevards en bouwmarkten op perifere locaties) in 1984 het regeringsstandpunt geactualiseerd. Er werd een meer branchegedifferentieerd beleid voorgesteld, waarin van een sterk werend naar een selectief werend beleid werd overgegaan. Nu werd de vestiging van grootschalige meubeldetailhandel en bouwmarkten buiten de bestaande winkelgebieden toegestaan, indien inpassing daarbinnen niet mogelijk was.

Toelating van deze branches in de periferie gebeurde op basis van het zogenoemde drie stappenmodel. Hiertoe dient men achtereenvolgens drie vragen te beantwoorden:

1. Is er ruimte beschikbaar in bestaande winkelgebieden?
2. Zo niet, is er dan vestiging mogelijk in de schil rondom de binnenstad?
3. Zo niet, dan is een perifere locatie toegestaan.

De achtergrond van deze beleidswijziging verdient aandacht. Ging het in de eerste helft van de zeventiger jaren om het inspelen met nieuwe formules op de sterk stijgende koopkracht, in het begin van de tachtiger jaren was er juist sprake van een recessie. Hierdoor ontstonden nieuwe grootschalige, volgens het discountprincipe werkende winkelformules. Deze winkels wilden zich graag perifeer vestigen vanwege de lage huurprijzen (Terpstra, 1998).

Door een verdere verbreding van het brancheringsconcept heeft de derde generatie perifere detailhandel zich steeds verder ontwikkeld tot multifunctionele locaties. Zo werden de jongste meubelboulevards uitgebreid met min of meer verwante formules, zoals bouwmarkten, keukenen badkamerzaken, tapijthallen, babywarenhuizen en tuincentra. Op enkele plaatsen werden speciaalzaken op het gebied van elektra toegelaten. Deze branche paste aanvankelijk niet binnen het beleid, maar op lokaal niveau werd besloten dat deze branches zich tot perifeer mochten vestigen.

Selectief werend en voorwaardenscheppend PDV/GDV-beleid vanaf begin jaren '90

Uit een evaluatie in 1991 van het voorgaande beleid bleek, dat ondanks de toevoeging van andere branches in de periferie het beleid doeltreffend was. De branches die buiten de uitzonderingscategorie vielen werden grotendeels geweerd uit de periferie. Wel bleek het drie stappenmodel in de praktijk niet te werken; in veel gevallen gingen bedrijven zich direct in de periferie vestigen, zonder alternatieve locaties in of rondom het centrum te overwegen. De mogelijkheden om de locatiekeuze van bedrijven te beïnvloeden was te beperkt, omdat slechts beleid werd gemaakt wanneer marktpartijen hun locatiekeuze al hadden gemaakt (MDW, 2000)¹⁴. Het drie stappenmodel en het hieraan gekoppelde verplichte dpo werden in 1993 dan ook afgeschaft. Tevens werd van gemeenten een actievere rol wenselijk geacht. Door het opstellen van een detailhandelsstructuurvisie dienden zij meer aandacht te besteden aan de algemene beleidsuitgangspunten (BRO, 1991). Het dwingend opleggen van zo'n visie zag de regering echter niet zitten. Ook zag zij niets in de aanbevelingen uit het MDW-rapport om voor lagere overheden in een handleiding weer te geven welke assortimenten perifeer mogen worden gevoerd. Dit diende volgens de regering op basis van het decentralisatieprincipe op lokaal niveau te worden afgestemd.

Met de afschaffing van het drie stappenmodel en het dpo werd in 1993 – vanwege de toenemende belangstelling vanuit de detailhandelssector voor perifere locaties als gevolg van de toegenomen dynamiek – tegelijkertijd het rijksbeleid nader uiteengezet en verruimd. Volgens de regering is het doel van het PDV-beleid tweeledig geworden, namelijk:

- Het handhaven van de winkelfunctie van de binnensteden en andere bestaande winkelconcentraties;
- Het bevorderen van de dynamiek in de detailhandel.

Tevens werden in 1993 door de Vaste Kamercommissie voor het Midden- en Kleinbedrijf aan de ministers van VROM en EZ vragen gesteld, waarbij voor het eerst een nieuw begrip naar voren komt: de *grootschalige detailhandel vestiging* (GDV's). Het selectief werend PDV-beleid werd in essentie gehandhaafd, maar daarnaast werd ruimte geboden voor deze GDV's. Het doel van dit beleid was een aantal gemeenten de mogelijkheid te geven speciale locaties te ontwikkelen. Hier was ruimte voor concentraties van grootschalige detailhandel zonder branche- en assortimentsbeperkingen. (Terpstra, 1998). Ten aanzien van deze locaties werden de volgende criteria geformuleerd:

1. GDV-locaties zijn voorbehouden aan de in de VINEX¹⁵ benoemde dertien stedelijke knooppunten¹⁶;
2. Er gelden geen branchebeperkingen. Het stellen van nadere eisen aan branchering is een taak van de gemeentelijke overheid, in samenspraak met rijksvertegenwoordigers;
3. Via een regionale detailhandelsstructuurvisie dient een indicatie te worden gegeven van de reële ruimtebehoefte in de markt;

¹⁴ De MDW-werkgroep (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) heeft zich in 2000 gebogen over het detailhandelsbeleid. Haar bevindingen en aanbevelingen zijn een belangrijke input geweest bij de herformulering van het beleid in de Vijfde Nota. Het detailhandelsbeleid uit de Vijfde Nota is door het kabinet Balkenende in grote lijnen doorgevoerd in de Nota Ruimte.

¹⁵ Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening Extra, Ministerie van VROM, vergaderjaar 1990-1991, 21 879, nrs 5-6.

¹⁶ Deze zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen, Utrecht, Breda, Groningen, Enschede-Hengelo, Maastricht-Heerlen, Tilburg, Leeuwarden en Zwolle.

4. De locatie dient als B-locatie aan te sluiten bij het ABC-beleid¹⁷. Een GDV-locatie dient zowel per auto als per openbaar vervoer goed bereikbaar te zijn;
5. De locaties zijn uitsluitend bestemd voor de vestiging van grootschalige winkels met een minimum bruto vloeroppervlak van 1500 m².

Met het GDV-beleid kwam de overheid enigszins tegemoet aan de wens vanuit de markt meerdere branches in de periferie toe te laten. Door het GDV-beleid nam echter de druk op het PDV-beleid toe hier ook aanvullende branches toe te laten (Terpstra, 1998). Dit gold met name voor branches als bruin- en witgoed, campingartikelen, verlichting en grijsgoed (computers e.a.). De GDV-locaties van de vierde generatie zijn op zichzelf vrij monofunctioneel van aard (Kolpron, 2001). Naast detailhandel is er vaak alleen een aanvulling met wat horeca, maar leisure maakt niet integraal deel uit van deze ontwikkelingen. Kenmerkend voor deze locatie is de vertegenwoordiging van veel verschillende branches. Alexandrium II in Rotterdam is een voorbeeld van een dergelijke GDV-locatie.

De vijfde generatie

Opkomst van themacentra vanaf eind jaren '90

Een nieuwe generatie PDV/GDV-ontwikkelingen zijn de themacentra, waarin winkels zijn gevestigd rondom één centraal thema. De meerwaarde van dergelijke locaties is gelegen in het doelgerichte karakter. Een ruimtelijke concentratie van gelijksoortige branches maakt vergelijkend winkelen mogelijk.

Voorbeelden van dergelijke centra, zijn ontwikkelingen rondom de thema's sport, wonen, medische zorg en recreatie. Zo zijn er in Apeldoorn plannen voor het Omnisportcentrum, waar naast diverse sportfaciliteiten veel sportgerelateerde detailhandel moet komen. Daarnaast zijn de winkels in Alexandrium III gevestigd rondom het thema wonen. Dergelijke centra kunnen als GDV-locatie aangemerkt worden.

Een vrij nieuw voorbeeld van detailhandel rondom een thema is de ontwikkeling van een zogenoemde *Factory Outlet Centre* (FOC). Hier zijn winkels van merkfabrieken gevestigd rondom het thema kleding en mode, zonder tussenkomst van detailhandel of andere tussenschakels. De prijzen zijn relatief laag. In Nederland zijn momenteel twee van dergelijke FOC's in Lelystad en Roermond. Een derde FOC in Roosendaal is nog in voorbereiding. Voor FOC's is het PDV/GDV-beleid niet van toepassing en is ook geen apart beleid geformuleerd. Zo rust de FOC in Lelystad niet op een perifere detailhandel bestemming maar op een recreatiebestemming.

De zesde generatie

Geïntegreerde gebiedsontwikkeling vanaf eind jaren '90

Deze generatie kan net als de vierde en de vijfde generatie als een GDV-locatie aangemerkt worden, maar gaat nog net een stap verder. De zesde generatie is namelijk een totale gebiedsontwikkeling met een multifunctioneel karakter, die verschillende elementen van de voorgaande generaties in zich heeft. Deelgebieden kunnen een derde, vierde of vijfde generatie in zich hebben. Het geïntegreerde karakter krijgt vorm doordat naast de ontwikkeling van winkels

¹⁷ Het ABC-locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen is in de VINEX geformuleerd. Een A-locatie is goed bereikbaar per openbaar vervoer, een B-locatie is zowel per openbaar vervoer als per auto goed bereikbaar en een C-locatie is goed bereikbaar per auto.

ook woningen, kantoren, vervoer, de openbare ruimte, horeca en leisure een onderdeel van het totaalconcept vormen.

Een voorbeeld van deze nieuwe generatie is de Arena Boulevard. Hier is al een mix van functies gerealiseerd, maar het gebied is nog steeds in ontwikkeling. Het stadion de Amsterdam Arena, het kantorengedrag, het winkelcentrum de Amsterdamse Poort, de woonmall Villa Arena en verschillende faciliteiten op het gebied van leisure (o.a. Heineken Music Hall) maken deel uit van de ontwikkeling. Net als bij de themacentra is ook voor dergelijke gebiedsontwikkelingen het PDV/GDV-beleid van toepassing.

Hieronder zijn de ontwikkelingen vanaf de Tweede Wereldoorlog zoals die hiervoor zijn behandeld in een tabel overzichtelijk weergegeven. Het zijn tot de jaren '90 voornamelijk de ontwikkelingen in de markt geweest die reden waren voor aanpassing van het beleid. Deze hebben geleid tot de ontwikkeling van nieuwe locaties, die in de vierde kolom van de tabel zijn weergegeven. Vervolgens is in de tabel een typering van het beleid in de desbetreffende periode en in het kort de kenmerken hiervan opgenomen.

Generatie	Jaren	Markt-ontwikkelingen	Typering locaties	Typering beleid	Kenmerken beleid
Eerste	'50 – '70	- Eerste initiatieven voor perifere ontwikkelingen	- Weidewinkels of witte schuren - Solitaire ontwikkelingen	Restrictief	- Hiërarchie van Christaller basis beleid - opbouwen, versterken en in stand houden detailhandelsstructuur
Tweede	'70	- meubel, doe-het-zelf markten, keukens, sanitair gaan perifeer	- laagwaardige locaties met een monofunctionele aard	Dirigistisch	- 1973 eerste beleidslijnen rijksniveau - strakke bestemmingsplanvoorschriften - 1976 invoering dpo
Derde	'80	- veel discount-formules - op meubelboulevard komen tapijthallen, babywarenhuizen en tuincentra	- door verbreding branchering meer multifunctionele locaties	Sturend	- in 1984 driestappenmodel - branchegedifferentieerd beleid
Vierde	'90	- druk PDV locaties om aanvullende branches toe te laten, als bruin- en witgoed	- GDV locaties (min 1.500m ²) zonder branche beperkingen - PDV locaties met branchebeperkingen	Selectief werend en voorwaarden-scheppend	- handhaven bestaande winkelconcentraties - bevorderen dynamiek - in 1993 GDV beleid
Vijfde	'90	- doelgericht winkelen met concentratie gelijksoortige branches	- themacentra rond sport, wonen, medische zorg en recreatie - Factory Outlet Centres	Selectief werend en voorwaarden-scheppend	- idem als vierde
Zesde	'90	- geïntegreerde gebiedsontwikkeling	- Locaties met wonen, kantoren, vervoer, openbare ruimte horeca en leisure	Selectief werend en voorwaarden-scheppend	- idem als vierde

Tabel 4.1 Overzicht geschiedenis Nederlandse detailhandel en beleid

4.1.2 Doelstellingen

Het detailhandelsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog heeft in het teken gestaan van het opbouwen en vervolgens versterken en instandhouden van de functionele hiërarchische detailhandelsstructuur (Boekema, 2000). Het beleid was geïnspireerd door de centraleplaatsen theorie van Christaller, wat bepalend is geweest voor de (bestaande) detailhandelsstructuur in Nederland. Uit een nadere analyse van het beleid kunnen in essentie een drietal doelstellingen gehaald worden (Van der Post, 2004). Dit zijn:

1. Bescherming en handhaving van gevestigde geconcentreerde detailhandel;
2. Beperking van de verkeer- en vervoersstromen;
3. Bescherming van de openbare ruimte.

Ad 1.

Motief voor het voeren van een ruimtelijk detailhandelsbeleid is altijd het beheersen van de geografische spreiding van winkels geweest. Hierbij lag de nadruk voornamelijk op het beschermen van de bestaande detailhandelsstructuur. Dit is dan ook de hoofddoelstelling. Uitgangspunt van het gevoerde beleid was het bieden van een overzichtelijk aanbod voor de consument. Voor het dagelijks benodigde brood kan hij terecht bij de bakker om de hoek en voor een nieuwe broek is de consument aangewezen op het hoofdwinkelcentrum. Deze doelstelling liet weinig tot geen ruimte voor de gewenste dynamiek. Vanuit de markt ontstond namelijk (vanwege de ontwikkelingen in hoofdstuk 2 weergegeven) de behoefte om winkels perifeer te vestigen. Marktwerking werd zo in feite beperkt. Toch is uit de voorgaande paragraaf gebleken dat er voor bepaalde nieuwe ontwikkelingen wel ruimte in het beleid werd gemaakt (zie ook paragraaf 4.2).

Ad 2.

Vanuit de overheid ontstond ook de angst dat perifere ontwikkelingen een versterkende invloed op de verkeer- en vervoersstromen zou hebben. In tegenstelling tot het hoofdwinkelcentrum zijn perifere locaties vaak minder goed bereikbaar per openbaar vervoer. Dit zou een toename van het autogebruik in de hand werken. Dit heeft in 1993 geleid tot het toestaan van grootschalige detailhandel slechts op locaties die zowel per auto als met het openbaar vervoer goed bereikbaar zijn.

Ad 3.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, is de opkomst van perifere detailhandel mede een gevolg van het schaalvergrotingsproces. Er ontstond (en er ontstaat nog steeds) meer en meer de behoefte aan grotere winkeloppervlakten. Vanwege de lage grondprijzen en de relatief goede bereikbaarheid zijn locaties aan de rand van de steden altijd erg aantrekkelijk geweest voor dergelijke ontwikkelingen. De angst dat winkels zich in de 'weide' zouden gaan vestigen waren een reden voor een restrictief beleid. Het open karakter van het buitengebied zou hierdoor aangetast worden. Overheidsingrijpen zou dit gebied beschermen.

Dynamiek

De drie bovenstaande doelstellingen zijn gericht op het beschermen van de bestaande structuur. Het bevorderen van vernieuwing en dynamiek speelde tot de jaren '90 een ondergeschikte rol in het detailhandelsbeleid (Boekema, 2000). Bij een nadere uiteenzetting van het beleid in 1993, is het bevorderen van de dynamiek als extra doelstelling naast het beschermen van de bestaande structuur opgenomen. Door het toelaten van de dynamiek binnen de detailhandel is er meer ruimte voor marktwerking (uiteraard binnen bepaalde beleidsvoorwaarden) ontstaan. Hierdoor

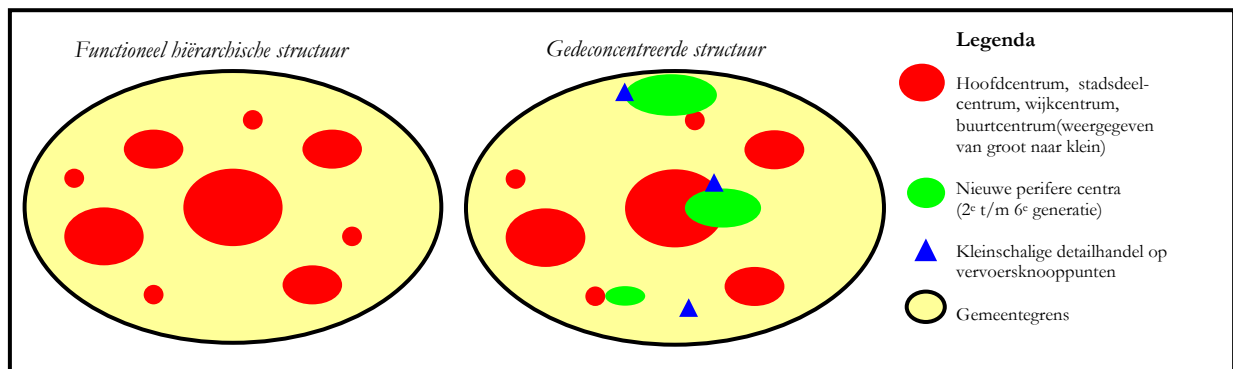
werd er meer ruimte geboden aan nieuwe vormen van detailhandel (4^e t/m 6^e generatie) en kwamen er mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering (Van der Post, 2004).

4.1.3 Gevolgen detailhandelstructuur

Dankzij het PDV/GDV-beleid zoals dat vanaf de jaren '70 is ontwikkeld zijn de zogenoemde 'weidewinkels' aan Nederland voorbijgegaan (MDW, 2000). Negatieve effecten van perifere ontwikkelingen op binnensteden zijn beperkt gebleven. De binnensteden leveren nog steeds een compleet aanbod aan winkels (Metsemakers en Nieuwenstein, 2005). Toch blijkt uit onderzoek van Locatus (www.locatus.nl) dat het bezoek aan binnensteden vanaf 2002 gedaald is ten gunste van detailhandel op perifere locaties. In hoeverre dit doorzet is mede afhankelijk van het beleid zoals dat op rijksniveau wordt vastgesteld en op welke manier provincies (en gemeenten) hier invulling aan gaan geven.

Doordat het PDV/GDV-beleid naast het beschermen van de binnenstad wel ruimte heeft geboden voor (grootschalige) perifere detailhandel in bepaalde branches en steden is er een proces van deconcentratie ingezet (zie figuur 4.1). Dit proces was in praktijk al in de jaren '80 ingezet.

Bij de toevoeging van perifere locaties (vanaf de 2^e generatie) is de winkelhiërarchie grotendeels intact gebleven (Boekema, 2000). Daar waar de hiërarchische structuur is aangetast, zijn het voornamelijk de wijk- en buurtcentra die de klappen hebben opgelopen (MDW, 2000). Vanwege een relatief klein verzorgingsgebied en beperkte mogelijkheden om kosten te besparen hebben verscheidene winkels in deze centra de deuren moeten sluiten.



Figuur 4.1 Een nieuwe detailhandelsstructuur (Bron: Boekema, 2000)

Als gevolg van het PDV/GDV-beleid zijn behalve ongewenste ook wenselijke ontwikkelingen aan Nederland voorbijgegaan. De binnensteden zijn dan niet leeggelopen en er zijn geen weidewinkels, maar Nederland kent geen zogenaamde *regionale shoppingcentra* (MDW, 2000). Dit zijn grote perifeer gelegen winkelcentra met een kwalitatief hoogwaardig aanbod en zijn qua omvang en branchering vergelijkbaar aan kernwinkelapparaten. Inmiddels is wel een aantal van deze centra gerealiseerd. De behoefte aan kwaliteit van zowel het aanbod als de fysieke omgeving is in hoofdstuk 2 al aangegeven als structurele ontwikkeling binnen de detailhandel. In Groot-Brittannië en Duitsland zijn dergelijke centra wel ontwikkeld en hebben een belangrijke (bestedings- en werkgelegenheids) impuls in de regio opgeleverd. Toch onderkent men in deze landen ook de nadelige gevolgen van dergelijke ontwikkelingen. Dit blijkt wel uit de beperkingen die zij de laatste jaren in hun beleid hebben doorgevoerd (zie hoofdstuk 6).

Er zijn in totaal niet veel GDV-locaties tot ontwikkeling gekomen. Binnen de dertien aangewezen stedelijke knooppunten zijn na ruim 10 jaar GDV-beleid slechts 6 locaties gerealiseerd of nog in

verdere ontwikkeling. Dit zijn Alexandrium II (Rotterdam), Arena Arcade (Amsterdam), Haaglanden Megastores (Den Haag), Schuttersveld (Enschede), Westerhaven (Groningen) en Centrale (Leeuwarden). Veel van deze GDV-locaties blijken moeilijk in te vullen (Droogh Trommelen Broekhuis, 2005). Men probeert leegstand te voorkomen door naast de grootschalige formules ook substantieel kleinere winkels toe te staan. 45% van de winkels voldoet dan ook niet aan de oppervlakenorm van minimaal 1.500 m².

De in hoofdstuk 2 behandelde trends in ontwikkelingen geven weer dat de detailhandel een dynamische sector is. Deze dynamiek is in 1993 bij de herformulering van het beleid erkend en het bevorderen ervan is als doelstelling in het beleid opgenomen. Het bevorderen van de dynamiek werd voornamelijk de doelstelling van het GDV-beleid. De overheid verwachtte dat nieuwe (buitenlandse) grootschalige formules zich zouden gaan vestigen op GDV-locaties. Uit een evaluatie van dit beleid blijkt dat 75% van de winkelformules op GDV-locaties minimaal één vestiging in bestaand winkelgebied heeft (Droogh Trommelen Broekhuis, 2005). Qua branchesamenstelling lijken GDV-locaties dus erg veel op bestaande winkelcentra. Van een unieke ontwikkeling kan dus niet gesproken worden.

4.1.4 Conclusie

Het PDV/GDV-beleid heeft in het verleden gereageerd en niet geanticipeerd op ontwikkelingen in de markt. Er kwamen initiatieven van marktpartijen, waarop de overheid reageerde met het formuleren van beleid om bepaalde ongewenste ontwikkelingen zoals weidewinkels en een lege binnenstad te voorkomen. Na het signaleren van nieuwe (grootschalige en perifere) ontwikkelingen werd bekeken of een aanpassing van het rijksbeleid noodzakelijk was. Het volgende karakter van dit beleid getuigt niet van een sterke overheid. En dat is nou juist waar marktpartijen behoefte aan hebben. Een overheid met een duidelijke visie. Een visie die aangeeft waar zij naar toe willen met hun detailhandelsbeleid. Het beleid van na de Tweede Wereldoorlog was teveel gericht op het heel selectief toelaten van nieuwe ontwikkelingen. Het enige resultaat wat hiermee behaald is, is een goed functionerende binnenstad. Maar wat is nou een goed functionerende binnenstad? Misschien heeft het restrictieve beleid er juist wel toe geleid dat de Nederlandse binnensteden (voornamelijk op A1 locaties) weinig onderscheidend zijn. Doordat ze beschermd werden, was er geen reden te investeren in kwaliteit. De consument kwam toch wel, omdat ze nergens anders heen konden.

Doordat de Nederlandse binnensteden over het algemeen veel bezoekers trekken, blijft het een gebied met grote potentie. Echter de dalende bezoekersaantallen van binnensteden tonen aan dat ze toch kwetsbaar zijn. Dit heeft enerzijds te maken met ontwikkelingen in de periferie, anderzijds met ontwikkelingen in de binnenstad zelf. Het angstvallig vasthouden van bepaalde branches in de binnensteden zorgt voor stagnatie van nieuwe ontwikkelingen in die binnensteden. Door het toelaten van branches in de periferie bestaat het risico dat ze verdwijnen uit de binnensteden. Dit hoeft niet persé als een bedreiging gezien te worden. Integendeel zelfs, het biedt kansen. Er zullen branches naar de periferie vertrekken die men niet eens in de binnenstad moet willen hebben, zoals wit- en bruingoed. In de binnenstad bestaat voor deze branches de mogelijkheid totaal nieuwe formules te ontwikkelen, die bij de functie van de binnenstad past. Dit zal de complementariteit alleen maar versterken. De grootschalige, verkeersaantrekkende winkels voor doelgerichte aankopen zullen zich in de periferie gaan vestigen. Binnensteden moeten juist gericht zijn op het recreatieve winkelen. Een gezellig dagje uit met een vriendin, snuffelen in de kledingwinkels, ergens wat eten, misschien een bioscoopje pakken. Hier zijn binnensteden al op gericht, maar er liggen nog duidelijk kansen voor verbetering. De gemiddelde Nederlandse binnenstad kan namelijk niet bepaald uniek gevonden worden. Op elke A1 locatie ziet men tegenwoordig wel een Blokker, Sting of Hennis&Mauritz.

Dit kan als een gebrek aan kwaliteit gezien worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat op A2- en B-locaties soms wel een divers winkelaanbod te vinden is.

Het vertrek van bepaalde branches naar de periferie biedt mogelijkheden de vrijgekomen locaties op te vullen met nieuwe concepten en formules. Het houdt centrummanagers scherp te waken voor een leefbare binnenstad. Een mix van functies zoals Jacobs (zie hoofdstuk 3) dit voorstaat, kan hieraan bijdragen. Door wonen, werken en recreëren samen te brengen in de binnenstad, ontstaat een gebied waar elk moment van de dag wel wat te beleven valt. In de middagpauze koopt de werknemer een luchtje voor zijn vrouw en gaat een hapje eten met collega's, de schoolgaande jeugd zit op een vrije middag op het terras en de bewoner van de binnenstad gaat 's avonds met vrienden uit eten en bezoekt de laatste voorstelling van Youp van 't Hek in de schouwburg.

Naast de binnensteden zijn er de winkels in de buurt- en wijkcentra. Ondanks dat het behoud van een functioneel hiërarchische winkelstructuur centraal heeft gestaan in het locatiebeleid, zijn de laatste jaren voornamelijk in deze centra de grootste klappen gevallen. In hoeverre dit een probleem is, kan ter discussie gesteld worden. Het verdwijnen van winkels op deze locaties is natuurlijk een gevolg van een te lage omzet. Blijkbaar heeft de consument geen behoefte meer aan de bakker of slager om de hoek. Het hoeft geen probleem te zijn wanneer een buurtcentrum verdwijnt en de consument voor zijn basisbehoeften naar een wijkcentrum moet, die slechts een paar honderd meter verderop ligt. Het is pas een probleem als ook dit centrum verdwijnt en de consument op de binnenstad is aangewezen voor de dagelijkse aankopen. Zo zijn er kansen voor de sterkere centra en de mindere centra moeten misschien verdwijnen en een andere functie krijgen. De mindere goede centra moeten eerst beoordeeld worden of er mogelijkheden zijn voor herontwikkeling en vestiging van nieuwe formules. Ook in de kleinere kernen zullen, voornamelijk de minder mobiele consumenten, voorzien willen worden in de dagelijkse basisbehoeften. De vorm waarin dit plaats vindt is ondergeschikt aan het doel. Wanneer een supermarkt verdwijnt vanwege een te lage omzet en een SRV wagen kan volstaan, hoeft dit geen duurzame omzetting van de detailhandelstructuur te zijn en wordt ook op deze manier voorzien in de basisbehoeften.

Anders dan voor GDV-locaties, gelden voor PDV-locaties nog steeds branchebeperkingen. Brancheervaging maakt sturing echter moeilijk. Voor GDV-locaties is deze brancheervaging qua beleid geen probleem; hier gelden geen branchebeperkingen. Voor PDV-locaties is het wel een probleem. Het niet toestaan van bijvoorbeeld elektrazaken, terwijl de Gamma wel dvd-spelers in de aanbieding heeft, is als overheid moeilijk te verkopen. Dit maakt sturen op assortiments-samenstelling verleidelijk. Door het beperken van nevenassortimenten voor sommige branches wordt nou niet bepaald tegemoet gekomen aan de dynamiek. Echter, misschien is dit wel noodzakelijk om bepaalde branches op perifere locaties niet toe te staan ten behoeve van een goed functionerende binnenstad. Misschien moet op een aantal locaties assortimenten wel beperkt worden en op andere niet. Een andere manier om de verkoop van branchevreemde artikelen tegen te gaan is het klein houden van winkels. Hierdoor wordt echter het schaalvergrotingsproces binnen de detailhandel tegengegaan. Ook deze maatregel werkt het bevorderen van de dynamiek niet in de hand, terwijl dit vanaf 1993 wel één van de doelstellingen is geweest.

Zowel het PDV- als het GDV-beleid heeft uitsluitend geleid tot een redelijk goed functionerende binnenstad, maar niet tot de gewenste dynamiek. Het nut van het continueren van dit beleid moet dan ook aan de orde gesteld worden. Modernisering van het beleid lijkt noodzakelijk, om tegemoet te kunnen komen aan de veranderende omstandigheden in de markt. Het Rijk heeft op basis van evaluaties van het beleid geconcludeerd dat dit niet op een te hoog abstractieniveau moet worden vastgesteld. Met de Nota Ruimte probeert zij dan ook door het decentraliseren van

beleid naar provincies deze modernisering in te zetten. Provincies moeten nu onderling op elkaar afgestemd beleid opstellen.

- *Er is in het verleden te angstvallig vastgehouden aan de bestaande detailhandelstructuur;*
- *Binnensteden hebben nog steeds een sterke positie, maar staan wel onder druk; kwaliteitsverbetering is noodzakelijk;*
- *Accepteer het verdwijnen van detailhandel op bepaalde locaties, zoals buurt- en misschien zelfs sommige winkelcentra. Beoordeel welke bestaanrecht hebben en welke niet;*
- *PDV- en GDV beleid heeft uitsluitend geleid tot een goed functionerende binnenstad, maar heeft belemmerend gewerkt voor de dynamiek.*

4.2 De Nota Ruimte

De visie van het huidige kabinet Balkenende ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en de hierbij behorende doelstellingen is vastgelegd in de Nota Ruimte (www2.vrom.nl/notaruimte). In deze nota wordt het ruimtelijke beleid tot 2020 vastgelegd met een doorkijk naar de periode 2020-2030. De Nota Ruimte is opgesteld door de ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ¹⁸ en heeft hierdoor een integraal karakter. Het kabinet wil door middel van één nota de overlap tussen de verschillende beleidsterreinen en het aantal aparte nota's terugdringen. Met de Nota Ruimte actualiseert en moderniseert het kabinet het ruimtelijke beleid zoals dat is vastgelegd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). De titel van het regeerakkoord, "Meedoen, meer werk, minder regels" heeft ook in de Nota Ruimte zijn doorgang gevonden, zo ook op de nieuwe invulling die het kabinet wil geven aan het locatiebeleid ten aanzien van winkels. Parallel aan de goedkeuring van de Nota Ruimte (vanaf 17 januari 2006 vigerend), zijn provincies een nieuw detailhandelsbeleid gaan formuleren.

4.2.1 Het detailhandelsbeleid

Met de Nota Ruimte komt waar het gaat om winkelontwikkelingen het bestaande PDV/GDV-beleid te vervallen. Provincies en gemeenten worden met de Nota Ruimte verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties. Het doel van het nieuwe locatiebeleid is ieder bedrijf een goede vestigingsplaats te bieden, waardoor een versterking van de kracht van steden en dorpen kan plaatsvinden. Uitgangspunten hierbij zijn de economische ontwikkelingsmogelijkheden, de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Het nieuwe beleid wordt niet zozeer geliberaliseerd, maar meer gedecentraliseerd naar provincies en WGR-plusregio's¹⁹. Het Rijk zal echter wel het voorgestelde beleid aan haar eigen richtlijnen toetsen. Zo stelt het Rijk dat bestaande en nieuwe bedrijven die uit het oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing, ruimte moet worden geboden op daarvoor te bestemmen terreinen. Daarnaast moeten bedrijven die een hoge verkeersaantrekkende werking hebben bij voorkeur daar gevestigd zijn, waar sprake is van een multimodale ontsluiting. Waar mogelijk geeft het Rijk de voorkeur aan een functiemenging van wonen, werken, winkelen, voorzieningen en recreëren.

¹⁸ Dit zijn het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, het ministerie van Landbouw Natuur en Visserij, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken.

¹⁹ Dit zijn regio's die vastgesteld worden volgens Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Hier zijn/worden samenwerkingsverbanden gesloten tussen verschillende gemeenten, onder toezicht van de provincies. Deze regio's zijn belast met binnenregionale vraagstukken.

Door een op 14 april 2005 aangenomen motie is het beleid enigszins aangescherpt (TK 2004 – 2005 29435 nr. 154). Als extra uitgangspunt is opgenomen dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Bovendien dienen gemeenten de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen. De provincies moeten gezamenlijk richtlijnen opstellen met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd.

4.2.2 Conclusie

Er is geconstateerd dat het beleid gedecentraliseerd wordt. Provincies worden verantwoordelijk voor de ontwikkeling van voldoende geschikte vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en voorzieningen, inclusief detailhandel. Zo ontstaat er dus veel beleidsvrijheid voor provincies. Zij mogen een eigen beleid opstellen, zolang dit binnen de door het Rijk gestelde randvoorwaarden blijft. Iedere provincie kan een eigen interpretatie geven van ‘voldoende geschikte vestigingsmogelijkheden’. Wanneer zijn er voldoende vestigingsmogelijkheden? Wat is een geschikte vestigingsplaats? Dit zijn vragen, waar iedere provincie een eigen antwoord op kan geven. Hiervoor geeft het Rijk weinig richtlijnen. Doordat provincies in IPO-verband²⁰ gezamenlijk tot richtlijnen moeten komen kan deze vrijheid grote problemen opleveren in de afstemming van beleid. Iedere provincie heeft namelijk zo zijn eigen belangen en ideeën over een goed detailhandelsbeleid. Het geeft provincies wel ruimte voor maatwerk. Van een liberalisering van het detailhandelsbeleid kan nog niet gesproken worden. Dit is afhankelijk van de invulling die provincies aan deze beleidsvrijheid geven.

De Nota Ruimte schrijft geen specifiek detailhandelsbeleid voor, maar een algemeen locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Detailhandel maakt hier slechts onderdeel van uit. Hier rijst weer de vraag hoe provincies hiermee om zullen gaan. Zullen zij een algemeen locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen gaan voeren, of zullen zij specifieke detailhandelsnota's opstellen. Dit kan namelijk al een indicatie zijn voor de prioriteiten die de provincies zichzelf stellen. Een aparte detailhandelsnota geeft immers al aan dat provincies het belang van een goede detailhandelsstructuur inzien. Bovendien kan een goed uitgewerkt detailhandelsbeleid de provincies meer sturingsmogelijkheden geven.

Met de in april 2005 aangenomen motie heeft het Rijk aangegeven de bescherming van de bestaande detailhandelsstructuur (de wijkwinkelcentra en de binnensteden) nog steeds centraal te stellen. Over het beschermen van stadsdeelcentra en voornamelijk de buurtwinkelcentra wordt niets gezegd. Het lijkt alsof het Rijk hiermee aangeeft dat zij geen bezwaren ziet tegen het verdwijnen van buurtwinkelcentra, wanneer ze geen bestaanrecht meer hebben.

Het beschermen van de bestaande structuur is één van de twee doelstellingen die het Rijk al in 1993 heeft opgesteld. Over het bevorderen van de dynamiek in de detailhandel (de tweede doelstelling) wordt echter niets gezegd. De term ‘dynamiek in de detailhandel’ wordt in het locatiebeleid uit de Nota Ruimte zelfs niet genoemd. In 1993 erkende het Rijk de aanwezigheid van deze dynamiek al en liet in haar beleid hier ook een zekere ruimte voor. De dynamiek is vanaf 1993 alleen maar heviger geworden (zie hoofdstuk 2), waardoor een druk van ‘nieuwe’ winkelformules op ‘nieuwe’ locaties is ontstaan. In tegenstelling tot het bevorderen van de dynamiek lijkt dit door de aangenomen motie juist beperkt te worden. Een tweede belangrijke toevoeging van de motie in het locatiebeleid is namelijk de verplichting van provincies voor het

²⁰ Interprovinciaal Overleg (IPO) is een koepelorganisatie van de twaalf provincies.

gezamenlijk opstellen van richtlijnen met betrekking tot branchebeperkingen. Een dergelijke lijst met branches die al dan niet op bepaalde (perifere) locaties zijn toegestaan lijkt in eerste instantie niet bevorderlijk voor de dynamiek. Dit is mede afhankelijk van de manier waarop provincies deze lijst hanteren. Hoe flexibel is een dergelijke lijst? Wordt de lijst met branches gehanteerd als voorbeeldlijst, waarbinnen ruimte is voor regionaal maatwerk of is het een uitputtende lijst die strak gehanteerd wordt? Wordt hier nog onderscheidt gemaakt in verschillende typen perifere locaties (themacentra, FOC's, locaties met leisure, de 'oude' PDV- en GDV-locaties)? Dit zijn allemaal vragen die het Rijk op het bordje van de provincies legt.

Bovenstaand verhaal toont het belang van dit onderzoek eens te meer aan. Met de Nota Ruimte is de invulling van het locatiebeleid voor detailhandel op het bord van de provincies gekomen. Gezien de ontwikkelingen binnen de detailhandel is onderzoek naar de manier waarop zij dit oppakken is van groot belang. Detailhandel is een dynamische sector en het is aan provincies te bepalen in hoeverre zij hier ruimte voor scheppen.

- *Door een decentralisatie van beleid ontstaat er een grote beleidsvrijheid bij provincies. Iedere provincie kan een eigen interpretatie geven van de door het rijk opgestelde randvoorwaarden;*
- *Doordat provincies gezamenlijk tot richtlijnen moeten komen, kunnen er problemen ontstaan bij de afstemming van het beleid;*
- *Er kan nog niet gesproken worden van een liberalisering van beleid, dit is afhankelijk van de invulling die provincies aan het beleid geven;*
- *Het bevorderen van de dynamiek is niet als doelstelling opgenomen in het rijksbeleid en lijkt juist in de kiem te worden gesmoord door de aangenomen motie, waardoor provincies richtlijnen moeten op stellen voor branchebeperkingen voor perifere detailhandel.*

5 Sturingsmogelijkheden voor detailhandelsbeleid

In dit hoofdstuk worden de sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van detailhandelsbeleid weergegeven. Hier wordt vooral ingegaan op de mogelijkheden die provincies hebben richting de gemeenten om met het oog op regionale belangen, ontwikkelingen in de markt door middel van beleid te sturen. Er wordt onderscheid gemaakt in de bestaande situatie, gevormd door de huidige WRO en de toekomstige situatie met de nieuwe Wro.

Het ruimtelijke beleid ten aanzien van winkels van het Rijk, de provincies en de gemeenten is vastgelegd in ruimtelijke plannen. Hoe deze plannen tot stand komen en gewijzigd worden is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het Besluit ruimtelijke ordening²¹ (Bro). In deze wetten worden de taken en sturingsmogelijkheden van de overheid én de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen bepaald. De huidige WRO stamt uit 1965 en wordt over het algemeen als een verouderd wettelijke systeem gezien (IPO, 2005). Na 40 jaar bevat de wet door een veelheid aan mutaties een lappendeken aan regels, waardoor procedures onoverzichtelijk zijn geworden. Daarom heeft de Tweede Kamer besloten dat het beter is om de wet in zijn geheel te herzien (www.vrom.nl).

Met de Nota Ruimte wordt het detailhandelsbeleid gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Zij worden verantwoordelijk voor de totstandkoming, uitvoering en handhaving van het beleid, wat getoetst wordt aan de door het Rijk opgestelde richtlijnen (zie paragraaf 4.3). In deze paragraaf zullen de sturingsmogelijkheden van de provincies geanalyseerd worden. Met de komst van de nieuwe Wro²² zullen de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen veranderen. De veranderende rol en taken van de provincie zullen hier centraal staan.

5.1 Oude WRO

Het huidig wettelijke kader wat betreft het ruimtelijke beleid wordt weergegeven in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze wet geeft provincies sturingsmogelijkheden wat betreft het ruimtelijke beleid. De belangrijkste mogelijkheden om te sturen ten aanzien van detailhandel zullen hier worden weergegeven.

5.1.1 Bestemmingsplan

Het enig juridisch bindend ruimtelijk plan in Nederland is het bestemmingsplan. Dit plan legt vast wat de bestemming van de grond in een bepaald gebied is en waarvoor die grond gebruikt mag worden. Het plan bestaat uit drie onderdelen. In de eerste plaats is er een plankaart van het betreffende gebied met daarop ingetekend de bestemmingen. Het tweede onderdeel zijn de bebouwings- en gebruiksvoorschriften, die bepalen wat bij de gegeven bestemming wel en niet mag. Tot slot is er de toelichting die aangeeft waarom en hoe het plan tot stand is gekomen.

²¹ De Bro wordt overigens ook herzien, maar dat wordt in dit onderzoek niet meegenomen.

²² De schrijfwijze van de ‘Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)’ verandert met de inwerkingtreding van de nieuwe wet in ‘Wet ruimtelijke ordening (Wro)’. Dit onderscheid zal ook in dit onderzoek gehanteerd worden.

Ten aanzien van de detailhandel worden in bestemmingsplannen vaak de volgende typen winkelgebieden onderscheiden (www.kvk.nl):

1. Buurt- en wijkwinkelcentra, shops bij benzinestations en NS stations;
(dagelijkse boodschappen en diensten)
2. Stadsdeelcentra;
(dagelijkse boodschappen en diensten)
3. Binnensteden;
(recreatief winkelen)
4. Perifere winkelcentra aan de rand van de stad op bedrijventerreinen.
(Doelgerichte aankopen)

Zoals uit bovenstaande blijkt kan aan een locatie dus de bestemming detailhandel of perifere detailhandel worden gegeven. Binnen deze bestemming is in feite veel mogelijk. Aangezien bestemmingsplannen over ruimtelijke ordening en niet over economische ordening gaan, is sturing via branchebeperking in beginsel in strijd met de wet. In een bestemmingsplan kan aan een locatie dus niet bijvoorbeeld de bestemming bouwmarkt, kledingzaak of fietshandel gegeven worden. Aanvragen voor nieuwe of uit te breiden detailhandelsvestigingen buiten bestaande winkelgebieden moeten worden beoordeeld aan de hand van het ruimtelijke toetsingskader (een structuurvisie), wat inzicht biedt in de ruimtelijk-economische effecten van de gewenste uitbreidingen (EIM, 2005). Mocht dit niet voldoende sturingsmogelijkheden bieden om een ongewenste vestigingsaanvraag te weren, dan kan de gemeente via het bestemmingsplan extra criteria voor een vestigingsvraag opnemen.

Er is een vrij standaard bestemmingsbepaling ontwikkeld, die in de meeste bestemmingsplannen voor PDV-locaties is opgenomen en in de jurisprudentie is aanvaard als ruimtelijk relevant. Deze bepaling²³ luidt:

“Detailhandelsbedrijven, waarvan redelijkernijs mag worden aangenomen, dat deze gezien de omvang en de aard van de goederen niet passen in een winkelcentrum of een woongebied.”

Met deze bestemmingsplanbepaling is het toch mogelijk te sturen via branchebeperking op perifere locaties. Zo kunnen een warenhuis, speelgoedwinkel, bruin- en/of witgoedzaak of een baby/kinderzaak geweerd worden op een perifere locatie. Deze passen namelijk gezien de aard en omvang van de goederen in de binnensteden en hebben bovendien op tal van plaatsen bewezen goed te kunnen functioneren in de binnensteden. Probleem is echter wanneer een bedrijf op een perifere locatie besluit te vertrekken. Zonder dat toetsing aan het bestemmingsplan nodig is, kan een bruin- en/of witgoedzaak een huurcontract tekenen en haar deuren openen. Dit dient een gemeente zelf te signaleren en te handhaven. Niet zozeer het signaleren, maar meer het handhaven vraagt veel mancapaciteit en is daardoor erg kostbaar. Bovendien is handhaven niet erg populair. Wanneer een perifeer winkelcentrum niet goed loopt is het voor een gemeente verleidelijk toch een winkel toe te staan in een leegstaand pand, terwijl deze volgens het bestemmingsplan hier niet hoort. Wanneer een gemeente dit gedoogd maken de algemene beginselen van behoorlijk bestuur²⁴ het moeilijk hierop terug te komen en bovendien kost het veel tijd. Het juridisch handhaven is het grootste probleem wat sturing betreft.

²³ Bestuurlijke notitie Runshoppingcentrum De Snipperling, Gemeente Deventer, 10 januari 2004.

²⁴ Vanwege het vertrouwensbeginsel moeten bestuursorganen het gewekte vertrouwen in acht nemen.

Een andere mogelijkheid om te kunnen sturen op branches is door middel van grond in erfpacht uit te geven. In dit geval is de gemeente in bezit van een stuk grond en kan door middel van een (privaatrechtelijke) erfpachtovereenkomst met een marktpartij regelen welke branches zich hier mogen vestigen. Dit heeft echter nadelen. In de eerste plaats moet de gemeente de grond in bezit hebben. Dit is in veel gevallen niet zo en bovendien is het een dure aangelegenheid. In de tweede plaats zet een privaatrechtelijke overeenkomst het bestemmingsplan niet aan de kant. Deze geldt nog steeds. Wanneer in een huurovereenkomst bepaalde branches worden verboden, terwijl deze volgens het bestemmingsplan wél mogen, is het nog steeds niet mogelijk publiekrechtelijk te handhaven.

5.1.2 Provinciaal instrumentarium

In de vorige paragraaf is de plaats van het bestemmingsplan en de rol van de gemeente daarin bepaald. In deze paragraaf zal het instrumentarium van de provincies aan bod komen. Dit geeft haar sturingsmogelijkheden voor de uitvoering van het detailhandelsbeleid.

Overleg ex art. 10 Bro'85

De WRO en de daarbij behorende Bro'85²⁵ zijn in belangrijk mate gebaseerd op de gedachte van samenwerking tussen de verschillende overheidsorganen bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen. Volgens art. 10 Bro moet door middel van overreding en overleg conformiteit tussen rijks-, provinciaal, regionaal en gemeentelijk worden bereikt. Uit onderzoek is gebleken dat deze gedachte in de praktijk voornamelijk op het gebied van strategische beslissingen over het algemeen goed werkt (Peters en Gilhuis, 2001). Het op rijksniveau opgestelde locatiebeleid wordt meestal in provinciale strategische plannen, zoals een structuurvisie overgenomen. Bovendien heeft een groot deel van de gemeenten het locatiebeleid ook in bestemmingsplannen overgenomen, zonder dat daar interventie-instrumenten aan te pas zijn gekomen (Peters en Gilhuis, 2001; Jansen et al, 1997). Het is bijna altijd gebruikelijk dat buiten het overleg van art. 10 Bro er ook apart contact plaatsvindt tussen de gemeenten en de provincie aangaande het ruimtelijke beleid.

Handhaving van het beleid lijkt meer knelpunten op te leveren. Het gaat dan voornamelijk om gemeentelijke beslissingen over de locatie van een specifiek bedrijf. Er kunnen hierbij naast ruimtelijke vaak ook economische belangen meespelen. Vanwege de werkgelegenheid of inkomsten uit gronduitgifte of gemeentelijke belastingen (economische belangen) kan een gemeente een bedrijf toestaan op een locatie te vestigen, ondanks dat dit niet binnen het ruimtelijke beleid past (TNO, 1999). Uitsluitend wanneer een wijziging of vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is kunnen provincies hier invloed op uitoefenen. Deze instrumenten zullen nu behandeld worden.

Goedkeuring

De goedkeuringsbevoegdheid (art. 11 lid 2 WRO) van Gedeputeerde Staten (GS) wordt als belangrijkste beïnvloedingsmogelijkheid in de bestemmingsplanprocedure beschouwd. Alvorens een bestemmingsplan in werking kan treden dient het door GS te worden goedgekeurd. Onthouding van goedkeuring kan o.a. als het plan in strijd is met 'een goede ruimtelijke ordening'. Vanwege dit criterium kunnen GS zeer verschillende overwegingen bij de goedkeuringsbeslissing meenemen. Strijdigheid met het provinciale of rijksbeleid kan een reden zijn om een bestemmingsplan niet goed te keuren. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen kunnen zo door provincies regionaal afgestemd worden. Het criterium 'een goede ruimtelijke ordening'

²⁵ Besluit op de Ruimtelijke Ordening, 1985. Deze wordt ook herzien.

maakt ook een meer gedetailleerde toetsing aan bestemmingsplannen mogelijk (Peters en Gilhuis, 2001). De praktijk laat zien dat dit laatste zich met grote regelmaat voordoet.

Aanwijzingsbevoegdheid

Gedeputeerde Staten kunnen gemeenten verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (art. 37 WRO). Hierbij kunnen zij, wanneer bovengemeentelijke belangen in het geding zijn, aanwijzingen geven over de inhoud van een bestemmingsplan. Deze aanwijzingen moeten voortvloeien uit het provinciale ruimtelijke beleid. De ervaringen met aanwijzingen zijn uiterst beperkt en niet erg hoopgevend (Van Buuren, 2005). Wanneer een provincie een gemeente een aanwijzing geeft een bepaalde bestemming te veranderen, mag verwacht worden dat een volledige belangenafweging heeft plaatsgevonden, waarbij gedetailleerd onderzoek is verricht. Dit vraagt veel kennis en capaciteit van provincies. De gemeenten hebben de mogelijkheid een ontwerpbestemmingsplan vast te leggen die ingaat tegen het provinciale beleid, om vervolgens af te wachten of de provincie de capaciteit heeft of wil gebruiken om hier een aanwijzing te geven.

Verklaring van geen bezwaar

Door middel van toepassing van artikel 19 WRO kunnen gemeenten vrijstelling geven van het bestemmingsplan. Deze vrijstelling kan slechts gegeven worden indien GS een verklaring van geen bezwaar hebben gegeven. Ook hier geldt het criterium van ‘een goede ruimtelijke ordening’. Uit de praktijk blijkt dat GS bij het toetsen van aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar over het algemeen terughoudender zijn dan bij de goedkeuringsbesluiten van bestemmingsplannen (Peters en Gilhuis, 2001).

5.1.3 Conclusie

Doordat in veel bestemmingsplannen voor PDV-locaties een aangepaste bepaling is opgenomen, is het toch mogelijk bepaalde branches op deze locaties te weren. Handhaving is hier echter een groot probleem. Dit ligt niet zozeer bij de provincies, maar meer bij de gemeenten. Wanneer na vaststelling van een bestemmingsplan toch branches perifeer zijn gaan vestigen kunnen provincies niet veel meer. Zij kunnen gemeenten dan alleen nog maar wijzen op deze, van overheidswege ongewenste ontwikkeling. Dit vraagt echter veel capaciteit en professionalisering van provincies, die er veelal niet is. Of provincies deze slag kunnen en moeten willen maken is nog maar de vraag. Provincies moeten er meer zijn voor het uitzetten van de lijnen op regionaal niveau.

Met de ‘goedkeuring’ en ‘verklaring van geen bezwaar’ heeft de provincie instrumenten in handen waarmee zij ongewenste ontwikkelingen tegen kan gaan. Zo kan zij de ontwikkeling van een perifeer regionaal winkelcentrum tegenhouden wanneer provinciale of regionale belangen in het geding zijn. Een goede regionale afstemming is op deze manier mogelijk. Naast het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen kunnen gewenste ontwikkelingen gestimuleerd worden door gemeenten te verplichten een bestemmingsplan op te stellen. De ervaringen leren dat ook hier capaciteit en professionaliteit van de provincie nodig is.

Het beschikbare provinciale instrumentarium om ontwikkelingen met regionale gevolgen te kunnen sturen lijken geen probleem te zijn. De praktijk leert echter dat – vanuit provinciaal oogpunt – ongewenste ontwikkelingen toch plaats kunnen vinden wegens gebrek aan kennis, capaciteit en professionaliteit. Hier is dus nog een slag te winnen.

5.2 Nieuwe Wro

In februari 2000 is een discussienota met de titel ‘Op weg naar een Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening’ ingediend bij de Tweede Kamer. Deze nota heeft geleid tot een voorontwerp van een nieuwe Wro. Op 23 mei 2003 heeft de minister van VROM bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor een nieuwe Wro ingediend. De verwachte inwerkingtreding van de nieuwe wet is 2007 (www.vrom.nl), maar het is nog onduidelijk of dit gehaald wordt.

Voorafgaand aan het wetsontwerp heeft het Rijk zich een aantal zaken ten doel gesteld. De belangrijkste ambities kunnen als volgt worden samengevat (MvT²⁶, 2003):

- Effectievere en efficiëntere besluitvorming door toereikende bevoegdheden op het juiste overheidsniveau. Normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan (het subsidiariteitsbeginsel);
- Vereenvoudiging van het stelsel en de procedures, maar ook een efficiënte rechtsbescherming. Een versobering van het instrumentarium en de procedures tot hetgeen werkelijk noodzakelijk is;
- Een betere afstemming met ruimtelijke relevante (sector) regelgeving;

Het waren niet zozeer de problemen rond het voeren van detailhandelsbeleid, die de aanleiding zijn geweest voor een nieuwe Wro. Het waren meer de lange procedures, die voor minder dynamiek hebben gezorgd en aanpassing noodzakelijk maakten. De Wro geeft de provincies een aantal instrumenten. Uit de praktijk moet straks blijken welk instrument het meest geschikt is voor een bepaald type uitspraak. Hieronder zullen de instrumenten die de provincies straks krijgen in het kort weergegeven worden.

5.2.1 Structuurvisie

In het wetsvoorstel vervangen de structuurvisies de huidige planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen. Om recht te doen aan een verandering in omstandigheden, zal de structuurvisie aan de uitvoerende organen de nodige ruimte moeten laten. Structuurvisies zijn voor alle bestuursorganen (Rijk, provincie en gemeente) verplicht en bovendien geldt zelfbinding; structuurvisies bevatten geen rechtstreekse binding tegenover andere overheden of burgers (TK 2004 – 2005 28 916 nr. 14). Wanneer een provincie in een structuurvisie aangeeft op een bedrijventerrein een nieuw winkelcentrum toe te staan geeft dit nog geen bouwtitel. Een bouwvergunningaanvraag kan dus nog wel geweigerd worden. Een visie geeft wél inzicht in de gedragslijnen die andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven van het vaststellende overheidsorgaan kunnen verwachten.

Het ontbreken van wettelijke bepalingen over de manier waarop structuurvisies moeten worden gemaakt, geeft de provincies de mogelijkheid het integrale beleid in een visie op te nemen (zoals in de huidige omgevings- of streekplannen). Een thematische insteek zoals een detailhandelsvisie behoort ook tot de mogelijkheden. Naar verwachting zullen (provinciale) structuurvisies meer sturingsgericht zijn. Ze zullen provincies tot nadenken dwingen over de manier waarop beleidsuitspraken ten behoeve van de doorwerking op papier worden gezet (IPO, 2005). Een indicatieve beleidsuitspraak zoals: “Gestreefd wordt naar een evenwichtige detailhandelsstructuur” is namelijk erg algemeen en kan een goede doorwerking belemmeren. In een structuurvisie kunnen provincies daarom aangeven aan welke (harde en concrete) punten

²⁶ Memorie van Toelichting op de nieuwe Wro.

bestemmingsplannen, vanuit het regionale belang gezien, moeten voldoen. Dit maakt onderzoek naar het provinciale beleid interessant.

5.2.2 Bestemmingsplan

De centrale positie van het bestemmingsplan wordt met de nieuwe Wro versterkt. Er is in het bijzonder aandacht gegeven aan de snelheid en effectiviteit van de procedure en een toereikende transparante rechtsbescherming. Voornamelijk de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en gemeente zullen in de nieuwe bestemmingsplanprocedure aanzienlijk veranderen. De veranderingen op een rij:

1. Daar waar eerst alleen een bestemmingsplan voor het buitengebied verplicht was, geldt nu een bestemmingsplanverplichting voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
2. Rijk en provincies kunnen buitenplanse vrijstellingen (huidige artikel 19 procedure) drastisch beperken tot een kruimellijst, die is vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB);
3. De goedkeuring van Gedeputeerde Staten achteraf, wordt vervangen door een toets tijdens de totstandkoming. Hierdoor wordt de procedure verkort van 58 naar 22-26 weken;
4. Bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar worden bevroren, waardoor gemeenten de bouwvergunningen moeten aanhouden;
5. Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van een bestemmingsplan indienen;
6. Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid.

Zoals al is aangegeven is één van de doelstellingen van de Wro een duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Iedere bestuurslaag krijgt bevoegdheden om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Met de huidige WRO kunnen provincies achteraf al dan niet hun goedkeuring geven aan het bestemmingsplan. Met de nieuwe Wro hebben provincies de volgende instrumenten in handen:

1. De provincies (en Rijk) hebben de bevoegdheid om *vooraf randvoorwaarden of kwaliteitseisen* te stellen en deze vast te leggen in een AmvB. Provinciale belangen moeten de toepassing van dit instrument rechtvaardigen; een deugdelijke motivering is vereist;
2. Er is een *toetsingsmoment* voor provincies (en Rijk) *in de bestemmingsplanprocedure zelf*. Zij kunnen een *zienswijze* indienen, wanneer gemeenten niet tegemoet zijn gekomen aan de eerder in overleg gemaakte opmerkingen. Via een verordening (zie punt 1) of een *aanwijzing* (zie punt 3) kan een provincie opdracht geven tot aanpassing van het plan;
3. De provincies (en Rijk) hebben de bevoegdheid om een *concrete aanwijzing* te geven. Zij kunnen zo een gemeente verplichten binnen een termijn van hoogstens één jaar een bestemmingsplan vast te stellen. Bovendien kunnen zij voorschriften geven over de inhoud, ook in een nog lopende procedure;
4. Provinciale belangen kunnen Provinciale Staten aanleiding geven deze *zelf in een provinciaal bestemmingsplan* te regelen. Hierbij kan gedacht worden aan de realisering van een regionaal winkelcentrum. Voorafgaand aan de toepassing van dit instrument kan de provincie een voorbereidingsbesluit nemen, waardoor ongewenste ontwikkelingen volgens het geldende bestemmingsplan worden bevroren.

5.2.3 Gevolgen voor detailhandel

Met het vervangen van de provinciale goedkeuring achteraf door normstelling vooraf, heeft de wetgever zich ten doel gesteld meer helderheid voor gemeenten te verschaffen met betrekking tot de beleidskaders waarbinnen eigen afwegingen kunnen worden gemaakt bij de opstelling van ontwerpbestemmingsplannen. De wetgever onderschrijft de kritiek niet, dat een mogelijk nadeel van het vervallen van deze goedkeuring kan zijn, dat het bestuurlijke overleg tussen provincie en gemeente vrijblijvend zou worden, wat ten koste zou gaan van het provinciale planologische beleid. Naar het oordeel van Raad van State zal namelijk het wetsvoorstel leiden tot een sterke vermindering van de betekenis van het generieke provinciale ruimtelijke beleid²⁷.

Het IPO herkent de zorg van Raad van State maar verwacht dat provincies met de nieuwe bevoegdheden (algemene regels via een verordening, aanwijzing, vooroverleg, zienswijze, bestemmingsplanbevoegdheid), optimale mogelijkheden hebben voor doorwerking van haar beleid²⁸. Het accent zal echter meer op sturing/normstelling vooraf in plaats van correctie/goedkeuring achteraf komen te liggen. De VNG heeft echter grote moeite met de introductie van algemene regels bij provinciale verordening of AMvB's. Zij ziet namelijk dat met deze algemene regels ruimte wordt geboden voor ongenueanceerde en rigide regelgeving, zonder flexibiliteit en zonder rechtsbescherming. Voor een groot deel betreffen deze regels namelijk geen algemene regels, maar locatiegerichte regels (IPO, 2005).

De NEPROM zet vraagtekens bij de kracht van de provinciale structuurvisie²⁹. Gemeenten mogen immers gemotiveerd afwijken. Het vereist een krachtige provincie tegen deze motivering in te gaan, wanneer deze bijvoorbeeld niet aansluit op regionale belangen. De NEPROM vraagt zich af of het instrumentarium van bestuurlijk overleg vooraf afdoende is een optimaal afgestemde regionale ruimtelijke ordening te realiseren.

5.2.4 Conclusie

Wanneer de nieuwe Wro is ingevoerd, zullen de sturingsmogelijkheden van de provincies ten opzichte van de regio's en de gemeenten veranderen. Dit heeft ook gevolgen voor het detailhandelsbeleid, waar de provincies met de Nota Ruimte nu invulling aan dienen te geven. De nieuwe Wro geeft de provincies andere instrumenten in handen om het gemeentelijke en regionale beleid al dan niet te beïnvloeden en zo de detailhandelstructuur in de in haar ogen gewenste richting te sturen.

De doelstellingen van de nieuwe Wro zijn duidelijk. Hierover is vrijwel iedereen het over eens. Ruimtelijke procedures duren in Nederland vrij lang. Wil de overheid in haar beleid ruimte laten voor de dynamiek in de detailhandel, dan dienen procedures vereenvoudigd te worden. Op deze manier kan snel ingespeeld worden op veranderingen. Bovendien dient normstelling op een lager bestuursniveau plaats te vinden dan op rijksniveau. Wat detailhandel betreft lijkt regionaal en/of provinciaal niveau het beste. De invloed van grootschalige (perifere) ontwikkelingen overstijgen namelijk vaak de gemeentegrenzen.

Met de uitsluitend zelfbindende structuurvisie wordt een andere opstelling van provincies naar andere partijen verwacht. Vooral richting gemeenten en regio's zullen provincies actiever moeten

²⁷ Advies Raad van State, 12 juli 2002.

²⁸ Brief IPO, 29 augustus. 2003.

²⁹ Brief NEPROM, 29 september 2003.

zijn om tot een nadere uitwerking en realisatie van provinciale doelstellingen te komen. Provincies dienen gemeenten te overtuigen op basis van argumenten. Hier kan frictie ontstaan. Gemeentelijke doelstellingen hoeven natuurlijk niet overeen te komen met provinciale doelstellingen. Wanneer het gaat om grootschalige detailhandel bestaat zodoende het risico dat gemeenten economische belangen prevaleren boven ruimtelijke belangen. Of provincies in staat zijn gemeenten te overtuigen van hun doelstellingen is nog maar de vraag.

Een actieve provinciale opstelling wordt versterkt door een verandering in de bestemmingsplan-procedure. Doordat zij niet meer achteraf hun goedkeuring hoeven te geven, maar tijdens de procedure toetsingsmogelijkheden hebben, wordt een nauwere samenwerking en afstemming met gemeenten noodzakelijk. Ook hier is de overtuigingskracht van de provincie erg belangrijk. Bovendien kunnen zij vooraf bindende randvoorwaarden of kwaliteitseisen stellen aan het bestemmingsplan. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op branchering, thematisering of andere (ruimtelijke) eisen.

De bevoegdheid van provincies een concrete aanwijzing te geven lijkt in eerste instantie de provincie meer sturingsmogelijkheden te geven nieuwe winkelplannen regionaal af te stemmen. Deze aanwijzingsbevoegdheid is er nu al en uit ervaring blijkt dat veel kennis en capaciteit van de provincie nodig is. Er is een professionaliseringslag bij provincies nodig om optimaal van deze aanwijzingsbevoegdheid gebruik te kunnen maken.

Met de nieuwe Wro kan iedereen bij een gemeenteraad een verzoek indienen tot herziening van een bestemmingsplan. Provincies en gemeenten worden met de Nota Ruimte verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor detailhandel. Ontwikkelaars kunnen zo vaker met plannen voor nieuwe winkelcentra komen. Wanneer uit (distributieplanologisch) onderzoek blijkt dat hier marktruimte voor is, wordt het voor de overheid moeilijk nieuwe plannen tegen te houden. Er wordt immers voldaan aan het beleid van de Nota Ruimte.

Wanneer de markt (zowel ontwikkelaars als consumenten) vraagt om een vernieuwend (regionaal) winkelcentrum en gemeenten verzuimen hierin te voldoen, kunnen provincies een bestemmingsplan vast stellen om zo alsnog aan de vraag te voldoen. Dit vereist wel veel kennis en capaciteit, dus professionalisering van provincies.

- *Provincies zullen zich actiever moeten opstellen ten opzichte van gemeenten;*
- *De toetsingsmogelijkheden tijdens de bestemmingsplanprocedure vereisen overtuigingskracht van de provincie;*
- *Provincies en gemeenten zullen intensiever moeten gaan samenwerken;*
- *Provincies zullen moeten professionaliseren om een betere regionale afstemming te realiseren;*
- *Vanwege de verkorte bestemmingsplanprocedure kan beter ingespeeld worden op de dynamiek in de detailhandel;*
- *Het wordt voor gemeenten en provincies moeilijker winkelplannen van marktpartijen tegen te houden wanneer er wel marktruimte voor is.*

6 Internationale ontwikkelingen

Ook op internationaal niveau zijn ontwikkelingen gaande, die interessant kunnen zijn voor het Nederlandse detailhandelsbeleid. Ervaringen van andere landen met hun detailhandelsbeleid kunnen kansen en knelpunten opleveren, waar Nederlandse (provinciale) beleidsmakers lering uit kunnen te trekken. Deze kansen en knelpunten zouden zij moeten gebruiken bij het opstellen van provinciaal detailhandelsbeleid. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en België zijn nader onderzocht.

In het kader van een internationale vergelijking van detailhandelsbeleid is ervoor gekozen uitsluitend ontwikkelingen in Europese landen te onderzoeken. Dit om zowel inhoudelijke als onderzoekstechnische redenen. In de eerste plaats zijn ontwikkelingen in Nederland het best vergelijkbaar met ontwikkelingen in Europese landen. In landen buiten Europa spelen problemen zich vaak op een veel groter schaalniveau af. Nederlandse steden zijn qua omvang niet te vergelijken met steden in bijvoorbeeld de Verenigde Staten (VS). Het toepassen van ontwikkelingen in de VS op de Nederlandse situatie is erg moeilijk. Bovendien is de Nederlandse winkelcultuur het beste te vergelijken met de ons omringende landen. De onderzoekstechnische reden betreft de toegang tot de juiste informatie. Over omringende landen is in Nederland relatief het meeste onderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek zijn België, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland nader onderzocht.

Opgemerkt moet worden dat het altijd lastig blijft om op internationaal niveau vergelijkingen te maken. Volgens de Engelse retailhoogleraar Howard verplaatsen ideeën zich snel en gemakkelijk en het verschilt per land hoe deze vervolgens worden vertaald in concrete projecten (Harinck, 2003). Dit is afhankelijk van verschillen op juridisch, stedelijk of ruimtelijk gebied. Bovendien heeft ieder land volgens Howard een ander vertrekpunt voor nieuwe ontwikkelingen vanwege een verschil in historie. Het voeren van detailhandelsbeleid kan deze marktontwikkelingen sturen. Per land zal hier besproken worden hoe het beleid invloed heeft gehad op de detailhandelsstructuur. Hier kunnen lessen geleerd worden die vertaald kunnen worden naar de Nederlandse situatie.

6.1 Verenigd Koninkrijk

Het beleid

In de jaren '60 en '70 voerden Britse gemeenten een vrij restrictief beleid met betrekking tot perifere detailhandelsontwikkelingen (Evers, 2004). Er zijn veel grootschalige winkelcentra in de steden tot stand gekomen, zoals Hoogh Catharijne in Utrecht. Met de komst van de regering Thatcher in 1979 is hier verandering in gekomen. Vanaf deze periode was het beleid gericht op het bevorderen van concurrentie. Er werden geen strenge regels opgesteld. Ontwikkelingen in de periferie waren toegestaan, zolang ze binnen dit beleid pasten. Degene die tegen het project was moest maar bewijzen wat de (negatieve) effecten ervan zouden zijn (Baar, 2002). Tot en met het begin van de jaren '90 voerde men dit *laissez faire* beleid. Ondanks de zorg om de effecten van nieuwe perifere ontwikkelingen is in 1988 de Policy and Planning Guidance 6 (PPG6) opgesteld, waarin nogmaals werd benadrukt dat het niet aan de overheid is de concurrentie in te perken. Alleen in speciale gevallen mocht de overheid ingrijpen. Vanwege de angst voor de negatieve effecten van perifere ontwikkelingen was het beleid van lokale overheden veel restrictiever dan het rijksbeleid. In veel gevallen draaide het Rijk dit lokale beleid dan ook terug; het ging het Rijk om de behoeften van de consument en een goede marktwerking zonder al te veel

belemmeringen. De totstandkoming van het beleid in het VK kan erg centralistisch genoemd worden (Evers, 2004).

Op basis van onderzoek, dat de negatieve effecten van perifere ontwikkelingen op de binnensteden aantoonde, werd in 1993 de PPG6 aangepast. Het beschermen van binnensteden werd hierin opgenomen en een 'impactstudie' gaf overheden de mogelijkheid om al dan niet aan te tonen of een nieuwe perifere vestiging de leefbaarheid van binnensteden aantastte. Bovendien werden lokale overheden aangemoedigd dit beleid over te nemen. In 1996 is de PPG6 uitgebreid met een aantal criteria. Zo streeft men naar een evenwichtige ruimtelijke opbouw van het detailhandelsapparaat, waarmee voor iedereen voldoende en uitgebreide mogelijkheden om te winkelen gewaarborgd worden (Kolen en Bell, 2002). Bovendien moet het autogebruik teruggedrongen worden, door bij de ontwikkeling van nieuwe winkelcentra een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer te realiseren. Bij nieuwe op zichzelf staande plannen moet eerst aangetoond worden dat in de bestaande centra geen ruimte meer is en er nog voldoende 'marktcapaciteit' is. Elke nieuwe ontwikkeling groter dan 2.500 m² moet aan deze criteria getoetst worden (EUR/RET, 2002). Een ontwikkeling groter dan 10.000 m² moet aan de betreffende minister gemeld worden, die hier vervolgens direct invloed op kan uitoefenen (*call-in power*).

Gevolgen detailhandelsstructuur

Vanaf de jaren '70 is het overgrote deel van nieuwe detailhandel op perifere locaties gerealiseerd. Deze verschuiving naar de periferie is ten koste gegaan van de binnensteden. De recessie van begin jaren '90 en de vestiging van *shoppingcentra* en grote retailers in de periferie heeft hieraan bijgedragen. Veel binnensteden (met de overheid als trekker) hebben halverwege de jaren '90 op deze perifere trek geanticipeerd door zich meer te richten op recreatief winkelen. Dit heeft geleid tot grote investeringen in voornamelijk leisure en de komst van veel nieuwe gespecialiseerde winkels met een hoog serviceniveau (Kolen en Bell, 2000). Een goed voorbeeld is Manchester, waar in 1998 het winkelcentrum Trafford Centre gereed kwam. Over een oppervlakte van 130.000 m² zijn functies als detailhandel, horeca, bioscoop, bowlingbaan etc. verdeeld. In het centrum van Manchester (725.000 m² detailhandel) hebben sindsdien grote kwaliteitsverbeteringen plaatsgevonden. Zowel investeringen in de openbare ruimte als nieuwbouwprojecten zijn van de grond gekomen. In Manchester hebben perifere ontwikkelingen de binnenstad geprikkeld te herbezinnen op hun positie en te investeren in kwaliteit om zo de concurrentie aan te kunnen gaan. Ook buurtgemeenten zijn gaan investeren in hun bestaande centra.

Het huidige aanbod van perifere winkels is in drie typen te onderscheiden. Allereerst zijn er perifeer gelegen *shoppingcentra*. Dit zijn overdekte winkelcentra met een vergelijkbaar aanbod als de binnensteden. Ze zijn opgebouwd rondom verschillende trekkers (voornamelijk warenhuizen) en aangevuld met kleinschalige winkels. Bovendien zijn er leisurevoorzieningen aan toegevoegd. Vanwege een restrictiever beleid zijn de laatste jaren nagenoeg geen nieuwe shoppingcentra meer ontwikkeld (ICSC, 2005). Een bijzondere vorm van regionale shoppingcentra zijn de *Factory Outlet Centres* (FOC's). Deze hebben in het VK dezelfde vorm als de eerder omschreven FOC's in Nederland (zie paragraaf 4.1). Uit onderzoek is gebleken dat in het VK de effecten van dergelijke centra op het bestaande winkelaanbod beperkt is gebleven (Kolen en Bell, 2000).

Halverwege de jaren '80 is een tweede type perifere ontwikkeling ontstaan, de *retailparks*. Ze blijken erg aantrekkelijk te zijn voor de consument, vanwege de goede bereikbaarheid, het grote aantal parkeerplaatsen en het gunstige prijsniveau (ca. 5 – 10% lager dan de shoppingcentra en de binnensteden). Ze bestaan veelal uit een verzameling van hypermarkten (megasupermarkt), bouwmarkten, winkels op het gebied van wonen, sportwinkels, elektrazaken, aangevuld met

horeca (fastfood) en leisure (bioscoop, bowlingbaan, schaatsbaan etc.). Het laatste type perifere ontwikkeling zijn de *solitair gelegen winkels*. Hier zijn vrijwel alle branches vertegenwoordigd.

6.2 Frankrijk

Het beleid

Met de in 1973 aangenomen *Loi Royer* (Wet Royer) kregen nationale en lokale overheden instrumenten in handen om nieuwe (grootschalige) perifere detailhandelsontwikkelingen al dan niet toe te staan. Aanvragen voor bouwvergunningen werden beoordeeld op basis van (commerciële) impactstudies. De wet was niet gericht op het beschermen van binnensteden, maar diende het behoud van kleine winkeliers te garanderen. De wet gold voor alle ontwikkelingen groter dan 1.500 m² (in steden met minder dan 40.000 inwoners was de grens 1.000 m²). Toch werden veel nieuwe ontwikkelingen doorgezet. Vanwege vage criteria in de wet kon de beperking van de omvang gewoonweg omzeild worden (Baar, 2002). Dit gebeurde zowel legaal (voor iets kleinere oppervlakten was geen vergunning nodig) als illegaal (gewoon geen vergunning aanvragen). Bovendien was er een gebrek aan politieke wil om de illegale bouw tegen te gaan, omdat vooral de *hypermarché* (megasupermarkt) als een bron van werkgelegenheid en inkomsten werd gezien (Arribas en Evers, 2001).

In 1996 is de *Loi Royer* omgezet in de *Loi Raffarin*. In deze wet (nu nog steeds vigerend) is het criterium voor nieuwe ontwikkelingen en uitbreiding van bestaande centra verlaagd van 1.000 m² naar 300 m². Bovendien zijn stedelijke planningsprincipes in de wet opgenomen. Uitgangspunt is een eerlijke concurrentie tussen grote en kleine ondernemingen. Een evenwichtige verdeling van winkelvoorzieningen over de ruimte moet bevorderd worden, zodat voldaan kan worden aan de behoeften van de consument (Baar, 2002). Opvallend is dat de Franse winkelplanning geen gebruik maakt van masterplannen, maar slechts de hiervoor genoemde indicatieve instrumenten zijn opgenomen. Aanvragen voor nieuwe ontwikkelingen worden beoordeeld door *Commissions departementales d'équipement commercial (CDEC)*. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van lokaal betrokken partijen, zoals gemeenten en de kamer van koophandel. In haar beoordeling neemt de CDEC de volgende factoren in overweging: de 'marktcapaciteit', de impact op het bestaande winkelaanbod, de werkgelegenheid en concurrentieoverwegingen. Nieuwe ontwikkelingen die meer dan 6.000 m² bedragen dienen volgens de wet aan openbare impactstudies onderworpen te worden, waarbij economische-, sociale- en planningsprincipes worden meegenomen. Locale commissies kunnen een beroep doen op een nationale commissie die bestaat uit experts op dit gebied.

Gevolgen detailhandelstructuur

Sinds de komst van de eerste *hypermarché* in 1963 wordt de Franse detailhandelstructuur tot op heden door deze megasupermarkten gedomineerd (Arribas en Evers, 2001). Ze liggen meestal langs uitvalswegen of in de perifere *banlieues*, de grootschalige wijken die in het kader van de Franse stadsuitbreiding werden gebouwd. Naast een grote foodafdeling (te vergelijken met een grote supermarkt) is er veel ruimte voor huishoudelijke artikelen, elektronische artikelen, kleding en speelgoed. Naast deze solitaire hypermarchés is er langs veel Franse wegen vanaf de jaren '70 een verscheidenheid aan winkels gevestigd, met een oppervlak net iets onder de grens van 1.000 m² uit de *Loi Royer*. Zo zijn er ook autoshowrooms, doe-het-zelf-zaken en meubelwinkels gevestigd. Het gebrek aan stadsplanning is langs uitvalswegen goed zichtbaar. Dit is hét kenmerk van de Franse winkelplanning; een probleem voor de ruimtelijke ordening is met niet-planologische normen aangepakt (beperking van de omvang tot 1.000 m²) om economische doelen (bescherming kleine winkeliers) te realiseren.

Daarnaast zijn er vanaf de jaren '70 en gedurende de jaren '80 in Frankrijk perifere *shoppingcentra* ontwikkeld. Deze zijn te vergelijken met de shoppingcentra uit het VK. De afgelopen jaren zijn er vanwege het strengere beleid relatief weinig nieuwe shoppingcentra ontwikkeld. Sinds 2000 is het accent meer komen te liggen op nieuwe ontwikkelingen in binnensteden (ICSC Europe, 2005). Ook zijn er door clustering van warenhuizen *retailparks* ontstaan, die zich naar verloop van tijd hebben ontwikkeld tot een visuele eenheid met een gezamenlijk parkmanagement. De retailparks die nu ontwikkeld worden bestaan uit de traditionele branches als bouwmarkten en winkels op het gebied van wonen, gecombineerd met culturele- en leisurevoorzieningen.

Net als in het VK hebben ook in Frankrijk sommige steden geanticipeerd op perifere ontwikkelingen. Steden als Nantes, Roubaix en Metz hebben beheersplannen voor de binnensteden opgesteld, waardoor functies werden behouden (Arribas en Evers, 2001). Het midden- en kleinbedrijf kreeg in binnensteden de kans zich te ontwikkelen tot sterke winkelformules, vrijwillige filiaalonderneming of streek- of regiogebonden ketenbedrijven (Bolt, 2004). Toch hebben de Franse stadscentra over het algemeen negatieve effecten ondervonden van de ontwikkelingen in de periferie.

6.3 Duitsland

Het beleid

Het eerste nationale detailhandelsbeleid in West-Duitsland dateert uit 1968. Nieuwe ontwikkelingen worden beperkt tot de stedelijke kerngebieden (*kerngebiete*) of de speciale perifere gebieden (*sondergebiete*). Ontwikkelingen moeten bovendien conform het regionale beleid zijn. Ondanks deze beperking zijn veel nieuwe ontwikkelingen tot stand gekomen óf omdat ze buiten de definitie van sondergebiete (shoppingcentra en supermarkten) vielen óf omdat niet kon worden aangetoond dat ze een voornamelijk regionale in plaats van lokale functie hebben. Een perifere ontwikkeling met een regionale functie was niet toegestaan, omdat het negatieve effecten zou kunnen hebben op de binnensteden.

In 1977 werd een wet aangenomen die het mogelijk maakte nieuwe perifere ontwikkelingen groter dan 1.500 m² te verbieden, wanneer dit negatieve ruimtelijke en/of commerciële effecten heeft. In 1987 is het oppervlak naar 1.200 m² bijgesteld. Speciale locaties voor detailhandel kunnen alleen ontwikkeld worden als de lokale overheid ermee instemt na overleg met omliggende gemeenten (Baar, 2002). Aangezien meubelvestigingen, bouwmarkten en tuincentra niet goed inpasbaar zijn in binnensteden is men hier vaak soepeler mee (Kolen en Bell, 2000).

In 1998 werd de wet aangepast, waardoor grootschalige projecten buiten de kerngebieden een zogenoemde regionale planning procedure moeten doorlopen wanneer ze niet binnen het regionale beleid passen. Bovendien werd een impactstudie vereist voor projecten groter dan 5.000 m².

Gevolgen detailhandelsstructuur

Ontwikkelingen wat betreft perifere detailhandel kunnen in Duitsland grofweg in twee perioden verdeeld worden (Kolen en Bell, 2000). Van 1970 tot 1990 kwamen in West-Duitsland veel perifere initiatieven van de grond, terwijl dat in Oost- Duitsland vooral vanaf de jaren '90 gebeurde, na de val van de muur.

Er is een viertal typen perifere ontwikkelingen te onderscheiden. Allereerst zijn er de *Verbrauchermärkte*. Dit zijn grootschalige discountsupermarkten met een gemiddelde omvang van ca. 2.500 m². Ze zijn voornamelijk gericht op doelgerichte aankopen. Een tweede type is de *Selbstbedienungswarenhäuser*. Deze zijn grootschaliger dan de *Verbrauchermärkte* en te vergelijken met

de Franse hypermarchés vanwege een zeer groot non-food assortiment. Ten derde zijn er de *Einkaufszentren*. Dit zijn shoppingcentra met een vergelijkend aanbod als de binnensteden. Tot slot zijn er de *solitair gelegen winkels*, waar vrijwel alle branches vertegenwoordigd zijn.

Voorals stadscentra in West-Duitsland hebben als gevolg van deze perifere ontwikkelingen zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht te lijden gehad. Ze verloren veel marktaandeel en vanwege hoge huren en een hoge filialiseringsgraad was er een eenzijdig aanbod van winkels. Mede dankzij het restrictieve beleid, wat erop gericht is de opmars van grootschalige perifere detailhandel tegen te gaan, hebben de binnensteden zich positief kunnen ontwikkelen. Er ontstond meer aandacht voor leisure en recreatief winkelen, wat leidde tot de komst van binnenstedelijke shoppingcentra, galerieën en passages. Gemeenten initieerden veelal deze ontwikkelingen met grote investeringsprogramma's (Kolen en Bell, 2000). Vanwege de nieuwe wetgeving worden er in West-Duitse steden nagenoeg geen nieuwe Einkaufszentren gerealiseerd. Oude centra worden wel geherstructureerd door nieuwe functies als bioscopen toe te voegen. In Oost-Duitsland worden deze centra nog volop gebouwd.

6.4 België

Het beleid

In 1975 is in België de eerste wet die detailhandelsontwikkelingen moest reguleren aangenomen. Met deze wet moesten zowel nieuwe ontwikkelingen als uitbreiding of transformatie van detailhandel voorgelegd worden aan een nationale commissie (ICSC Europe, 2005). Pas als deze commissie een zogenoemde sociaal-economische vergunning heeft afgegeven kon er gebouwd worden. Deze vergunning was nodig voor op zichzelf staande projecten groter dan 1.500 m² in de kerngebieden en 600 m² in de perifere gebieden van een stad of dorp (respectievelijk 1.000 m² en 400 m² voor uitbreidingen van bestaande centra). Als de nationale commissie het had goedgekeurd moest het voorgelegd worden aan de lokale overheid (Baar, 2002).

In 2004 is een nieuwe wet aangenomen. Met deze wet verdwijnt het verschil in beleid tussen kerngebieden en perifere gebieden. Bovendien worden bouwaanvragen niet meer door een nationale commissie behandeld, maar worden beslissingen op lokaal niveau genomen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid van grote verschillen in beleid, verspreid over het land (ICSC Europe, 2005).

Gevolgen detailhandelstructuur

Het detailhandelsbeleid in België heeft geleid tot het ontstaan van de zogenoemde *baanwinkels*, vanaf begin jaren '70. Deze winkels zijn vaak industrieel vormgegeven en liggen vooral langs uitvalswegen (Bolt, 2004). Ze zijn niet geconcentreerd, maar liggen verspreid tussen woningen en andere functies. De afgelopen jaren zijn relatief veel baanwinkels in voornamelijk de kleding- en modebranche gesloten. Ze gaan namelijk aan de wens van de consument voorbij, die graag een concentratie van winkels ziet ten behoeve van het vergelijkend winkelen. Er zijn in België nog veel zelfstandige winkeliers. Dit komt door de moeilijk te verkrijgen sociaal-economische vergunning voor nieuwe grote detailhandelsontwikkelingen. Naar inwonertal gerekend zijn in België dan ook weinig planmatig winkelcentra ontwikkeld. De laatste jaren zijn mondjesmaat nieuwe perifere winkelcentra tot stand gekomen. Waasland Shoppingcentre in Sint Niklaas is het meest aansprekende voorbeeld. Het is een perifeer gelegen winkelcentrum met een winkelvloeroppervlakte van 45.000 m². Er zijn zowel food als non-foodwinkels.

6.5 Conclusie

In bijlage 1 zijn de belangrijkste uitgangspunten van het beleid overzichtelijk weergegeven. Zo kan een goede vergelijking gemaakt worden van het detailhandelsbeleid in Nederland (hoofdstuk 4) in vergelijking tot de vier in dit hoofdstuk behandelde landen.

Voor Nederlandse beleidsmakers zijn een aantal lessen te leren uit ervaringen in het buitenland met betrekking tot het opstellen en uitvoeren van locatiebeleid voor de detailhandel. De conclusies uit hoofdstuk 4 zijn in deze analyse meegenomen. In tabel 6.1 zijn de kansen en knelpunten vanuit internationale ontwikkelingen overzichtelijk weergegeven.

	Kansen	Knelpunten
Verenigd Koninkrijk	Halverwege de jaren '90 hebben binnensteden op de perifere trek geanticipeerd door zich meer te richten op recreatief winkelen.	Vanaf jaren '70 zijn veel perifere ontwikkelingen ten koste gegaan van de binnensteden.
	Shoppingcentra hebben een kwalitatief hoogwaardig aanbod, vergelijkbaar met de binnensteden. Verschillende warenhuizen als trekker, aangevuld met kleinschalige winkels en leisure.	
	Retailparks kennen een goede bereikbaarheid, veel parkeerplaatsen en een gunstig prijsniveau en zijn zo aantrekkelijk voor de consument.	
Frankrijk	Hypermarchés hebben een kwalitatief hoogwaardig aanbod. Naast een ruime foodafdeling is er veel ruimte voor huishoudelijke- en elektronische artikelen, kleding en speelgoed.	Geen masterplannen en vage indicatieve instrumenten zetten een evenwichtige verdeling van winkelveorzieningen onder druk.
	Door inspelen op perifere ontwikkelingen konden midden- en klein bedrijf zich in de binnensteden ontwikkelen.	Over het algemeen hebben Franse stadscentra toch negatieve effecten ondervonden van perifere ontwikkelingen.
	Commissies bestaande uit vertegenwoordigers van lokaal betrokken partijen, zoals gemeenten en de kamer van koophandel beoordelen nieuwe plannen. De volgende factoren worden in overweging genomen: de marktcapaciteit, de impact op het bestaande winkelaanbod, de werkgelegenheid en concurrentieoverwegingen	Oppervlaktecriteria hebben niet altijd gewerkt, omdat nieuwe ontwikkelingen er net iets ondergingen zitten.
		Hypermarchés zijn vaak solitair gelegen en niet ingebed in de bestaande detailhandelsstructuur.
Duitsland	Door restrictief beleid hebben binnensteden zich in de jaren '90 toch positief kunnen ontwikkelen.	Als gevolg van perifere ontwikkelingen hebben binnensteden te lijden gehad. Vanwege hoge huren en een hoge filialiseringsgraad ontstond er een eenzijdig aanbod.
	Grote investeringsprogramma's van gemeenten initieerden nieuwe ontwikkelingen.	
	Voor consumenten zijn discountsupermarkten aantrekkelijk voor doelgerichte aankopen.	
België	Vanwege het restrictieve beleid zijn er in België veel zelfstandige winkeliers.	Veel verspreide baanwinkels gaan aan de wens van de consument (concentratie) voorbij.
		De moeilijk te verkrijgen sociaal- economische vergunning maakte nieuwe detailhandelsontwikkelingen niet mogelijk.

Tabel 6.1 Kansen en knelpunten van het buitenlandse beleid

Als uitsluitend wordt gekeken naar de positie van de Nederlandse binnensteden, dan kan het Nederlandse beleid in vergelijking met de ons omringende landen succesvol worden genoemd. Hoewel een lichte daling zichtbaar is, trekken de Nederlandse binnensteden in vergelijking met het buitenland nog steeds veel bezoekers. Gezien de ervaringen in het buitenland kan dit toegeschreven worden aan de beperking van perifere ontwikkelingen. In zowel het VK, Frankrijk als Duitsland zijn grootschalige winkelontwikkelingen in de periferie in eerste instantie ten koste gegaan van de binnensteden. Vooral in het VK en Frankrijk hebben binnensteden hierop geanticipeerd door zich te herbezinnen op hun functie en meer kwaliteit toe te voegen in zowel de fysieke omgeving als het aanbod.

Perifere ontwikkelingen kunnen dus wel degelijk een positieve invloed hebben op de binnensteden. De ervaringen leren echter ook dat een goede sturing hierin noodzakelijk is. De gedachte van de buitenlandse overheden dat het niet aan haar is om concurrentie in te perken en ook de behoeften van de consument mee te nemen, heeft geleid tot teveel nieuwe perifere ontwikkelingen. Dit kan zorgen voor een blijvend negatief effect op de binnensteden. Nederlandse beleidsmakers zullen moeten zoeken naar ruimte waar wel nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Deze mogen niet teveel negatieve effecten op de binnensteden hebben, maar moeten zorgen voor een kwaliteitsimpuls van de bestaande structuur in zijn geheel. Zo kan op een weloverwogen manier tegemoet worden gekomen aan de wensen van de consument.

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk is in de andere landen al in de jaren '70 ingevoerd dat er een impactstudie verricht moet worden bij het toevoegen van nieuwe winkelmeters aan de markt. Toch zien we in die landen dat er veel nieuwe ontwikkelingen van de grond zijn gekomen met een negatieve invloed op de bestaande structuur. Uitsluitend in Nederland is de verplichting van een dpo succesvol gebleken voor het behoud van de bestaande structuur. Ervaringen in Frankrijk leren dat goede instrumenten om te handhaven hierbij erg belangrijk zijn. Te vrijblijvend beleid kan negatief uitpakken. De later ingestelde beoordelingscommissies, bestaande uit lokale partijen, zorgden voor een breed draagvlak voor nieuwe plannen. Ervaringen uit het Belgische beleid leren dat een te restrictief beleid nieuwe ontwikkelingen weer tegenhoudt. Dit is in hoofdstuk 4 ook al opgemerkt voor de Nederlandse binnensteden. Nederlandse provinciale beleidsmakers dienen dus regionaal afgestemd beleid te formuleren, wat duidelijk aangeeft welke ontwikkelingen wél en welke níet mogelijk zijn.

Vanwege een minder restrictief beleid hebben in het buitenland vernieuwende ontwikkelingen in de periferie plaats gevonden. Deze zouden misschien in Nederland ook wenselijk zijn geweest. Zo was er geen ruimte voor 'nieuwe' concepten als een regionale shoppingcenter, retailpark of hypermarché. Alleen in het Nederlandse beleid is complementariteit tussen de binnensteden en perifere ontwikkelingen opgenomen. Dit heeft er toe geleid dat uitsluitend branches perifeer mochten vestigen, indien ze niet in de binnensteden pasten. Nieuwe ontwikkelingen zijn in het buitenland succesvol gebleken en voldoen aan de wensen van de consument. Bij een hypermarché moet opgemerkt worden dat een solitaire ligging teveel negatieve effecten kan hebben op de binnensteden. In Nederland zullen beleidsmakers dus moeten waken voor dergelijke solitaire ontwikkelingen. Aansluiting aan bestaande centra kan zorgen voor een kwaliteitsimpuls en versterking van hun positie.

7 De provincies

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het onderzoek weer, wat is uitgevoerd bij alle 12 provincies van Nederland. De resultaten zijn gebaseerd op de beleidsstukken van iedere provincie en daarnaast zijn interviews afgenomen bij één vertegenwoordiger van iedere provincie. Het eerste deel van dit hoofdstuk bestaat uit de visie van de respondenten op de marktsituatie en de Nota Ruimte. Deel twee omvat het inhoudelijke provinciale detailhandelsbeleid. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een uitstap naar de marktsituatie.

Provincies en gemeenten worden met de Nota Ruimte verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties. Provincies moeten gezamenlijk richtlijnen opstellen met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel. Door de invulling van beleid bij lagere overheden neer te leggen is er ruimte voor maatwerk. Na de lessen die uit de vorige hoofdstukken naar voren zijn gekomen, zal hier onderzocht worden hoe provincies invulling geven aan het locatiebeleid voor detailhandel en in hoeverre zij aan deze lessen gehoor geven. Detailhandel is een dynamische sector, wat vraagt om beleid wat tegemoet komt aan nieuwe ontwikkelingen. Er moet wel een balans gevonden worden met het instandhouden van de bestaande structuur. Nu het Rijk de invulling van het beleid bij provincies heeft neergelegd, is het interessant te onderzoeken hoe zij dit oppakken.

Ontwikkelingen binnen de detailhandel vragen vaak om een regionale afstemming. Hier spelen provincies een belangrijke rol. Met de nieuwe Wro krijgen zij andere instrumenten in handen, waarmee een actievere houding richting gemeenten vereist is. In hoeverre provincies al een actief detailhandelsbeleid voeren is daarom zeer relevant te onderzoeken.

Op basis van de voorgaande hoofdstukken zijn kansen en knelpunten naar voren gekomen, die voor provinciale beleidsmakers belangrijk zijn bij het maken van detailhandelsbeleid. De volgende lessen die zij hieruit kunnen leren zullen getoetst worden:

Les: De consument wil graag een goede kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod van winkels. Bovendien wil de consument goed bereikbare winkelgebieden met voldoende en betaalbare parkeergelegenheden. Wil de provincie meer tegemoet komen in de wensen van de consument, zal zij hierop in moeten spelen.

Vraag: In hoeverre komen provincies in hun beleid tegemoet in deze wensen van de consument?

Les: Brancheervaging maakt het voor de overheid lastig te sturen op branches. Wil de overheid beter kunnen sturen op branches, kan zij beperkingen voor nevenassortimenten in haar beleid opnemen.

Vraag: In hoeverre zijn er beperkingen in het provinciale beleid die brancheervaging tegengaan om zo beter te kunnen sturen op branches?

Les: Veel nieuwe winkelplannen hebben een gemeentegrensoverschrijdend effect. Provincies zullen winkelplannen met een regionale component regionaal moeten afstemmen.

Vraag: In hoeverre stemmen provincies op dit moment nieuwe winkelplannen regionaal af?

Les: Wanneer de nieuwe Wro wordt ingevoerd zullen provincies zich actiever moeten opstellen.

Vraag: In hoeverre voeren provincies een actief detailhandelsbeleid?

Les: In vergelijking met het buitenland worden de Nederlandse binnensteden nog steeds druk bezocht. Het zijn nog steeds de hoofdwinkelgebieden. Toch staan ze onder druk van perifere ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering is noodzakelijk.

Vraag: Wordt het provinciale beleid ingezet op het beschermen van binnensteden of ook op de ontwikkeling en versterking ervan?

Les: Er is veel structurele leegstand in zowel aanloopstraten van binnensteden als wijk- en buurtwinkelcentra. In het verleden is angstvallig vastgehouden aan de bestaande structuur.

Vraag: In hoeverre worden minder goed functionerende winkelmeters beschermd of wordt het verdwijnen of herontwikkeling naar andere functies toegestaan?

Les: In het buitenland zijn nieuwe ontwikkelingen wel succesvol gebleken in het tegemoet komen aan de behoeften van de consument, maar door te liberaal beleid kunnen binnensteden en de overige structuur ontwricht raken.

Vraag: In hoeverre is er in het provinciale beleid ruimte voor nieuwe ontwikkelingen als een perifeer gelegen regionaal shopping centre, een retailpark, hypermarché, themacentra en leisure in de periferie?

Les: In Nederland zijn er ondanks de overbewikeling en structurele leegstand veel nieuwbouwplannen. Hier zal een balans in gevonden moeten worden.

Vraag: In hoeverre wordt een balans gevonden in het versterken van de bestaande structuur en de nieuwbouwplannen?

Zoals in de inleiding al is aangegeven, zijn de onderzoeksgegevens ten behoeve van dit hoofdstuk op twee manieren verkregen, door middel van literatuuronderzoek en interviews. Allereerst is contact gelegd met een vertegenwoordiger van iedere provincie met het detailhandelsbeleid in portefeuille. Zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken, dienen de provincies gezamenlijk tot richtlijnen te komen voor detailhandelsbeleid. Dit gebeurt in IPO verband, waarbij vanuit iedere provincie een vertegenwoordiger betrokken is. Deze personen zijn benaderd voor dit onderzoek en hebben allen meegewerkt (overzicht zie bijlage 2). In de bijlage is een lijst opgenomen met deze personen. Op twee na zijn alle vertegenwoordigers vanuit de ruimtelijke ordeningshoek bij het detailhandelsbeleid betrokken. Hier is in dit onderzoek bewust voor gekozen aangezien het in dit onderzoek gaat om de ruimtelijke detailhandelstructuur. Via deze vertegenwoordiger zijn de meest actuele beleidsstukken (overzicht zie bijlage 3) in bezit gekregen en is vervolgens een interview afgenomen. De lijst met vragen is in bijlage 4 opgenomen.

Er is voor dit onderzoek bewust gekozen voor een lijst met open vragen en geen enquête-formulier (vragenlijst zie bijlage 4). Het is immers een kwalitatief onderzoek en op deze manier wordt de respondent niet beïnvloed bij het beantwoorden van de vragen door de mogelijke antwoorden. Het laat zo ruimte voor veel antwoordmogelijkheden en eigen interpretaties van de respondent. Bovendien ontstaat er ruimte voor het stellen van aanvullende vragen, wanneer iets onduidelijk is of wanneer de respondent een interessant antwoord geeft wat nieuwe vragen oproept. Voordat het gesprek heeft plaats gevonden is de lijst met vragen naar de respondent gestuurd. Op deze manier ontstaan er geen verrassingen voor de respondent en heeft hij/zij kunnen nadenken over zijn/haar antwoorden.

7.1 Visie marktsituatie

Alvorens te onderzoeken hoe provincies invulling hebben gegeven aan het locatiebeleid voor detailhandel is het interessant na te gaan hoe de huidige situatie wordt ervaren en welke ontwikkelingen men in de toekomst verwacht. Het geeft een beeld van wat er leeft bij een provincie. Dit heeft vervolgens invloed op de invulling van het beleid. De weergegeven resultaten zijn een opsomming van positieve en negatieve punten aan de huidige en aan de verwachting van de toekomstige marktsituatie, zoals die door de respondenten worden ervaren. Een respondent kan een punt niet genoemd hebben. Dit wil niet zeggen dat hij/zij het niet als positief of negatief ervaart. Er is ruimte gelaten voor de respondent om te antwoorden, dus uitsluitend de in zijn/haar ogen belangrijkste punten zijn genoemd.

7.1.1 Huidige marktsituatie

Positief	Provincies	Negatief	Provincies
Sommige perifere ontwikkelingen goed voor de binnenstad	NB.	Minder goede concurrentiepositie binnenstad	Gr.
Toch nieuwe ontwikkelingen mogelijk	Gr.	Slechte positie meubelboulevards	NB. Ut.
Sterk gereguleerd beleid	Gld.	Druk op perifere locaties	ZH
Complementariteit centrum en periferie	Gr.	Verslechterende positie buurtcentra	ZH.
Binnensteden in stand gehouden	Gr. Lb.	Verslechterende positie kleine kernen	Zl.
Niet veel leegstand	Dr.	Leegstand in aanloopstraten	Ut.
Perifere ontwikkelingen beïnvloeden binnenstad niet negatief	Dr.		
Gemeenten gaan goed om met afweging nieuwe ontwikkelingen	Dr.		
Goede detailhandelstructuur	NH.		
Investerings in zowel vernieuwing als herstructurering	ZH.		
Meer herbezinnen op kwaliteit	Zl.		
Geen	Fr.	Geen	Lb. Fr
Weet niet	Fl. Gld.	Weet niet	Fl. Gld. NH.

Tabel 7.1 Ervaringen huidige marktsituatie

Allereerst is het opvallend dat er veel meer positieve dan negatieve ervaringen van de huidige marktsituatie worden genoemd. Respondenten vinden over het algemeen de huidige detailhandelstructuur goed als gevolg van het gevoerde detailhandelsbeleid. Zij baseren zich hierbij overigens meer op ervaringen uit de praktijk en eigen interpretaties dan op gedegen onderzoek. Slechts twee provincies (Limburg en Zuid-Holland) doen onderzoek naar de marktsituatie en de ontwikkelingen daarin (zie paragraaf 7.3). Dit verklaart ook dat een aantal respondenten geen positieve of negatieve punten kan noemen. Zij zijn niet op de hoogte van concrete ontwikkelingen op de detailhandelsmarkt in hun provincie. Toch zijn er respondenten die uitspraken doen over de huidige marktsituatie, terwijl hier geen onderzoek naar gedaan is. Als op basis van deze veronderstellingen het beleid wordt geformuleerd, kan dit verontrustend genoemd worden. Alvorens beleid te formuleren is gedegen onderzoek noodzakelijk.

In de verschillende gegeven positieve punten aan de huidige marktsituatie zit een lijn. Over het algemeen wordt het functioneren van de detailhandelsstructuur als geheel positief ervaren. De ervaring is dat de binnensteden het goed doen en dat er complementariteit is tussen de verschillende winkelcentra. De negatieve punten hebben betrekking op een trend die zij waarnemen in de centra buiten de binnensteden. De positie van deze centra ziet men verslechteren.

7.1.2 Toekomstige marktsituatie

Positief	Provincies	Negatief	Provincies
Meer beter bereikbare perifere locaties	Fl.	Perifere locaties slecht bereikbaar voor minder mobiele mensen	Fl.
Binnenstad kan zich versterken door een gevarieerd aanbod	Gr. ZH. Ut. NB.	Dalende detailhandelsbestedingen	Gld.
Bevorderen van de dynamiek	Lb.	Er komt meer van hetzelfde	Gld.
Richten op de vraag (consument en detaillist)	Lb. NH.	Onbegrip voor provincie door afwijzen nieuwe ontwikkelingen	ZH.
Meer herbezinnen op kwaliteit	Zl.	Verslechterende positie kleine kernen	Zl.
		Andere branches op perifere locaties	NB.
		Binnensteden eenvormig	Gr.
		Leegstand in aanloopstraten	Gr.
		Mislopen van nieuwe ontwikkelingen	Ut.
Geen		Geen	Lb. Fr. NH.
Weet niet	Dr. Gld	Weet niet	Dr.

Tabel 7.2 Verwachte toekomstige marktsituatie

Opvallend aan de antwoorden met betrekking tot de verwachte toekomstige marktsituatie is, dat er meer negatieve dan positieve punten worden genoemd. Men is positiever over de huidige dan over de toekomstige marktsituatie. Positieve punten die genoemd worden hebben betrekking op kansen voor nieuwe ontwikkelingen. Uit de lessen voor het provinciale beleid kwam naar voren dat er behoefte is aan kwaliteit. Dit kan gerealiseerd worden door nieuwe ontwikkelingen toe te staan. Zeven provincies zeggen hier iets over. Zo ziet men de ontwikkelingen richting de periferie als een kans voor de binnenstad om meer kwaliteit toe te voegen, door meer op de vraag vanuit de markt te richten en een gevarieerd aanbod te creëren.

Ziet men positieve punten aan ontwikkelingen richting de periferie, de negatieve punten overheersen. Deze staan in feite lijnrecht tegenover elkaar. De kansen die er voor nieuwe ontwikkelingen zijn mogen niet te ver doorgaan, door te veel perifeer toe te staan. Te veel nieuwe branches in de periferie bijvoorbeeld, kunnen ten koste gaan van de kwaliteit van de binnensteden en de winkels in de kleinere kernen.

7.1.3 Conclusie

Het is verontrustend dat provincies hun beleid opstellen, zonder een voorafgaand marktonderzoek. Wanneer geen concreet zicht is op bijvoorbeeld de leegstand of de hoeveelheid nieuwbouwplannen kan hier het beleid ook niet goed op afgestemd worden.

De respondenten zien zowel de risico's als de kansen van de druk op perifere locaties. Door de decentralisatie van detailhandelsbeleid naar provincies is het aan hen een balans te vinden tussen perifere ontwikkelingen en de bestaande detailhandelstructuur, in het bijzonder de binnensteden.

Dat men minder positief is over de toekomstige marktsituatie kan leiden tot een restrictief beleid. De verwachting dat er veel ontwikkelingen in de periferie plaats zullen gaan vinden ligt hieraan ten grondslag. Of provincies in hun beleid ook daadwerkelijk weinig ruimte laten voor nieuwe ontwikkelingen in de periferie zal in het vervolg van dit hoofdstuk behandeld worden. Toch ziet men ook de kansen voor vernieuwing. Of dit ook in het beleid terug te zien is zal in de komende paragrafen aan bod komen.

- Veel respondenten doen uitspraken, zonder dat zij goed zicht hebben op de marktsituatie;
- Men is over het algemeen positiever over de huidige marktsituatie dan over de toekomstige marktsituatie;
- Het functioneren van de bestaande detailhandelsstructuur ervaart men positief. Toch ziet men verslechtering in de centra buiten de binnensteden;
- Men ziet zowel de risico's (schadelijk voor bestaande structuur) als de kansen (vernieuwing) van ontwikkelingen in de periferie. Er dient een balans gevonden te worden.

7.2 Visie Nota Ruimte

De Nota Ruimte legt het opstellen van locatiebeleid voor detailhandel neer bij de provincies. Het beleid dient wel te voldoen aan de door het Rijk opgestelde randvoorwaarden. Er is veel beleidsvrijheid voor provincies ontstaan. Interessant is te achterhalen hoe provincie deze nieuwe vrijheid ervaren. Bij het onderzoeken hiervan is onderscheid gemaakt in een algemene indruk van de Nota Ruimte, de relatie tot het buitenland, bereikbaarheid en kwaliteit.

7.2.1 Nota Ruimte algemeen

In onderstaande tabel zijn de algemene positieve en negatieve punten overzichtelijk weergegeven.

Positieve punten	Provincies	Negatieve punten	Provincies
Meer ruimte om regionaal maatwerk te leveren	Zl. Lb Ov.	Er is niks om op terug te vallen	Zl
Is een erkenning van het eigen beleid	ZH.	Jammer dat er niks over weidewinkels gezegd wordt	Ut.
Juiste afstemming op het juiste niveau	ZH.	Niet alle provincies hebben genoeg capaciteit en scherp beleid	ZH.
Er is meer vrijheid voor de provincies	NH. Gld.	Rijk had het beste het beleid kunnen formuleren, nu moeten provincies het gezamenlijk doen en dat kost tijd	Fl.
		Er wordt erg veel vrijheid aan provincies gegeven. Op sommige punten moet het Rijk juist wel duidelijke regels stellen	NB.
		Het geheel loslaten van PDV/GDV beleid. Aanpassingen waren voldoende	NH
		Grotere vrijheid waar provincies niet zozeer op zitten te wachten	Gr.
		Geen concrete normstelling meer, maar vager beleid	Ov.
Geen	Fr.	Geen	Lb. Fr.
Weet niet	Fl. Dr.	Weet niet	Fl. Dr.

Tabel 7.3 Algemene visie op de Nota Ruimte

Allereerst moet opgemerkt worden dat de respondenten van Friesland en Drenthe beide net zijn begonnen met detailhandelsbeleid en daarom niet veel konden zeggen over de Nota Ruimte. Ze wisten er gewoonweg niet veel vanaf.

Er lijkt een tweedeling te ontstaan, wanneer gevraagd wordt naar de algemene visie op de Nota ruimte. De extra vrijheid die provincies krijgen om regionaal maatwerk af te leveren wordt namelijk zowel positief als negatief ervaren. De meest genoemde positieve punten liggen in de lijn

van de ruimte die is ontstaan voor regionaal maatwerk (zes respondenten). De meest genoemde negatieve punten zijn, teveel vrijheid en geen beleid om op terug te vallen (vijf respondenten). Alleen Overijssel en Zeeland noemen over deze vrijheid positieve én negatieve punten.

De positief gestemde provincies lijken zich bewust van hun nieuwe taak; het voeren van een regionaal afgestemd detailhandelsbeleid. Of ze hier klaar voor zijn is een heel andere vraag. De negatief gestemde provincies zetten vraagtekens bij hun nieuwe taak. Een duidelijk en krachtig rijksbeleid is vertrouwd om op terug te kunnen vallen. Zo hoeft je niet zelf beleid te formuleren en het te verantwoorden tegenover gemeenten en marktpartijen.

7.2.2 Nota Ruimte en het buitenland

In hoofdstuk 6 hebben we kunnen zien dat het liberale beleid in ons omringende landen heeft geleid tot negatieve ontwikkelingen. Daarom is men in deze landen op rijksniveau een restrictiever detailhandelsbeleid gaan voeren. Wat vinden provinciale beleidsmakers in Nederland van de Nota Ruimte in relatie tot deze ontwikkeling in het buitenland?

Visie	Provincies
Staat haaks op elkaar. In het buitenland ziet men dat perifere ontwikkelingen schadelijk zijn	Zl.
De omgekeerde trend is opvallend	Ut.
Tegendraads, het buitenlandse beleid heeft geleid tot lege binnensteden. Door motie is het toch enigszins gecorrigeerd	ZH.
Buitenlandse ontwikkelingen moet je in Nederland niet willen	Fr.
De Nota Ruimte is in dat licht een slechte zaak	Fl.
De decentralisatie van beleid leidt waarschijnlijk weer tot liberalisatie en hier is men in het buitenland van terug gekomen	NB.
Decentralisatie is positief, want het blijkt dat op dat niveau het al goed geregeld is	Dr.
Tegengestelde ontwikkeling. Aanpassingen in het Nederlandse beleid was voldoende	Gld
Het Nederlandse beleid lijkt naar het buitenlandse toe te groeien	Lb.
Omgekeerde ontwikkeling, maar provincies laten het beleid toch niet los	Gr.
Weet niet	NH. Ov.

Tabel 7.4 Visie op de Nota Ruimte in vergelijking tot het buitenland

Het merendeel van de provincies (acht) noemt het detailhandelsbeleid uit de Nota Ruimte opvallend. Het lijkt volgens hen een tegengestelde ontwikkeling. In het buitenland heeft men op rijksniveau een restrictiever beleid opgesteld en in Nederland wordt het beleid juist naar provincies gedecentraliseerd. De invulling van beleid is met de motie Bochove wel aan strengere randvoorwaarden verbonden. Zoals uit hoofdstuk 6 al is gebleken heeft het liberale beleid in het buitenland geleid tot veel winkelontwikkelingen in de periferie. Een aantal respondenten ziet dit als een bedreiging. Dit is opvallend. Het is nu juist aan provincies beleid te maken. Zij kunnen dus zelf bepalen of zij een restrictief beleid voeren en in hoeverre ontwikkelingen in de periferie zijn toegestaan. Ze hoeven het dus niet als een bedreiging te zien, het is aan henzelf.

Alleen de respondenten van Groningen en Drenthe noemen de nieuwe rol van provincies. Ze zijn van mening dat het beleid op provinciaal niveau al goed geregeld is en ongewenste ontwikkelingen in de periferie dus tegengehouden zullen worden. Limburg ziet het Nederlandse beleid zelfs toegroeien naar het buitenland.

7.2.3 Nota Ruimte en bereikbaarheid

In de Nota Ruimte stelt het Rijk wat bereikbaarheid betreft het volgende. Aan bestaande en nieuwe bedrijven die vanwege verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing, moet ruimte worden geboden op daarvoor te bestemmen terreinen. Deze bedrijven moeten bij voorkeur daar gevestigd zijn, waar sprake is van een multimodale ontsluiting. Wat vinden provinciale beleidsmakers van de Nota Ruimte in relatie tot bereikbaarheid?

Visie	Provincies
Uitkijken voor teveel ruimte geven aan rand van steden	Zl.
Hier is geen concrete aandacht voor. Wordt aan gemeenten overgelaten	Ut.
Goed dat dit aan lagere overheden wordt overgelaten. Geen verbetering of verslechtering	ZH.
Wordt aan provincie overgelaten. Provincie zal samen met gemeente gaan invullen	Fr.
Dit zou op rijksniveau beter afgestemd moeten worden	Fl.
Meer vrijheid aan provincies	Fl.
Er is meer ruimte voor perifere ontwikkelingen	NH, Ov.
Gaat de Nota Ruimte niet zozeer op in	Dr.
Dit wordt meer aan provincies over gelaten	Gld.
ABC-beleid heeft niet gewerkt en wordt nu niet veel over gezegd	Lb.
Zegt Nota weinig over. Dient op gemeentelijk niveau opgelost te worden	Gr.

Tabel 7.5 Visie op de Nota Ruimte in relatie tot bereikbaarheid

Het merendeel van de provincies ziet in de Nota Ruimte niets terug over bereikbaarheid. De Nota geeft echter wel aan dat voor grote verkeersaantrekkende winkels ruimte moet worden geboden op daarvoor te bestemmen terreinen. Provincies mogen dus binnen deze randvoorwaarde bepalen welke branches perifeer mogen vestigen. Zij zijn nu het overheidsorgaan dat de bereikbaarheid actief moet oppakken. Dit geldt voornamelijk voor winkelcentra met een regionale trekkracht. Groningen en Utrecht noemen echter de gemeenten als overheidsniveau waarop dit opgelost moet worden.

7.2.3 Nota Ruimte en kwaliteit

Uit hoofdstuk 2 bleek dat de consument behoefte heeft aan een betere kwaliteit van zowel het winkelaanbod als de fysieke winkelomgeving. In de Nota Ruimte is opgenomen dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Wat vinden provinciale beleidsmakers van de Nota Ruimte in relatie tot de behoefte aan meer kwaliteit?

Visie	Provincies
De nota geeft de provincie ruimte om wel of niet te sturen	Zl.
Er is aandacht voor en wordt gestimuleerd, maar geen actieve toetsing	Ut.
Geeft hier geen instrumenten voor, maar laat het over aan de markt. Geen verbetering of verslechtering	ZH.
Wordt aan provincie overgelaten. Provincie zal samen met gemeente gaan invullen	Fr.
Dit zou op rijksniveau beter afgestemd moeten worden	Fl.
Er wordt niet veel over gezegd. Is aan provincies.	NB.
Dit komt meer uit de markt	NH.
Gaat de Nota Ruimte niet zozeer op in	Dr.
Dit wordt meer aan provincies over gelaten	Gld.
Er zijn wel uitgangspunten, maar is aan de regio's dit uit te werken	Lb.
Hier heeft de overheid geen invloed op	Gr.

Tabel 7.6 Visie op de Nota Ruimte in relatie tot kwaliteit

Ook wat betreft kwaliteit ziet het merendeel van de provincies (negen) niets terug in de Nota Ruimte. Volgens vier provincies is het aan de markt dit te realiseren. De overheid kan geen invloed uitoefenen op het realiseren van kwaliteit, slechts indirect. Slechts vijf provincies noemen zichzelf als het overheidsniveau dat hier invulling aan zal moeten geven. Het lijkt dus dat het merendeel van de provincies passief met kwaliteit omgaat, terwijl het juist de overheid zou moeten zijn die de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving moet waarborgen.

7.2.4 Conclusie

De provincies constateren dat er op rijksniveau weinig beleid is. Er is voor provincies veel beleidsruimte. Zoals al eerder in dit onderzoek geconstateerd is, kan iedere provincie zijn eigen interpretatie geven van de randvoorwaarden die het Rijk stelt. De belangrijkste conclusies zijn in het onderstaande kader weergegeven. Hieruit blijkt dat provincies in de Nota Ruimte weinig houvast zien voor het eigen beleid. In algemene zin ziet men niets om op terug te vallen. Specifiek ziet men voor bereikbaarheid en kwaliteit van winkelontwikkelingen ook geen aanknopingspunten. De eerdere constatering dat provincies meer vrijheid krijgen, wordt door de provincies zelf ook zo ervaren. Deze beleidsvrijheid kan leiden tot een versnippering van beleid. Of dit ook is gebeurd zal in de komende paragraaf onderzocht worden.

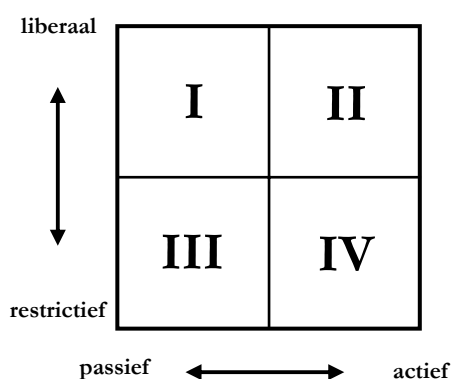
- *De extra vrijheid die provincies krijgen wordt zowel positief als negatief ervaren. Positief vanwege de ruimte voor regionaal maatwerk. Negatief omdat er geen sterk beleid meer is om op terug te vallen;*
- *In vergelijking met het buitenland vindt men het Nederlandse beleid opvallend. In het buitenland wordt op rijksniveau strakker beleid geformuleerd, in Nederland wordt het beleid gedecentraliseerd naar provincies;*
- *De respondenten vinden qua bereikbaarheid van winkelcentra weinig terug in de Nota Ruimte;*
- *De respondenten vinden qua kwaliteit van winkelontwikkelingen weinig terug in de Nota Ruimte.*

7.3 Het provinciale beleid

Nu we weten hoe de provincies de marktsituatie en de beleidsvrijheid die ze krijgen na de Nota Ruimte ervaren, komt het provinciale beleid aan bod. Zoals uit de vraagstelling in paragraaf 1.6 is gebleken komen hier twee hoofdvragen aan de orde, te weten:

1. In hoeverre voeren de provincies een restrictief of liberaal beleid?
2. In hoeverre voeren de provincies een passief of actief beleid?

Om deze twee hoofdvragen te kunnen beantwoorden, zal eerst een aantal subvragen gesteld moeten worden. Deze vragen tezamen zijn bepalend voor de mate waarin een provincie een liberaal en in welke mate zij een actief detailhandelsbeleid voert. Door de resultaten van deze twee hoofdvragen voor elke provincie in een matrix tegen elkaar uit te zetten (zie figuur 7.1), wordt een beeld gevormd, over hoe de huidige situatie in Nederland wat betreft detailhandelsbeleid is. Het geeft tevens per provincie een indicatie van de ontwikkelingsmogelijkheden voor nieuwe vormen van detailhandel. Alvorens voor elk van de vier kwadranten te beschrijven wat het betekent wanneer een provincie in het desbetreffende kwadrant terecht komt, zullen eerst de indicatoren (de subvragen) voor de mate van een liberaal en een actief beleid omschreven worden. De relevantie van deze indicatoren zal tevens aangetoond worden.



Figuur 7.1 Matrix

7.3.1 De indicatoren

Zoals al eerder is aangegeven is hier sprake van een kwalitatief onderzoek. Het is dan ook moeilijk aan te geven dat bijvoorbeeld de ene provincie een tweemaal zo liberaal beleid voert dan een andere provincie. Dat is hier dan ook nadrukkelijk niet de bedoeling. Wel zullen per indicator de provincies onderling vergeleken worden, om te bepalen welke provincie liberaler of actiever is dan de ander. Het kwalitatieve karakter van dit onderzoek maakt het niet mogelijk hier een schaal aan te koppelen. In deze paragraaf zal per hoofdvraag verantwoord worden waarom voor deze indicatoren gekozen is.

Passief versus actief

De mate van activiteit van een provincie in het voeren van detailhandelsbeleid geeft aan in hoeverre zij het noodzakelijk vindt te sturen. Een passieve provincie gaat er vanuit dat de markt in staat is een goede detailhandelstructuur te realiseren. Het is tevens een indicatie van de waarde die een provincie hecht aan een goede detailhandelsstructuur. Provincies (en gemeenten) worden met de Nota Ruimte namelijk verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor detailhandel. Aan de hand van een zevental indicatoren zal de mate van activiteit van de provincies onderling bepaald worden. De relevantie van iedere indicator voor actief dan wel passief beleid zal hier aangetoond worden. Per provincie zijn de volgende subvragen gesteld:

1. Heeft de provincie een detailhandelsvisie of alleen een streekplan opgesteld?
2. Verricht de provincie zelf onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de detailhandel?
3. Zijn gemeenten verplicht onderzoek uit te voeren?
4. Zijn gemeenten verplicht een detailhandelsvisie op te stellen?
5. Zijn regio's verplicht een detailhandelsvisie op te stellen?
6. Stuurt de provincie de vraag naar en het aanbod van winkels?
7. Stuurt de provincie op de kwaliteit van winkels?

Ad 1. Detailhandelsvisie?

Met de Nota Ruimte wordt het bestaande PDV/GDV-beleid vervangen door een locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Op rijksniveau is geen specifiek detailhandelsbeleid opgesteld. Het is geïntegreerd met het beleid voor bedrijven en voorzieningen. Het is nu aan provincies beleid op te stellen, binnen de door het Rijk opgestelde randvoorwaarden. Er zijn voor provincies drie typen beleidsdocumenten, waarin zij het detailhandelsbeleid kan opnemen. In de eerste plaats kan zij het opnemen in een streekplan (ook wel structuurvisie of omgevingsplan genoemd). Een tweede mogelijkheid is een speciale detailhandelsvisie. Een laatste mogelijkheid is het detailhandelsbeleid te integreren met het algemene locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, zoals in het rijksbeleid wordt voorstaan. Opgemerkt moet worden dat in de laatste twee gevallen tevens een paragraaf in het streekplan kan worden opgenomen. Het uitwerken van het detailhandelsbeleid in een speciale visie of een algemene visie voor locatiebeleid impliceert een actievere provincie dan wanneer uitsluitend een (summiere) paragraaf is opgenomen in het streekplan. Het kan een indicatie geven hoeveel waarde een provincie hecht aan een goede detailhandelsstructuur. Het kan ook aangeven in welke mate het detailhandelsbeleid 'speelt' bij een provincie. Misschien zijn er weinig nieuwe ontwikkelingen en volstaat een paragraaf in het streekplan.

Ad 2. Provinciaal onderzoek?

Een provincie kan zelf onderzoek verrichten naar de situatie op de detailhandelsmarkt. Opgemerkt moet worden dat zij dit waarschijnlijk vanwege capaciteitsproblemen zal uitbesteden aan een onderzoeksbureau. Een dergelijk onderzoek kan inzicht geven in wijzigingen in het

consumentgedrag en het functioneren van verschillende winkelcentra. Er kunnen actuele trends en ontwikkelingen binnen de detailhandel naar voren komen, waarop geanticipeerd kan worden met detailhandelsbeleid. Mocht een provincie onderzoek (laten) uitvoeren geeft dit aan dat zij ontwikkelingen nauwgezet volgt en het eventueel noodzakelijk acht wel of niet te sturen. Het is dus een belangrijke indicator voor een actieve dan wel passieve provincie.

Ad 3. Gemeentelijke onderzoek?

Een provincie kan middels detailhandelsbeleid gemeenten verplichten onderzoek uit te voeren naar de situatie op de lokale of regionale detailhandelsmarkt. Wanneer een gemeente een bouwaanvraag heeft gekregen voor een nieuw winkelcentrum en zij staat hier positief tegenover, kan de provincie de gemeente verplichten onderzoek uit te voeren naar de invloed hiervan op de bestaande detailhandelsstructuur. Toevoeging van nieuwe winkelmeters kan zowel lokaal als regionaal invloed hebben.

Ad 4. Gemeentelijke detailhandelsvisie?

De provincie heeft ook de mogelijkheid gemeenten te verplichten een detailhandelsvisie op te stellen. Wanneer dit niet verplicht is, wil dit natuurlijk niet zeggen dat de gemeenten geen visie hebben. Het geeft wel aan dat de provincie minder actief is richting de gemeenten in het uitdragen van haar detailhandelsbeleid.

Ad 5. Regionale detailhandelsvisie?

Naast het verplichten van een gemeentelijke detailhandelsvisie kunnen ook regio's verplicht worden een visie op te stellen. Dit kunnen WGR-plusregio's zijn. In een regionale visie geven samenwerkende gemeenten aan hoe de detailhandelsstructuur er uit dient te zien en waar nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Het belang van een regionale visie ligt in het feit dat toevoeging van nieuwe winkelmeters zowel lokaal als regionaal effect kan hebben. De regionale visies kunnen een input zijn voor de provinciale detailhandelsvisie, maar het werkt ook andersom; een regionale visie moet wel voldoen aan de provinciale randvoorwaarden.

Ad 6. Sturing vraag en aanbod?

Met de Nota Ruimte zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties. Aangezien het toevoegen van nieuwe winkelmeters een regionaal effect kan hebben, zijn het juist de provincies die hier een goede afstemming in dienen te vinden. Wanneer in een gemeente behoefte is aan een perifeer regionale shoppingcenter is het aan de provincie een goede afstemming met buurgemeenten te realiseren, opdat daar niet eenzelfde ontwikkeling plaatsvindt. Of en in hoeverre de provincies hier sturing aan geven is dan ook een belangrijke vraag bij het bepalen van de mate van activiteit van een provincie.

Ad 7. Sturing kwaliteit?

In hoofdstuk 2 is de behoefte van de consument aan kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod als structurele ontwikkeling opgemerkt. Wanneer marktpartijen deze kwaliteit niet kunnen realiseren kan gesproken worden van marktfalen. Dit maakt overheidssturing legitiem, om deze kwaliteit uiteindelijk toch te bewerkstelligen. Omdat nieuwe winkelcentra of herstructurering van bestaande centra vaak een regionaal effect hebben is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies. In hoeverre zij sturen op kwaliteit is dus een indicator voor de mate waarin een provincie actief is in het voeren van detailhandelsbeleid.

Restrictief versus liberaal

De mate waarin provincies al dan niet een liberaal detailhandelsbeleid voeren geeft aan in hoeverre zij tegemoet komen aan de dynamiek in de detailhandel. De in hoofdstuk 2 weergegeven trends en ontwikkelingen zijn bepalend voor deze dynamiek. Een goede balans zien te vinden tussen het instandhouden van de bestaande detailhandelsstructuur en de dynamiek is hierbij essentieel. De indicatoren om te bepalen in hoeverre provincies een liberaal beleid voeren zijn opgesteld op basis van de structurele ontwikkelingen in de markt, ontwikkelingen in het nationale en internationale detailhandelsbeleid. Deze zijn behandeld in respectievelijk de hoofdstukken 2, 4 en 6. Per provincie zijn voor iedere indicator de volgende subvragen gesteld:

1. Zijn er beperkingen voor weidewinkels in alle branches?
2. Zijn er beperkingen voor megasupermarkten?
3. Zijn er mogelijkheden voor perifere regionale shopping centers?
4. Zijn er beperkingen voor themacentra?
5. Zijn er beperkingen voor grootschalige detailhandel vestiging?
6. Zijn er beperkingen voor leisure voorzieningen in de periferie?
7. Welke branches zijn er op perifere locaties toegestaan?
8. Zijn er beperkingen voor nevenassortimenten voor branches op perifere locaties?

Ad 1. Weidewinkels?

De eerste initiatieven voor weidewinkels waren er al in de jaren '50. Het zijn winkels buiten of aan de rand van de stedelijke bebouwing, waar in principe alle branches vertegenwoordigd kunnen zijn. Tot voor kort was voor deze winkels geen ruimte in het beleid. In de Nota Ruimte wordt echter niets over weidewinkels gezegd. Met andere woorden, het al dan niet toestaan van deze winkels wordt overgelaten aan de provincies. Aangezien weidewinkels in het verleden altijd zijn geweerd, kan bij het toestaan van deze winkels gesproken worden van een liberaal beleid.

Ad 2. Megasupermarkten?

Uit de analyse van het buitenlandse beleid is gebleken dat deze supermarkten vooral in Frankrijk tot ontwikkeling zijn gekomen, de zogenoemde hypermarchés, vaak langs uitvalswegen gevestigd. In Nederland is slechts een aantal megasupermarkten gerealiseerd, omdat overheden vaak terughoudend zijn vanwege de effecten op de bestaande structuur. Het door provincies toestaan van megasupermarkten op perifere locaties zou dus een omslag in het beleid zijn en getuigd van een liberale provincie.

Ad 3. Perifere regionale shopping centers?

In 2000 concludeerde de MDW-werkgroep na een analyse van het PDV/GDV-beleid dat in tegenstelling tot het buitenland, in Nederland geen regionale shopping centers tot ontwikkeling zijn gekomen (zie paragraaf 4.1.3). Dergelijke winkelcentra zouden op sommige plaatsen een extra kwaliteit aan het bestaande winkelbestand kunnen toevoegen. Tot nog toe is de overheid hier zeer terughoudend in geweest. Het, al dan niet in beperkte mate, ruimte laten voor perifere regionale shopping centers is daarmee een indicator voor een liberaal detailhandelsbeleid.

Ad 4. Themacentra?

De eerste thematische ontwikkelingen in Nederland waren de meubelboulevards en de auto-eilanden. De laatste jaren komen steeds meer initiatieven van de grond rond de thema's sport, medische zorg en recreatie. Het is aan de (gemeentelijke en provinciale) overheid hier al dan niet ruimte voor te laten in hun detailhandelsbeleid. Dergelijke ontwikkelingen vinden voornamelijk plaats op perifere locaties dat invloed kan hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Door het, al dan niet in beperkte mate, toestaan van thematische ontwikkelingen kan tegemoet worden

gekomen aan de dynamiek in de detailhandel. Daarmee is dit dus een indicator voor liberaal beleid.

Ad 5. Grootschalige detailhandelsvestiging?

Om de dynamiek in de detailhandel te bevorderen is in dertien stedelijke knooppunten vanaf 1993 mogelijk GDV-locaties te ontwikkelen. Ondanks dat dit GDV-beleid met de Nota Ruimte komt te vervallen, hebben veel provincies het nog steeds in hun beleid opgenomen. In hoeverre zij deze ontwikkeling beperken op basis van oppervlakten, steden/ locaties en eventueel branches is een indicator voor de mate van liberaal beleid.

Ad 6. Leisure voorzieningen?

Vanaf de jaren '90 zijn steeds meer initiatieven gekomen voor detailhandel in combinatie met leisure. Ontwikkelingen rond voetbalstadions zijn hier een voorbeeld van. Leisure voorzieningen worden niet altijd toegestaan op perifere locaties, of in beperkte mate. Het is dan ook een belangrijke indicator voor de mate van liberaal beleid.

Ad 7. Perifere branches?

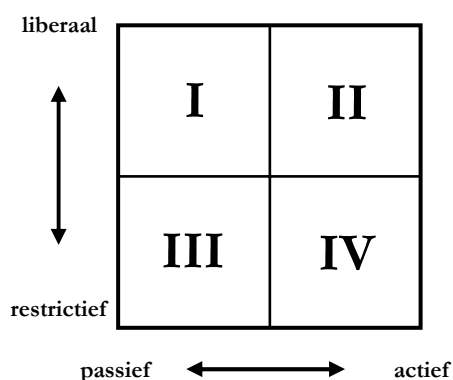
Uit de geschiedenis van het detailhandelsbeleid is naar voren gekomen, dat niet alle maar slechts een aantal branches perifeer worden toegestaan. Dit is detailhandel wat de volgende goederen verkoopt: brand- en/of explosiegevaarlijke goederen, auto's, boten, caravans, tenten, grove bouwmaterialen, bouwmarkten, keuken, sanitair, woninginrichting (waaronder meubelen), vloeren, zonwering. Er is dan ook vaak discussie om meerdere branches op perifere locaties toe te laten. De mate waarin dit gebeurt, is een indicator voor een al dan niet liberaal detailhandelsbeleid. Wanneer provincies meer branches in de periferie toelaten kan gesproken worden van een liberaler beleid.

Ad 8. Nevenassortimenten?

In hoofdstuk 2 is branchevervaging genoemd als ontwikkeling binnen de detailhandel die medebepalend is voor de dynamiek. Het maakt overheidssturing op branches moeilijk. De overheid heeft de mogelijkheid het voeren van nevenassortimenten aanvullend op het hoofdassortiment te beperken, door middel van oppervlaktecriteriën of omzetcriteriën. Het opstellen van een dergelijke beperking laat minder ruimte voor de dynamiek. Het is dan ook een indicator voor de mate van liberaal beleid.

7.3.2 De kwadranten

Wanneer alle subvragen voor een provincie beantwoord zijn kan deze in één van de vier kwadranten geplaatst worden. Uiteraard zijn binnen een kwadrant verschillende posities denkbaar. Per kwadrant zal hier een visie gegeven worden, over wat het betekent wanneer een provincie in dat kwadrant terecht komt.



Kwadrant I

In dit kwadrant is sprake van een *passief-liberaal* beleid. Er zou zelfs gesproken kunnen worden van een *laissez faire* beleid. De provincie staat nieuwe ontwikkelingen toe, die tegemoet komen aan de dynamiek in de detailhandel, maar zij houdt hierbij geen rekening met de effecten op de bestaande structuur. Er wordt niet gestuurd op kwantiteit en kwaliteit, zodat er een ontwrichting van de detailhandelsstructuur kan ontstaan.

Figuur 7.2 Matrix met kwadranten

Kwadrant II

Wanneer een provincie in dit kwadrant geplaatst kan worden voert zij een *actief-liberaal* beleid. Er is binnen het beleid ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, waar zij nadrukkelijk controle op houdt. De provincie stuurt nieuwe ontwikkelingen, zodat deze in beperkte mate schadelijk zijn voor de bestaande structuur. Waar sprake is van 'oude', kwalitatief minder goede meters, accepteert zij het wanneer deze zullen verdwijnen. Ze worden niet angstvallig in stand gehouden door nieuwe ontwikkelingen tegen te houden. Er kan gesproken worden van een provincie met oog voor de dynamiek in de detailhandel.

Kwadrant III

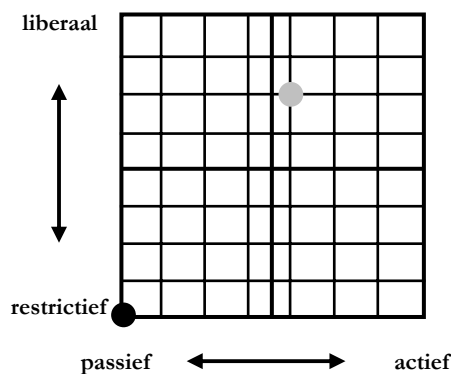
In dit kwadrant is sprake van een *passief-restrictief* beleid. De provincie die in dit kwadrant geplaatst kan worden heeft grote beperkingen opgesteld met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen. Zij voert dit beleid vervolgens niet actief uit richting de regio's en de gemeenten. De strikte regels zijn opgesteld met het idee dat er dan ook niets verkeerd kan gaan. Door gewoonweg een restrictief beleid te voeren zijn nieuwe ontwikkelingen vrijwel onmogelijk en blijft de bestaande structuur intact.

Kwadrant IV

Wanneer een provincie in dit kwadrant geplaatst kan worden voert zij een *actief-restrictief* beleid. Er is binnen deze provincie weinig ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Gemeenten en regio's worden door de provincie actief benaderd dit beleid over te nemen en uit te voeren. De provincie hecht veel waarde aan de bestaande structuur en ziet de dynamiek in de detailhandel meer als een bedreiging dan een kans om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.

7.3.3 De verantwoording

Ondanks het feit dat alle subvragen met ja of nee te beantwoorden zijn, ligt de praktijk iets gecompliceerder. Voor de mate van actief beleid zullen de provincies per indicator onderling vergeleken moeten worden om te bepalen of een provincie voor die desbetreffende indicator positief scoort. Hetzelfde geldt voor de mate van liberaal beleid. Uitsluitend op deze manier kan een verantwoorde kwalitatieve afweging gemaakt worden.



De figuur hiernaast laat zien hoe een provincie in de matrix geplaatst kan worden. Het vertrekpunt van iedere provincie is de zwarte bullet. Een voorbeeld, indien voor een provincie vier criteria voor *passief-actief* en zes voor *restrictief-liberaal* positief beantwoord kunnen worden, zal zij in de matrix op de plek van de grijze bullet terecht komen. Er kan dan gesproken worden van een provincie met een *actief-liberaal* beleid.

Figuur 7.3 Matrix met raster

Passief versus actief

Om te bepalen in hoeverre een provincie een actief of passief beleid voert, zijn de beleidsstukken en interviews geanalyseerd op basis van de in paragraaf 7.3.1 genoemde indicatoren (overzicht zie bijlage 5). De interviews waren hierbij de belangrijkste bron. In tabel 7.6 zijn de resultaten van deze analyse weergegeven. De provincies zijn onderling vergeleken. Een 0 geeft aan dat de desbetreffende provincie vergeleken met andere provincies voor deze indicator een passief beleid

voert. Een 1 staat voor een actief beleid. Per indicator zullen hieronder de resultaten verantwoord worden.

Prov.	Streekplan of visie	Provinciaal onderzoek?	Verplicht onderzoek gemeenten?	Gemeentelijke visie verplicht?	Regionale visie verplicht?	Afstemming kwantiteit?	Afstemming kwaliteit?	Totaal
Gr.	0	0	0	0	0	1	1	2
Fr.	0	0	1	0	0	0	0	1
Dr.	0	0	0	0	0	0	1	1
Ov.	0	0	1	1	1	0	1	4
Gld.	1	0	0	1	0	0	1	3
NH.	1	0	1	0	1	1	1	5
ZH.	1	1	1	0	1	1	0	5
Fl.	1	0	0	1	1	1	1	5
Ut.	1	0	1	0	1	0	1	4
NB.	1	0	1	0	1	1	1	5
Lb.	1	1	1	0	1	1	1	6
Zl.	1	0	0	0	0	1	0	2
Totaal	8	2	7	3	7	7	9	-

Tabel 7.7 Passief versus actief beleid

1. Heeft de provincie een detailhandelsvisie opgesteld of alleen een streekplan?

Met de Nota Ruimte geeft het Rijk aan dat provincies een integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen moeten opstellen. Niet alle provincies hebben dit gedaan. Het detailhandelsbeleid van Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel staat namelijk in het streekplan. Voor deze provincies geldt daarom een passief beleid. Gelderland werkt momenteel aan een detailhandelsvisie en is daarom als actief weergegeven. Noord-Holland, Flevoland en Noord-Brabant hebben een visie locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen, de overige vier provincies een detailhandelsvisie. Deze zeven provincies hebben in een aparte visie hun detailhandelsbeleid weergegeven en zijn daarom als actief weergegeven.

2. Verricht de provincie zelf onderzoek naar de ontwikkelingen binnen de detailhandel?

Alleen Limburg en Zuid-Holland doen zelf onderzoek naar de detailhandelsstructuur en zijn daarom als actief in tabel 7.6 weergegeven. Zuid-Holland doet eens in de vijf jaar een koopstromenonderzoek, waarmee veranderingen in het consumentengedrag weergegeven worden. Ook Limburg doet onderzoek naar de consumentenbestedingen in winkelcentra. Beide provincies hebben dit onderzoek aan een adviesbureau uitbesteed. De overige provincies doen geen onderzoek naar het consumentgedrag. Een aantal respondenten heeft aangegeven wel gegevens van bijvoorbeeld Locatus te gebruiken.

3. Zijn gemeenten verplicht onderzoek uit te voeren?

Zeven provincies verplichten in hun beleid gemeenten onderzoek te doen, voordat nieuwe winkelmeters aan de bestaande voorraad mogen worden toegevoegd. Deze zijn als actief in de tabel weergegeven. Een aantal provincies geeft aan dat gemeenten onderzoek *kunnen* doen, maar verplichten niets. Deze zijn als passief weergegeven. De overige provincies hebben hierover niets in hun beleid opgenomen en zijn daarom als passief weergegeven.

4. Zijn gemeenten verplicht een detailhandelsvisie op te stellen?

Gelderland en Flevoland verplichten alle gemeenten een detailhandelsvisie op te stellen. Overijssel heeft alleen de grote steden verplicht een detailhandelsvisie op te stellen. De drie provincies zijn als actief weergegeven. Een aantal provincies geeft aan dat gemeenten een visie op *kunnen* stellen, maar verplicht hen niet. Deze zijn als passief weergegeven. De overige provincies

heeft hierover niets in hun beleid opgenomen en zijn daarom ook als passief in de tabel weergegeven.

5. Zijn regio's verplicht een detailhandelsvisie op te stellen?

Een aantal provincies heeft in hun beleid opgenomen dat regio's verplicht zijn een detailhandelsvisie op te stellen. Deze zijn in de tabel als actief weergegeven. Er zijn ook provincies die intergemeentelijke samenwerking verplichten. Ook deze zijn als actief weergegeven. Nieuwe winkelplannen in Utrecht moeten aan een regionale commissie voorgelegd worden. Aangezien op deze manier ook een regionale afstemming wordt bereikt, is Utrecht als actief weergegeven. Een aantal provincies heeft niets over een verplichting opgenomen. In Zeeland, Gelderland en Drenthe zijn wel regio's met een visie, maar deze zijn niet verplicht vanuit de provincie. Friesland stimuleert intergemeentelijke samenwerking, maar verplicht niets. Groningen heeft in haar beleid niets over een regionale visie opgenomen.

6. Stuurt de provincie de vraag naar en het aanbod van winkels?

Zeven provincies hebben aangegeven de vraag naar en het aanbod van winkels af te stemmen. Dit doen zij door een regionale of provinciale visie op te stellen. De overige provincies geven aan dat dit óf aan gemeenten óf aan de markt is. Zij zijn voor deze indicator dus passief.

7. Stuurt de provincie op de kwaliteit van winkels?

Geen van de respondenten heeft in het interview aangegeven te sturen op de kwaliteit van het winkelaanbod of de fysieke omgeving. Zij vinden dat dit aan de markt is. De overheid kan uitsluitend indirect sturen door in het beleid randvoorwaarden op te nemen. Provincies die dit in het interview hebben aangegeven zijn in de tabel als actief weergegeven.

Restrictief versus liberaal

Ook voor de mate van restrictief of liberaal beleid zijn de beleidsstukken en interviews geanalyseerd (overzicht zie bijlage 6). De beleidsstukken waren hierbij de belangrijkste bron. In tabel 7.7 zijn de resultaten van deze analyse weergegeven. De provincies zijn onderling vergeleken. Een 0 geeft aan dat de desbetreffende provincie vergeleken met andere provincies voor deze indicator een restrictief beleid voert. Een 1 staat voor een liberaal beleid.

Prov.	Weide-winkels?	Mega-supermarkten?	Perifeer regionale shopping centers?	Thema-centra	GDV's?	Leisure perifeer?	Welke branches perifeer?	Beperking neven-assortiment?	Totaal
Gr.	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Fr.	0	1	0	1	0	0	1	1	4
Dr.	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ov.	0	0	0	1	1	0	0	1	3
Gld.	0	0	0	1	1	1	0	1	4
NH.	0	1	0	1	1	1	0	1	5
ZH.	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Fl.	0	0	0	1	1	1	0	1	4
Ut.	0	1	0	1	1	1	0	1	5
NB.	0	0	0	1	1	0	0	1	3
Lb.	0	1	0	1	1	1	1	1	6
Zl.	0	1	0	1	0	1	0	1	4
Totaal	0	5	0	9	7	6	2	11	-

Tabel 7.8 Restrictief versus liberaal beleid

1. Zijn er beperkingen voor weidewinkels in alle branches?

Iedere provincie heeft expliciet in haar beleid opgenomen dat weidewinkels niet zijn toegestaan. Winkels buiten de bebouwde kom zijn ongewenst. Ook is er geen enkele provincie die de mogelijkheid openhoudt onder bepaalde voorwaarden. Alle provincies zijn daarom als restrictief weergegeven.

2. Zijn er beperkingen voor megasupermarkten?

Zeven provincies laten in hun beleid ruimte voor megasupermarkten. Er zijn echter wel voorwaarden aan verbonden. Zo zijn solitaire ontwikkelingen niet toegestaan en moet ruimte worden gevonden grenzend aan de bestaande centra. Ze zijn in de tabel als liberaal opgenomen. Bij vier provincies staat hierover niets in het beleid. Gelderland geeft in haar beleid aan, dat detailhandel in de periferie niet is toegestaan. Deze vijf provincies zijn in de tabel als restrictief weergegeven.

3. Zijn er mogelijkheden perifere regionale shopping centers?

Geen enkele provincie laat in haar beleid ruimte voor perifere regionale shopping centers. Ook niet onder bepaalde voorwaarden. Tien provincies hebben hierover zelfs niets opgenomen in hun beleid. Uitsluitend Utrecht en Zuid-Holland noemen perifere regionale shopping centers in hun beleid. Beide provincies wijzen het echter af.

4. Zijn er beperkingen voor themacentra?

Negen provincies geven in hun beleid aan, ruimte te laten voor de ontwikkeling van themacentra. Er moet hiervoor ruimte gevonden worden grenzend aan de bestaande centra. Friesland en Overijssel noemen zelfs de stedelijke regio's waar themacentra plaats mogen vinden. In andere kernen is het niet toegestaan. De overige drie provincies hebben niets in het beleid opgenomen. Dit zijn Groningen, Drenthe en Zuid-Holland. Zij zijn als restrictief weergegeven.

5. Zijn er beperkingen voor grootschalige detailhandelsvestigingen?

In de provincies Groningen en Friesland zijn GDV's uitsluitend toegestaan in de steden Groningen en Leeuwarden. Drenthe, Zuid-Holland en Zeeland hebben niets opgenomen in het beleid. Deze vijf provincies zijn als restrictief opgenomen in de tabel. De andere provincies geven in meerdere steden de mogelijkheid voor GDV's. Wel moet hiervoor ruimte gezocht worden aan de bestaande centra. Ze zijn als liberaal opgenomen in de tabel.

6. Zijn er beperkingen voor leisurevoorzieningen in de periferie?

Groningen, Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant hebben hierover niets in hun beleid opgenomen. Ze zijn als restrictief weergegeven in de tabel. Zeeland, Limburg, Utrecht, Flevoland, Noord-Holland en Gelderland geven in de periferie mogelijkheden wanneer grenzend aan bestaande centra geen ruimte is. Deze zijn als liberaal opgenomen in de tabel. De overige provincies laten voor leisurevoorzieningen uitsluitend grenzend aan bestaande centra ruimte in het beleid. Deze zijn als restrictief opgenomen in de tabel.

7. Welke branches zijn er op perifere locaties toegestaan?

Provincies die in de periferie uitsluitend ruimte laten voor detailhandel wat de volgende goederen verkoopt zijn als restrictief weergegeven: explosie- en brandgevaarlijke stoffen, auto's, boten, caravans, tenten, tuinartikelen, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair, woninginrichting (waaronder meubels), vloeren en zonwering. Alleen Friesland en Limburg laten meerdere branches toe in de periferie en zijn daarom als liberaal weergegeven.

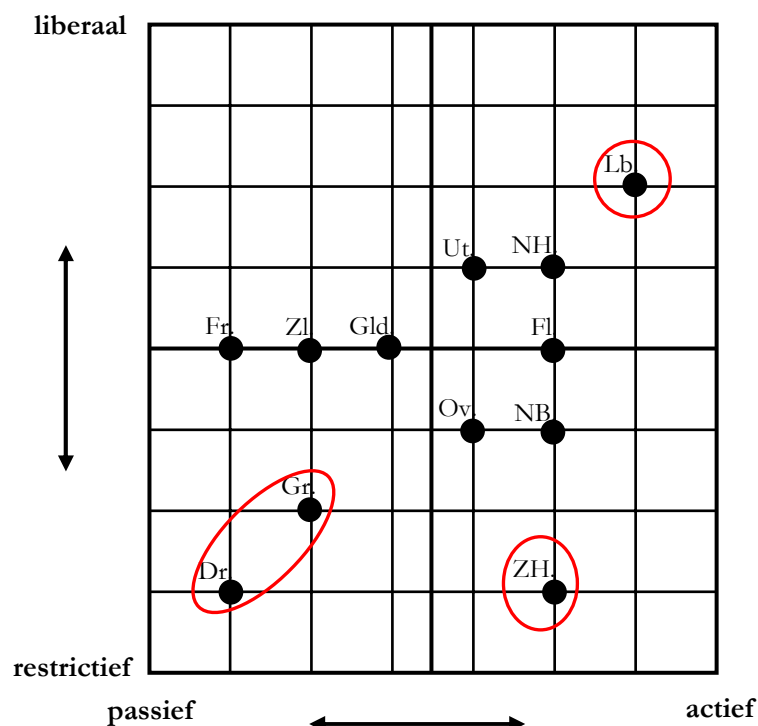
8. Zijn er beperkingen voor nevenassortimenten voor branches op perifere locaties?

Alleen Zuid-Holland heeft in haar beleid een beperking van nevenassortimenten opgenomen en is daarom als restrictief weergegeven. Drenthe spreekt de wens uit dat gemeenten in een bestemmingsregeling een duidelijke omschrijving opneemt van het assortiment, maar zegt niets over een beperking. De overige provincies zeggen in hun beleid niets over een beperking van assortimenten en zijn daarom als liberaal weergegeven.

7.3.4 Positionering in de matrix

Nu voor elke provincie is bepaald in hoeverre aan ieder criterium is voldaan, kunnen de resultaten in de matrix (zie figuur 7.4) uitgezet worden. De tabellen 7.6 en 7.7 zijn de basis voor deze matrix.

Zoals iedere provincie in de matrix is gepositioneerd zegt niets over de situatie uit het verleden, maar geeft uitsluitend de huidige situatie weer. De matrix laat een aantal opvallende punten zien. Deze zullen op de volgende pagina besproken worden.



Figuur 7.4 Matrix met provincies

1. Grote spreiding

Het eerste wat opvalt, is de grote spreiding. Provincies zitten niet op één lijn met het detailhandelsbeleid. Dit kan op twee manieren opgevat worden. De spreiding kan betekenen dat iedere provincie een detailhandelsbeleid zoals dat bij haar provincie past. Er kan sprake zijn van regionaal maatwerk. De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld met een groter verstedelijkt gebied te maken in vergelijking tot Groningen. In Zuid-Holland zullen misschien meer nieuwe winkelplannen zijn, omdat hier sprake is van een groter marktgebied. Dit vereist een ander beleid. In paragraaf 7.3.5 wordt hier nader op ingegaan. De grote spreiding kan ook opgevat worden als een versnippering van beleid. Het is voor marktpartijen niet duidelijk wat zij van de provincies kunnen verwachten. Dit verschilt heel erg. De Nota Ruimte geeft aan dat provincies gezamenlijk tot richtlijnen moeten komen. Dit is nadrukkelijk niet het geval.

2. Clustering rond het midden

Acht provincies zijn geclusterd rond het midden. Friesland, Zeeland en Gelderland voeren van deze acht het meest passieve beleid. Alledrie hebben ze noch een liberaal noch een restrictief beleid. Utrecht, Noord-Holland, Flevoland, Noord-Brabant en Overijssel voeren het meest actieve beleid. De eerste twee zijn de meest liberale provincies en de laatste twee de meest restrictieve.

3. Geen passief-liberaal beleid

Er is geen enkele provincie die duidelijk in het eerste kwadrant geplaatst kan worden. Provincies die zich in dit kwadrant bevinden voeren een laissez-faire beleid. Gelukkig is dit niet het geval. Door een liberaal beleid te voeren, wat niet actief gestuurd wordt, kan de bestaande detailhandelstructuur duurzaam ontwricht worden. Er kunnen veel plannen voor nieuwe winkelontwikkelingen gerealiseerd worden zonder dat hier een gedegen ruimtelijke afweging aan vooraf is gegaan.

4. Limburg actief-liberaal

Limburg is de enige provincie met een uitgesproken actief en liberaal beleid. Utrecht en Noord-Holland zijn ook in dit kwadrant geplaatst, maar zijn niet zo uitgesproken actief en liberaal als Limburg. Gezien hun positie ten opzichte van de andere provincies behoren zij meer tot de provincies die gespreid rond het midden liggen. Op basis van de positie in de matrix kan gesteld worden dat in Limburg de meeste nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. De provincie stemt deze wel actief af; nieuwe ontwikkelingen zijn niet zondermeer mogelijk.

5. Zuid-Holland actief-restrictief

Alleen Zuid-Holland voert een uitgesproken actief en restrictief beleid. Ook Overijssel en Noord-Brabant zijn in dit kwadrant geplaatst, maar zijn minder uitgesproken actief-restrictief. Gezien de positie ten opzichte van andere provincies behoren zij meer tot de provincies gespreid rond het midden. Op basis van de positie in de matrix kan gesteld worden dat in Zuid-Holland weinig nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. De provincie heeft een restrictief beleid opgesteld en voert dit actief uit.

6. Groningen en Drenthe passief-restrictief

Dit zijn de enige provincies die in dit kwadrant geplaatst zijn. Ze hebben een restrictief beleid opgesteld; er zijn weinig nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Ze voeren dit beleid niet actief uit.

Het is interessant de meest uiteen liggende provincies nader te bekijken op de overeenkomsten en verschillen. Daarom zullen in het vervolg van deze paragraaf de hiervoor genoemde punten 4, 5 en 6 nader worden bekeken. Hierbij staan twee vragen centraal:

1. Waarin verschilt een passieve met een actieve provincie?
2. Waarin verschilt een restrictieve met een liberale provincie?

Ad 1. Actieve versus passieve provincies

Zoals uit de matrix naar voren komt zijn Limburg en Zuid-Holland de meest actieve provincies in het opstellen en uitvoeren van detailhandelsbeleid. De meest passieve provincies zijn Groningen en Drenthe. Door deze vier provincies naast elkaar te leggen kan een goede vergelijking gemaakt worden tussen een passieve en een actieve provincie. In tabel 7.8 zijn de vier provincies naast elkaar gezet. De provincies zullen getoetst worden aan de lessen die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

Prov.	Streekplan of visie	Provinciaal onderzoek?	Verplicht onderzoek gemeenten?	Gemeentelijke visie verplicht?	Regionale visie verplicht?	Afstemming kwantiteit?	Afstemming kwaliteit?	Totaal
Gr.	0	0	0	0	0	1	1	2
Dr.	0	0	0	0	0	0	1	1
ZH.	1	1	1	0	1	1	0	5
Lb.	1	1	1	0	1	1	1	6

Tabel 7.9 Actieve versus passieve provincies

Overeenkomsten

- Behalve Zuid-Holland stemmen alle vier de provincies indirect de kwaliteit af. Het is opvallend dat Zuid-Holland als actieve provincie de kwaliteit niet afstemt. De twee passieve provincies doen dat wel;
- Behalve Drenthe stemmen alle vier de provincies de kwantiteit af. Dit doen zij door middel van regionale visies;
- Allen hebben in hun beleid geen verplichting voor een gemeentelijke detailhandelsvisie.

Verschillen

- De passieve provincies hebben het beleid uitsluitend opgenomen in een streekplan. De actieve provincies hebben een uitgebreide visie opgesteld;
- De twee actieve provincies zijn de enige twee provincies die onderzoek uitvoeren naar het consumentengedrag binnen hun provincie;
- Limburg en Zuid-Holland verplichten in hun beleid gemeenten onderzoek te doen, wanneer nieuwe ontwikkelingen zich aandienen;
- De twee actieve provincies verplichten regio's een visie op te stellen waarin ontwikkelingen in de detailhandelstructuur regionaal afgestemd kunnen worden.

Ad 2. Restrictieve versus liberale provincies

De matrix laat zien dat Limburg het meest liberale beleid voert. Provincies met het meest restrictieve beleid zijn Zuid-Holland, Groningen en Drenthe. In tabel 7.9 zijn deze vier provincies naast elkaar gelegd en kan een goede vergelijking gemaakt worden tussen de liberale en de restrictieve provincies.

Prov.	Weide-winkels?	Mega-supermarkten?	Perifeer regionale shopping centers?	Thema-centra	GDV's?	Leisure perifeer?	Welke branches perifeer?	Beperking neven-assortiment?	Totaal
Gr.	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Dr.	0	0	0	0	0	0	0	1	1
ZH.	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Lb.	0	1	0	1	1	1	1	1	6

Tabel 7.10 Restrictieve versus liberale provincies

Overeenkomsten

- In alle vier provincies zijn weidewinkels en perifere regionale shopping centers niet toegestaan;
- Megasupermarkten zijn in alle vier de provincies toegestaan, behalve in Drenthe;
- Alle vier de provincies kennen geen beperking voor nevenassortimenten, behalve Zuid-Holland.

Verschillen

- In de restrictieve provincies zijn themacentra niet toegestaan;
- In de restrictieve provincies zijn GDV's óf niet toegestaan of er zijn grote beperkingen;
- De restrictieve provincies staan in de periferie geen leisure ontwikkelingen toe;
- In Limburg zijn in periferie meer branches toegestaan dan de 'traditionele' branches.

7.3.5 Beleid en de lessen

Aan het begin van dit hoofdstuk is een aantal lessen voor provinciale beleidsmakers geformuleerd, waar zij rekening mee dienen te houden bij het opstellen en uitvoeren van detailhandelsbeleid. Op basis van de resultaten uit de voorgaande paragrafen zullen deze lessen getoetst worden. De vragen die hiertoe bij de provincies zijn gesteld, zijn in kaders weergegeven.

In hoeverre komen provincies in hun beleid tegemoet aan de wens van de consument om meer kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod?

Er zijn negen provincies die aangeven indirect te sturen op kwaliteit. Zij stellen hiervoor randvoorwaarden op, maar de feitelijke invulling is aan gemeenten en/of marktpartijen. De sturingsmogelijkheden die zij hierbij hebben genoemd zijn de volgende:

- Het stellen van zachte eisen voor bijv. duurzaamheid en meervoudig ruimtegebruik;
- Voorwaarden voor bereikbaarheid;
- Voorwaarden voor financiële onderbouwing;
- Al dan niet goedkeuring geven aan het bestemmingsplan;
- Grenzen stellen aan oppervlakten;
- Grenzen stellen aan branches;
- Overtuigingskracht richting de gemeenten.

De drie overige provincies geven aan dat realiseren van kwaliteit uitsluitend aan de markt is. Het sturen op kwaliteit is geen kenmerk voor een actieve provincie. Ook passieve provincies geven aan te sturen op kwaliteit. Wat betreft bereikbaarheid en kwaliteit zien provincies weinig terug in de Nota Ruimte. Aangezien zij zelf aan geven uitsluitend indirect te sturen op kwaliteit, ligt hier een opgave voor de gemeenten en de marktpartijen. De bescherming van de bestaande structuur staat in het provinciale beleid meer centraal dan de wensen van de consument.

In hoeverre zijn er beperkingen in het provinciale beleid die branchevervaging tegengaan om zo beter te kunnen sturen op branches?

Uitsluitend de provincie Zuid Holland heeft beperkingen voor nevenassortimenten op perifere locaties. In deze provincie mag van het totale assortiment 20% van het hoofdassortiment afwijken. Zij behoort tot de actieve provincies. De handhaving van dit beleid ligt echter bij de gemeenten. Twee provincies geven aan dat een assortimentsbeperking gewenst of mogelijk is, maar over een verplichting is in geen enkele andere provincie iets in het beleid opgenomen.

*In hoeverre stemmen provincies op dit moment nieuwe winkelplannen regionaal af?
In hoeverre voeren provincies een actief detailhandelsbeleid?*

Er zijn vijf provincies met een redelijk actief detailhandelsbeleid, waarvan Limburg het meest actief is. Zij wordt kort daarop gevolgd door Zuid-Holland, Noord-Brabant, Flevoland en Noord-Holland. Er zijn vier provincies met een redelijk passief detailhandelsbeleid. Dit zijn Zeeland, Friesland, Groningen en Drenthe. De overige drie provincies schommelen hier tussenin.

Veel provincies hebben de opgave na de Nota Ruimte niet actief opgepakt. Zij zijn juist het bestuursniveau wat beleid moet maken. Het merendeel van de provincies heeft dan wel beleid gemaakt, maar in de uitvoering hiervan is grote spreiding. De extra vrijheid om zelf beleid te maken wordt als kans gezien voor regionaal maatwerk, maar hiervoor is een actieve provincie vereist. Een deel van de provincies ervaart het als een gemis dat er geen sterk rijksbeleid meer is om op terug te vallen.

De meest passieve provincies hebben geen detailhandelsvisie, voeren geen onderzoek uit naar het consumentengedrag, verplichten geen regionale of gemeentelijke visie en verplichten ook gemeenten niet onderzoek te laten uitvoeren bij nieuwe ontwikkelingen. De meest actieve provincies doen dit wel. Dergelijke instrumenten zijn toch noodzakelijk om tot een goede regionale afstemming van nieuwe winkelplannen te komen.

Wordt het provinciale beleid ingezet op het beschermen van binnensteden of ook op de ontwikkeling en versterking ervan?

Provincies zien zowel de risico's als de kansen van de druk op perifere locaties. Er zijn kansen om de binnensteden te versterken. Bij provincies overheerst de angst voor een verslechterende positie van de binnenstad. Er wordt in het beleid wel ingezet op het versterken van de binnenstad. Dit wil men meer bereiken door ontwikkelingen in de periferie tegen te houden, dan door daadwerkelijk investeringen in de binnenstad te stimuleren. Er is geen autonoom beleid

gericht op de binnensteden. Complementariteit tussen de verschillende winkelcentra staat voorop. Concurrentie wordt niet toegestaan.

In hoeverre is in het provinciale beleid ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals een perifeer gelegen regionaal shopping centre, retailpark, hypermarché en leisure in de periferie?

De meest liberale provincie is Limburg, kort daarop gevolgd door Utrecht en Noord-Holland. Daarnaast voeren vijf provincies een restrictief beleid (waarvan Zuid-Holland, Groningen en Drenthe het meest restrictief). De overige vier provincies zijn niet restrictief of liberaal te noemen. Kortom, er is een grote spreiding in het provinciale detailhandelsbeleid, wat betreft ruimte voor vernieuwende ontwikkelingen.

In vijf provincies zijn er mogelijkheden om megasupermarkten te vestigen. Deze dienen wel grenzend aan bestaande centra gevestigd te worden. Ruimte voor hypermarkten is geen specifiek kenmerk voor een liberale provincie. Ook in de twee meest restrictieve provincies kunnen dergelijke supermarkten gevestigd worden. Er wordt overigens niets gezegd over grenzen aan oppervlakten.

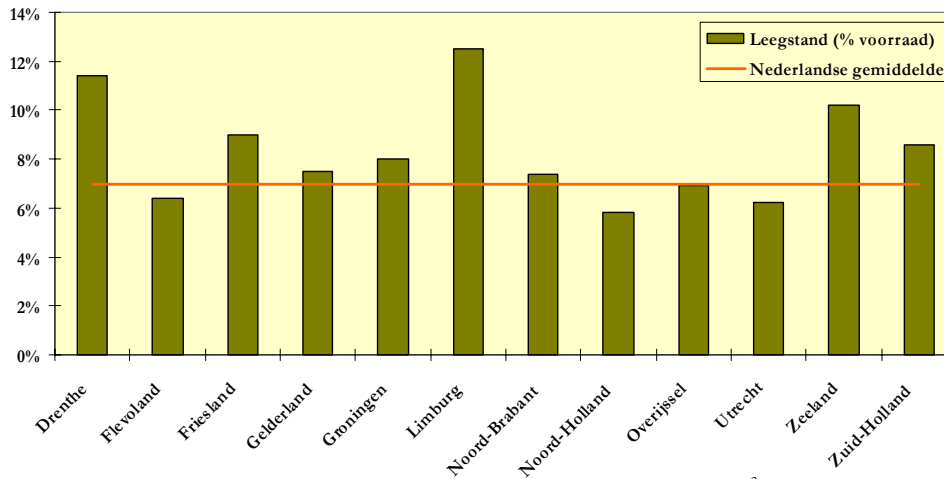
Zes provincies geven aan eventueel leisure voorzieningen in de periferie toe te staan. Dit is een kenmerk van een liberale provincie. In de drie meest liberale provincies zijn ze namelijk toegestaan en in de drie meest restrictieve provincies niet.

Slechts één provincie (Zuid-Holland) noemt het perifeer gelegen regionaal shopping center in haar beleid. Overige provincies hebben hierover niets in hun beleid opgenomen. In 2000 heeft de MDW-werkgroep reeds aangegeven dat dergelijke hoogwaardige voorzieningen aan Nederland voorbij zijn gegaan, terwijl het een kwalitatieve toevoeging aan de bestaande winkelvoorzieningen zou zijn. Dat vrijwel geen enkele provincie hier iets in het beleid heeft opgenomen geeft aan dat provincies geen oog hebben voor vernieuwende ontwikkelingen.

Alleen in Friesland en Limburg zijn naast de 'traditionele branches' aanvullende branches toegestaan in de periferie. Aanvullende branches die zijn toegestaan, zijn bruin- en witgoedzaken, sportzaken, elektrizaken of fietshandelaren. De overige tien provincies houden het bij de 'traditionele' branches (zie paragraaf 7.3.1). Het is geen typisch kenmerk voor een liberale provincie om extra branches in de periferie toe te staan. Friesland is namelijk noch liberaal noch restrictief en Utrecht en Noord-Holland staan als liberale provincies geen extra branches in de periferie toe.

7.3.6 Beleid en de marktsituatie

Deze paragraaf is een uitstap naar de marktsituatie in iedere provincie. Binnen provincies is een verschil in marktontwikkelingen, die vragen om specifiek beleid. Het decentraliseren van beleid naar provincies geeft ruimte voor maatwerk. Door de beleidssituatie in iedere provincie te vergelijken met de marktsituatie, kan voor iedere provincie beter beoordeeld worden of het een passend beleid is of niet. De leegstand en de planvoorraad zullen hier meegenomen worden.

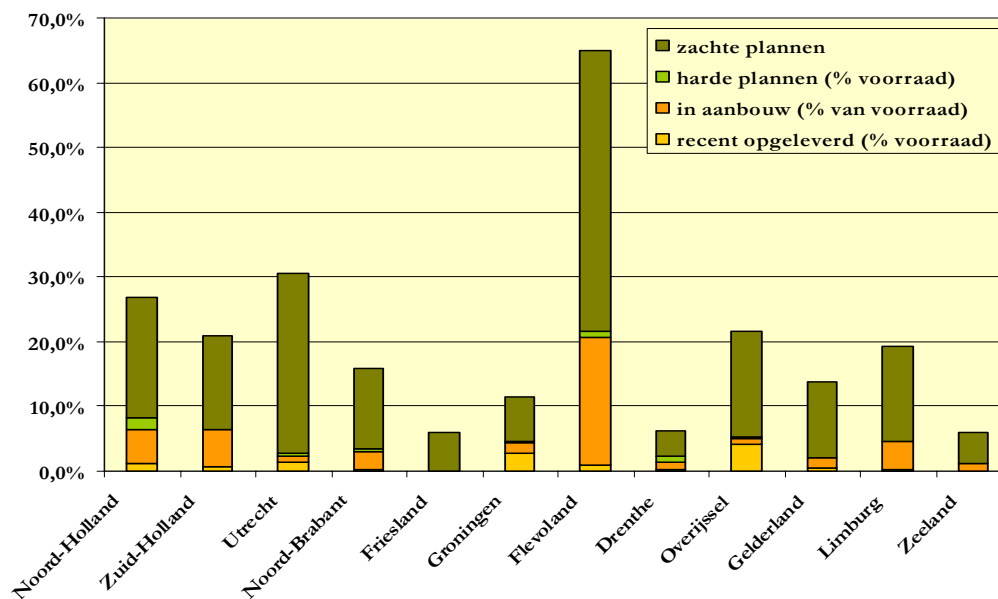


Figuur 7.5 Leegstand per provincie (als percentage van de bestaande voorraad in m² v.v.o.)
(Bron: Neprom, 2005)

De percentages leegstand uit figuur 7.5 maken geen onderscheid in structurele leegstand of frictieleegstand. Het zijn dus kwantitatieve cijfers en zeggen niets over de kwaliteit van de leegstaande panden. Het geeft wel een goed beeld van de marktsituatie in iedere provincie. De provincies met het hoogste percentage leegstand zijn hieronder weergegeven, met daarachter de beleidssituatie in iedere provincie:

1. Limburg - actief-liberaal;
2. Drenthe - passief-restrictief;
3. Zeeland - passief, maar niet uitgesproken restrictief of liberaal;
4. Friesland - passief, maar niet uitgesproken restrictief of liberaal;
5. Zuid-Holland - actief-restrictief.

De provincie met het meest liberale beleid (Limburg), is ook de provincie met het hoogste percentage leegstand. Ondanks dat zij ook de provincie is met het meest actieve detailhandelsbeleid, heeft zij de hoge leegstand niet kunnen voorkomen. Ook een tegenovergesteld beleid (passief-restrictief) zoals de provincie Drenthe voert, heeft een hoge leegstand niet kunnen voorkomen. Ook het actief-restrictieve beleid van de provincie Zuid-Holland heeft niet geleid tot een benedengemiddeld leegstandpercentage. Geconcludeerd kan worden dat er geen eenduidig beleidstype aangewezen kan worden ter voorkoming van leegstand. We zien wel drie passieve provincies met een hoge leegstand. Een actieve provincie lijkt dus vooralsnog meer vruchten af te werpen. Deze conclusie wordt onderschreven door de beleidssituatie in de provincies met de laagste leegstand. In Noord-Holland en Flevoland is namelijk de laagste leegstand en zij voeren een actief beleid.



Figuur 7.6 Planvoorraad per provincie (per 1 januari 2005 als percentage van de bestaande voorraad in m² v.v.o.)
(Bron: Neprom, 2005)

De planvoorraad die in figuur 7.6 is weergegeven, maakt geen onderscheid in plannen voor herstructurering of nieuwe toevoegingen aan de winkelvoorraad. Dat deze plannen er zijn wil overigens niet zeggen dat ze ook gerealiseerd worden. De figuur geeft zowel *harde* als *zachte plannen* weer. Het is dus aan provincies een goede afstemming te vinden en de kwalitatief goede plannen doorgang laten vinden.

De provincies met relatief de grootste planvoorraad zijn hieronder weergegeven, met daarachter de beleidssituatie in iedere provincie:

1. Flevoland - actief, niet uitgesproken restrictief of liberaal;
2. Utrecht - niet uitgesproken actief of passief, niet uitgesproken restrictief of liberaal;
3. Noord-Holland - actief, niet uitgesproken restrictief of liberaal;
4. Zuid-Holland - actief-restrictief;
5. Overijssel - niet uitgesproken actief of passief, niet uitgesproken restrictief of liberaal.

Hiervoor is geconcludeerd dat provincies ter voorkoming van leegstand het beste een actief beleid kunnen voeren. Van de vijf provincies met de grootste planvoorraad voeren er drie een actief detailhandelsbeleid. Dit kan dus positief genoemd worden. Deze provincies zullen dus actief moeten bepalen welke plannen wel en welke niet gerealiseerd mogen worden, teneinde een kwalitatieve toevoeging aan de bestaande winkelvoorraad te realiseren. De vijf provincies hebben bijvoorbeeld al een detailhandelsvisie en de verplichting naar regio's een visie op te stellen. Op deze manier kan zij aangeven waar toevoegingen mogelijk zijn en waar niet.

Opvallend is dat vier van de vijf provincies niet een uitgesproken restrictief of liberaal beleid voeren. Zuid-Holland heeft als enige provincie een restrictief beleid. Het lijkt dus niet uit te maken wat het provinciale beleid is, de plannen voor nieuwe winkelmeters zijn er overal.

De provincies met de laagste planvoorraad (Drenthe, Friesland, Groningen en Zeeland) voeren allen een passief detailhandelsbeleid. Een kleine planvoorraad rechtvaardigt echter geen passief beleid. Wordt namelijk naar de leegstand in deze provincies gekeken, dan blijkt dat ze alle vier te maken met een bovengemiddeld leegstandspercentage. Hier lijkt dus ook een actieve provincie nodig die een goede balans weet te vinden tussen de nieuwbouwplannen en het omgaan met de hoge leegstand.

7.4 Conclusie

De verwachting dat door de decentralisatie van beleid een versnippering van beleid zou kunnen optreden is uitgekomen. Er is zowel spreiding in de mate waarin provincies een actief beleid voeren als spreiding in de mate waarin provincies een liberaal beleid voeren. Bovendien zit er verschil in beleid tussen de liberale provincies onderling en tussen de restrictieve provincies onderling. Dit betekent dat het mogelijk is, dat ook een restrictieve provincie meerdere branches in de periferie of megasupermarkten toe kan staan. Kortom, grote spreiding in beleid.

De negatieve verwachting die er bij provincies heerst over de toekomstige marktsituatie heeft er toe geleid dat ze terughoudend zijn geweest in hun beleid. Het merendeel van de provincies staat weinig nieuwe ontwikkelingen in de periferie toe. Ook provincies zien dat in het buitenland de negatieve gevolgen van een te liberaal beleid aanleiding zijn geweest om op rijksniveau een strenger beleid te formuleren. In Nederland heeft het Rijk juist de provincies meer ruimte gegeven. De angst voor doemscenario's als uitgestorven binnensteden, kunnen er toe geleid hebben dat het merendeel van de provincies een restrictief beleid is gaan voeren. Dat men in de Nota Ruimte weinig houvast vindt, onder andere wat bereikbaarheid en kwaliteit betreft, kan dit versterkt hebben. Het Rijk heeft in 2000 aangegeven dat Nederland hoogwaardige perifere regionale shopping centra ontbeert. Dit heeft er niet toe geleid dat provincies ze toestaan. De angst voor negatieve gevolgen lijkt te overheersen.

Om leegstand te voorkomen en een goede balans zien te vinden tussen nieuwe winkelplannen en de bestaande structuur kan geen eenduidig beleidstype aangewezen worden. Er zijn wel signalen die wijzen op de noodzaak van een actieve provincie. Zo voert het merendeel van de provincies met een grote leegstand een passief beleid. De grote spreiding in het beleid is dus verontrustend. Alle provincies zullen een actief beleid moeten voeren ten einde een goede afstemming te realiseren. Gemeenten en marktpartijen kijken namelijk niet of een provincie een liberaal of restrictief beleid voert. Plannen voor nieuwe winkeltoevoegingen zijn er overal. Een actieve provincie is nodig om een goede balans te vinden tussen nieuwbouwplannen en het omgaan met (een hoge) leegstand.

Provincies geven aan met de Nota Ruimte wel kansen te zien voor maatwerk, maar ze hebben in hun beleid geen balans kunnen vinden in het versterken van de bestaande structuur en het toe staan van nieuwe ontwikkelingen. Het versterken van de bestaande structuur tracht men in de meeste gevallen te bereiken door nieuwe ontwikkelingen (in de periferie) tegen te houden.

Wanneer gekeken wordt naar alle lessen tezamen en in hoeverre zij deze lessen hebben gebruikt bij het maken en voeren van detailhandelsbeleid kan geconcludeerd worden dat het merendeel van de provincies de nieuwe rol na de Nota Ruimte nog niet heeft opgepakt. In de meeste gevallen is het oude rijksbeleid overgenomen en is zodoende weinig ruimte voor vernieuwing. Provincies moeten ook een actief detailhandelsbeleid voeren, aangezien veel nieuwe winkelontwikkelingen een regionaal effect hebben. Wanneer de nieuwe Wro is ingevoerd, is een actievere houding van provincies richting gemeenten en regio's noodzakelijk. Het is zorgelijk dat het merendeel van de provincies dit nog niet lijkt te beseffen en in haar oude rol blijft.

8 De marktpartijen

Ten behoeve van dit hoofdstuk zijn de resultaten uit hoofdstuk 7 voorgelegd aan een aantal marktpartijen, te weten ontwikkelaars en beleggers. De visies van deze actoren worden per les weergegeven. In de tweede paragraaf is het standpunt van de NEPROM weergegeven.

Om een beter oordeel te kunnen geven over het detailhandelsbeleid van provincies is het getoetst aan de visie van verschillende marktpartijen. Het provinciale beleid is in hoofdstuk 7 al getoetst aan de lessen die uit de voorgaande hoofdstukken. Door deze resultaten aan een aantal marktpartijen voor te leggen, kan een beter beeld over de praktijksituatie gevormd worden. De resultaten zijn aan drie ontwikkelaars en twee beleggers voorgelegd (respondenten zie bijlage 7, vragenlijst zie bijlage 8), allen leden van de NEPROM. Er is gekozen voor slechts een beperkt aantal marktpartijen, waardoor de resultaten niet als representatief voor alle ontwikkelaars en beleggers kunnen worden beschouwd. Het standpunt van de NEPROM ten aanzien van het detailhandelsbeleid is in de tweede paragraaf opgenomen. Door de afzonderlijke visies van ontwikkelaars en beleggers hier naast te leggen kan een goed beeld verkregen worden hoe deze afwijken.

8.1 Visie marktpartijen

De visies van de marktpartijen op het provinciale detailhandelsbeleid zijn per les weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de antwoorden van ontwikkelaars en beleggers. De les is geformuleerd als vraag die aan de provincies is gesteld. Dit zijn dezelfde vragen als in paragraaf 7.2.5 gebruikt zijn. Voor de daadwerkelijke les wordt verwezen naar de inleiding van hoofdstuk 7. De resultaten moeten gezien worden als een bundeling van gedachten.

In hoeverre komen provincies in hun beleid tegemoet aan de wens van de consument om meer kwaliteit van de fysieke omgeving en het aanbod?

Wat betreft de rol van de provincie om meer kwaliteit te realiseren zijn de beleggers verdeeld. Over de vraag of provincies voorwaarden moet stellen aan branches, oppervlakten of zachte eisen (duurzaamheid, meervoudig ruimtegebruik) hebben zij een tegengestelde mening. Provincies moeten wél sturen op bereikbaarheid en bestemmingen, en gebruik maken van hun overtuigingskracht. Belemmeringen qua bereikbaarheid moeten weggenomen worden. Bestemmingsplannen moeten verruimd worden, zodat combinatie van meerdere functies mogelijk is. Provincies moeten ervaring en overtuigingskracht gebruiken, zodat gemeenten niet gaan concurreren. Overtuigingskracht vereist echter een actieve rol van de provincie. Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat veel provincies deze nieuwe rol nog niet opgepakt hebben.

De ontwikkelaars nemen als uitgangspunt de markt. Dit is de bepalende factor en is niet tegen te houden. Ontwikkelingen in de markt gaan erg snel en doordat de planvorming lang duurt, lopen provincies vaak achter de feiten aan. Bestemmingsplannen moeten daarom flexibel zijn, zodat het voor gemeenten makkelijker wordt om veranderingen door te voeren. Op bovengemeentelijk niveau is een visie van provincies nodig. Deze moet in nauwe samenwerking met marktpartijen (zoals NEPROM, MKB, KvK) opgesteld worden. Deze hebben immers veel kennis. Provincies moeten geen branchebeperkingen opleggen. Op deze manier worden de kleinere speciaalzaken geprikkeld met unieke concepten te komen. Het doet een beroep op ondernemerschap. Over de vraag of provincies grenzen moeten stellen aan oppervlakten is men verdeeld. Misschien moet het wel op een aantal locaties. Provincies moeten wel voorwaarden stellen wat bereikbaarheid betreft.

In hoeverre zijn er beperkingen in het provinciale beleid die branchevervaging tegengaan om zo beter te kunnen sturen op branches?

Over branchevervaging zijn de beleggers ook verdeeld. Misschien is enige beperking van nevenassortimenten wel noodzakelijk, maar hoe handhaaf je dit? Dit is aan gemeenten. In feite wordt met branchevervaging tegemoet gekomen aan de wensen van de consument en moeten hier geen beperkingen voor zijn. Misschien is het op een aantal locaties in combinatie met PDV-beleid wel nodig, hoewel enige vorm van concurrentie van de periferie met de binnenstad onvermijdelijk is en ook geen probleem voor de binnenstad hoeft te zijn. Het is duidelijk dat beleggers geen concreet standpunt innemen wat branchevervaging betreft.

De ontwikkelaars zijn het wat betreft beperkingen om branchevervaging tegen te gaan eens. Branchevervaging is een ontwikkeling in de markt die niet tegen te houden is. Het komt tegemoet in de wensen van de consument. Bovendien is het moeilijk de grens te bepalen. Ook de ontwikkelaars zien problemen wat handhaving betreft. Er zijn nu eenmaal bepaalde winkelformules met een hoofd- en nevenassortiment. Door hier geen beperkingen voor op te leggen, wordt de kleine zelfstandige geprikkeld met een uniek concept te komen. De zwakke ondernemer valt af en verdient het ook niet kunstmatig in leven te worden gehouden. Er moet hierbij wel opgemerkt worden dat het gaat om ruimtelijk detailhandelsbeleid. Misschien moeten ondernemers wel met subsidies of belastingvoordelen ondersteund worden.

*In hoeverre stemmen provincies op dit moment nieuwe winkelplannen regionaal af?
In hoeverre voeren provincies een actief detailhandelsbeleid?*

Om tot de tabel op de volgende pagina te komen, zijn de toetsingscriteria om te bepalen in hoeverre een provincie een actief beleid voert, voorgelegd aan de marktpartijen. De respondenten konden per criterium aangeven of provincies hierin al dan niet actief moeten zijn.

	Beleggers	Ontwikkelaars
Provinciale visie?	Ja, maatwerk door bestaande situatie als uitgangspunt te nemen.	Ja, bij gemeenteoverstijgende ontwikkelingen.
	Over gemeenten heen kijken. Unieke kansen zien. Gemeenten moeten met de ideeën komen.	Ja, zelfs op landelijk niveau met dezelfde uitgangspunten komen.
		Ja, deze moet iedere provincie hebben.
Provinciaal onderzoek?	Ja, dit leidt tot kwaliteit.	Ja, beleidsmakers moeten weten wat er gebeurt in hun provincie.
	Ja, winkelmeters moeten niet verplaatst worden van binnenstad naar periferie.	Geen onderzoek naar consumentengedrag. Dit is achterhaald op het moment dat het afgerond is. Wel onderzoek naar de wensen van de consument en de formules die er zijn of komen.
		Ja, is nodig om de regionale samenhang te bepalen en beleid op af te stemmen.
Verplicht onderzoek gemeenten?	Ja, gemeenten moeten hierin zelf het initiatief nemen.	Nee, is eigenlijk overbodig. Wanneer een retailer ergens wil vestigen, is er blijkbaar een markt.
	Ja.	Niet verplichten, maar je ontkomt er niet aan. Het is meer een politieke afweging dan daadwerkelijk onderzoek naar de markt.
		Ja, zowel kwantitatief als kwalitatief.
Gemeentelijke visie verplicht?	Ja, gemeenten verplicht aan zichzelf.	Ja, bottom-up. Nodig om plannen te beoordelen. Gemeenten moeten actief zijn.
	Ja.	Alleen voor de grote gemeenten.
		Ja, wel verplichten. Gemeenten ook verplichten tot financiële inspanningen.
Regionale visie verplicht?	Nee, dit moet op provinciaal niveau. Leidt anders tot verzuiling.	Ja, bij gemeenteoverstijgende ontwikkelingen.
	Ja, accentverschillen tussen steden en centra aangeven.	Ja, een dynamische visie. Opgesteld met marktpartijen.
		Ja, vooral wanneer regio's de provinciegrens overschrijden.
Afstemming kwantiteit?	Ja, locaties aanwijzen op basis van doelmatigheid.	Nee. In een visie moet geen vraag en aanbod afgestemd worden. Is aan de markt.
	Ja, provincie niet volgend maar leidend. Overtuigingskracht.	Nee.
		Ja, door locaties aan te wijzen waar iets kan en waar niet.
Afstemming kwaliteit?	Hieraan toetsen. Breed begrip. Invulling aan gemeente en marktpartij.	Minimaal.
	Ja, kwaliteit moet bevorderd worden.	Nee. Kwaliteit is hiervoor een te onduidelijk begrip.
		Nee, dit moet de gemeente doen.

Tabel 8.1 Visie van markt op mate activiteit provincie

Volgens de beleggers moeten provincies een zeer actief detailhandelsbeleid voeren. Zij vinden namelijk dat provincies aan nagenoeg alle criteria voor een actief detailhandelsbeleid moeten voldoen. Provincies moeten met name op regionaal niveau een actieve rol vervullen. Door over de gemeenten heen te kijken en locaties aan te wijzen waar uitbreidingsmogelijkheden zijn, moeten zij een regierol vervullen. Uit hoofdstuk 7 is gebleken dat provincies op kwaliteit slechts indirect sturen en dit voornamelijk aan de markt over laten. Beleggers vinden juist dat provincies wel moeten sturen op kwaliteit. Hierin staan zij dus tegenover elkaar.

De ontwikkelaars zijn iets meer verdeeld. Zij vinden wel dat de provincie een actieve rol moet vervullen, maar over de invulling hiervan is men het niet eens. Niet iedere ontwikkelaar is het ermee eens dat provincies op voorhand gemeenten en regio's verplichten een detailhandelsvisie op te stellen, of onderzoek te doen wanneer er nieuwe winkelplannen zijn. Een visie is vaak wel nodig, maar misschien moet per situatie beoordeeld worden of dit al dan niet noodzakelijk is. Volgens ontwikkelaars moeten provincies geen kwaliteit afstemmen. Dit is aan gemeenten en de markt. Hierin zitten ontwikkelaars op één lijn met de provincies. Over de afstemming van kwantiteit is men verdeeld. De één vindt dat dit aan de markt is en volgens de ander moet de provincie locaties aanwijzen waar al dan niet nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn.

Wordt het provinciale beleid ingezet op het beschermen van binnensteden of ook op de ontwikkeling en versterking ervan?

Volgens beleggers is het daadwerkelijk investeren in kwaliteit in de binnenstad aan gemeenten. Provincies moeten geen gemeentelijke taken overnemen. Provincies moeten randvoorwaarden opstellen en moeten daarmee in overleg met gemeenten. Een voorwaarde is dat voor schaalvergroting ruimte moet worden gevonden aan de rand van de binnenstad. Is hier geen ruimte, dan kan gekeken worden naar de stadsdeelcentra. Perifere locaties moeten de laatste optie zijn. Ook moet een provincie voorwaarden stellen wat betreft bereikbaarheid. Zo kan uitbreiding van de binnenstad bijvoorbeeld alleen toegestaan worden, wanneer er in bereikbaarheid geïnvesteerd wordt.

Volgens ontwikkelaars moet de behoefte van de consument centraal staan. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in dagelijks en vergelijkend winkelen. Provincies zijn er voor de regionale afstemming en moeten gemeenten bijeenbrengen. Iedere gemeente zal hierbij wel voor zichzelf opkomen. Provincies moeten echter geen regie voeren, maar faciliteren en voorwaardenscheppend zijn. Er moeten standaardwoorden zijn, die voor alle steden gelden. Dit kan echter geen maatwerk genoemd worden. Misschien moeten provincies wel prestatie-eisen stellen ten aanzien van de kwaliteit. De markt moet echter niet tegengehouden worden. Nieuwe ontwikkelingen komen er toch wel. Er moet geïnvesteerd worden in het openbare gebied en provincies moeten dit faciliteren. Daarnaast is een betere bereikbaarheid van binnensteden nodig. Hiertoe moet de provincie gemeenten stimuleren of misschien wel dwingend eisen opleggen.

In hoeverre is in het provinciale beleid ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals een perifeer gelegen regionaal shopping centre, retailpark, hypermarché en leisure in de periferie?

Om tot de tabel op de volgende pagina te komen zijn een aantal toetsingscriteria, die gebruikt zijn om te bepalen in hoeverre provincies een liberaal beleid voeren, voorgelegd aan de marktpartijen. De respondenten konden per criterium aangeven of provincies hiervoor in hun beleid al dan niet ruimte moeten laten.

	Beleggers	Ontwikkelaars
Megasupermarkten?	In stadsdeelcentra, niet perifeer. Waarschijnlijk slecht voor warenhuis. Grondprijnsbeleid maakt het lastig.	Ja, grenzend aan bestaande centra. Geen grenzen aan oppervlak.
	Ja, ze zijn er al. Niet perifeer, maar in stadsdeelcentrum.	Ja. Geen grenzen aan oppervlak.
		Ja.
Perifeer regionale shopping centers?	Stasdeelcentra kunnen verder groeien. Onderscheidende formules.	Moet mogelijk zijn. Duidelijke visie. Luister naar de markt
	Ja, maatwerk vereist. Leidt wel tot aantasting binnenstad. Aansluiten op bestaande voorzieningen, goed bereikbaar per auto en ov.	Ja, maar is er wel ruimte voor? Misschien een aantal.
		Ja.
Leisure perifeer?	Nee, werkt niet. Grenzend aan binnenstad.	Ja. Moet wel een duidelijke visie voor zijn, in overleg met markt. Soms werkt het en soms niet.
	Ja, als het logisch en aanvullend is. In veel situaties werkt het niet.	Ja, moet mogelijk zijn.
		Ja.
Extra branches perifeer?	Nee, dan ontstaat eenvormigheid. GDV's hadden het moeten doen	Er moeten geen beperkingen zijn.
	Enige beperking noodzakelijk. Geen mode en food.	Er moeten geen beperkingen zijn.
		Ja.

Tabel 8.2 Visie van markt op mate liberaal beleid provincie

Wat betreft het toestaan van nieuwe ontwikkelingen zijn ontwikkelaars en beleggers verdeeld. Ontwikkelaars zijn van mening dat alle genoemde ontwikkelingen mogelijk moeten zijn. Het is namelijk aan de markt en provincies moeten daarom geen beperkingen opleggen. Ontwikkelaars vertrouwen wel erg op de markt. Echter, zij moeten toch ook gebaat zijn bij een goede ruimtelijke ordening. Wanneer teveel nieuwe winkelcentra gerealiseerd worden kan dit op lange termijn de continuering van hun opdrachtenportefeuille ondermijnen.

Beleggers willen dat provincies wel enigszins beperkingen oplegt. Zo moet voor uitbreiding en vernieuwing ruimte worden gevonden aan bestaande winkelcentra. Met name de stadsdeelcentra worden in dit verband genoemd. Ook zullen er branchebeperkingen moeten zijn. Het is duidelijk dat beleggers baat hebben bij een continuering van hun rendement en teveel nieuwe winkelontwikkelingen zouden hier afbreuk aan kunnen doen. Dit verklaart hun terughoudende en genuanceerde standpunt.

8.2 Standpunt NEPROM

In haar standpunt zet de NEPROM de consument centraal (NEPROM, 2005). Deze bepaalt of winkels functioneren of niet. De functioneel hiërarchische structuur beantwoordt steeds minder goed aan de continu veranderende wensen van de consument. Daardoor wordt de detailhandelsstructuur van binnenuit aangetast, wordt de consument ontevreden en worden kansen en mogelijkheden door de detaillist gemist. Het bezoekmotief bepaalt de keuze van de consument.

Nieuwe winkelontwikkelingen moeten worden beoordeeld op de kwaliteit die ze aan de stad toevoegen. Naast dynamiek moet ook worden voorzien in een duurzame en bestendige detailhandelsstructuur, die de investeerders en detaillisten voldoende perspectief en rendement

biedt. Anders wordt de consument op den duur alsnog de dupe. In die verschuivende balans tussen vernieuwing en bestendiging ligt volgens de NEPROM de uitdaging voor de komende tijd. Beleid in de vorm van maatwerk is daarbij essentieel. Daar ligt een kans voor de provincies, de regio's en de steden.

De Nederlandse binnensteden kunnen alleen maar blijven functioneren als ze een krachtige impuls krijgen. Het is voor de leefbaarheid van een stad essentieel dat stadscentra gebieden zijn met functies als wonen, werken, winkelen en recreëren. De kwaliteit van de binnenstad kan worden verhoogd door beter binnenstadsmanagement, een beter winkelaanbod, het toevoegen van voorzieningen, meer kwaliteit in de openbare ruimte en een betere bereikbaarheid. Maar dat is niet genoeg. De consument wil continu worden verrast. Voortdurende veranderingen zijn noodzakelijk. Een binnenstad die stilstaat gaat achteruit. In aanloopstraten is vaak al een verrassende dynamiek te zien. Straten die niet goed functioneren kunnen verkleuren naar andere functies. Niet alle buurt- en wijkcentra hoeven in stand te worden gehouden. De positie van kansrijke wijkcentra kan worden verstrekt door ook andere voorzieningen op te nemen, zoals gezondheidszorg.

Door weloverwogen bepaalde branches ook aan de rand van de stadscentra en in de stadsranden toe te laten, ontstaat ruimte voor nieuwe dynamiek. Grotere, verkeersaantrekkende winkels voor doelgerichte aankopen zijn buiten het centrum vaak beter op hun plaats. Binnensteden moeten juist primair zijn gericht op het recreatieve winkelen en op echte speciaalzaken. Van groot belang is dat vooral ruimte wordt gecreëerd voor echte vernieuwingen. In een provinciale of regionale visie moet duidelijk worden gemaakt waar nieuwe toevoegingen mogelijk zijn en waar niet. Dit geeft voor alle partijen duidelijkheid. Lang niet alle winkellocaties buiten de stadscentra kunnen een regionale component in zich hebben. Kijk eerst naar de stadsdeelcentra met ruimte en potentie en wanneer deze er niet zijn, zoek dan stadsrandlocaties waar meer mogelijk moet zijn.

Van de provincies wordt innoverend en initiërend beleid gevraagd om de noodzakelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, vooral waar het gaat om locaties en functies die een regionale functie vervullen. Intensief overleg met gemeenten en marktpartijen en hoogwaardig onderzoek naar de verzorgingsstructuur en consumentenbehoeften zijn hiervoor noodzakelijk. Regionale visies moeten de basis worden voor het provinciale beleid, waarbij gemeenten onderling samenwerken en elkaar niet zien als concurrenten. Naast algemene beleidslijnen en voorschriften rond branchering zal het vaak ook moeten gaan om maatwerk. Want het stimuleren en accommoderen van echte vernieuwingen, die ook daadwerkelijk meerwaarde hebben voor de consument, is vaak niet in algemene beleidsregels te vangen. Provincies moeten er niet voor terugschrikken om voor locaties met een regionale functie die regisserende en initiërende rol te vervullen.

8.3 Conclusie

Daar waar er grote spreiding is in het provinciale beleid, zijn ook de marktpartijen verdeeld. Ook zij vinden het moeilijk een eenduidige visie te geven op het detailhandelsbeleid. De beleggers zijn van mening dat provincies een actiever detailhandelsbeleid moeten voeren. Het beleid mag wel wat liberaler zijn, maar zij moeten wel een aantal beperkingen blijven opleggen. De ontwikkelaars hebben een meer uitgesproken en minder genuanceerde visie. Provincies moeten volgens hen iets minder actief zijn en meer aan de markt over laten. Zij zitten meer op de lijn van de verschillende locatietheorieën, die aantonen dat zonder overheidssturing winkelconcentraties in de binnensteden en de periferie ontstaan.

De grote spreiding in beleid past dus niet in de visie die marktpartijen hebben over het te voeren provinciale detailhandelsbeleid. Provincies zullen veel actiever richting gemeenten moeten zijn, in het uitdragen van hun detailhandelsbeleid. Zo kan een meest optimale regionale afstemming gerealiseerd worden. Limburg en Zuid-Holland kunnen in dit kader als voorbeeld worden genoemd. Zij hebben een uitgebreide detailhandelsvisie, voeren onderzoek uit naar ontwikkelingen in de markt en zijn actiever in de verplichtingen die zij opstellen richting gemeenten en regio's. Dat in Limburg veel leegstand is, toont aan dat ook deze instrumenten niet altijd voldoende zijn gebleken. Er zal meer in overleg met marktpartijen moeten worden getreden om een beter afgestemd beleid te krijgen.

De marktpartijen zijn het er redelijk over eens dat provincies geen beperkingen voor nevenassortimenten moeten opleggen. Dit is een ontwikkeling in de markt die tegemoet komt aan de wensen van de consument. Een beperking is volgens marktpartijen bovendien moeilijk te handhaven. Dat slechts één provincie (Zuid-Holland) een dergelijke beperking heeft opgenomen kan dus positief genoemd worden.

Voor binnensteden is de bereikbaarheid volgens marktpartijen het grootste probleem. Hier zullen provincies dan ook veel aandacht aan moeten schenken. Wanneer deze belemmering voor binnensteden wordt weggenomen kunnen zij beter concurreren met ontwikkelingen in de periferie. Het versterken van de binnensteden en nieuwe ontwikkelingen in de periferie kunnen zo gelijk opgaan. In dit onderzoek is niet meegenomen of provincies de bereikbaarheid bevorderen. Hier kan dus ook geen oordeel over gegeven worden.

Wanneer de afzonderlijke visies van de ontwikkelaars en beleggers vergeleken worden met het standpunt van de NEPROM kan geconstateerd worden dat de NEPROM zeer genuanceerd is in haar visie. Daar waar de ontwikkelaars de markt alle ruimte willen geven en de beleggers veel behoudender zijn, vertegenwoordigt het standpunt van de NEPROM zowel de ideeën van de ontwikkelaars als de beleggers. De NEPROM legt de nadruk op ruimte voor écht vernieuwende ontwikkelingen. Deze ruimte komt meer overeen met de visie van de ontwikkelaars. Dit vereist echter wel provinciale sturing op kwaliteit, wat meer overeenkomt met de visie van de beleggers.

Het standpunt van de NEPROM kan als diplomatiek gezien worden. Dit komt enerzijds vanwege de brede achterban en anderzijds doordat de NEPROM de samenwerking tussen overheid en marktpartijen wil bevorderen. Het standpunt bevat weinig scherpe uitspraken, waardoor het misschien minder aanleiding geeft tot discussie. Echter, wanneer de NEPROM in haar standpunt zou pleiten voor een zeer liberaal detailhandelsbeleid, kan dit de deur richting provincies op slot gooien. Het standpunt kan daarom gezien worden als een handreiking naar provincies om samen met marktpartijen na te denken over een nieuw provinciaal detailhandelsbeleid.

9 Conclusies en aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het verrichtte onderzoek. De eerste paragraaf bevat de belangrijkste onderzoeksresultaten. In de tweede paragraaf wordt de eindconclusie weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen. Deze zijn uiteraard gebaseerd op de conclusies, maar ook de visie van de onderzoeker is erin verwerkt.

Op basis van de resultaten van alle voorgaande hoofdstukken zal in dit laatste hoofdstuk antwoord worden gegeven op probleemstelling van dit onderzoek. Deze vraag luidt als volgt:

Waar liggen voor provinciale beleidsmakers de kansen en knelpunten voor het nieuwe locatiebeleid, kijkend naar structurele veranderingen in de markt, (inter)nationale beleidsontwikkelingen, de nieuwe Wro en de visie daarop van verschillende uit de praktijk betrokken actoren en in hoeverre komen zij hier met hun beleid in tegemoet?

9.1 Onderzoeksresultaten

De markt

Op basis van de beschreven ontwikkelingen in de markt kan geconcludeerd worden dat de detailhandel een dynamische sector is. Schaalvergroting, branchevervaging, overbewinkeling, leegstand en nieuwbouwontwikkelingen zijn in dit verband belangrijk vanuit de aanbodzijde. De bestedingen, behoefte aan kwaliteit en bereikbaarheid, en de grillige consument zijn van belang vanuit de vraagzijde. Deze ontwikkelingen leggen druk op de bestaande structuur en vragen om beleid wat meer inspeelt op de wensen van de consumenten. De winkels zijn er immers voor hen.

Er zijn verschillende locatietheorieën die vertrouwen op de werking van de markt. Zonder overheidssturing zal vanwege het vergelijkend winkelen een concentratie van winkels in de binnensteden (vooral kleding en mode) ontstaan. Hiervoor hebben de binnensteden namelijk al een goede positie verworven wat leidt tot een zelfversterkend effect. Voor winkels die een groot vloeroppervlak nodig hebben en daardoor een lager rendement per vierkante meter hebben is het aantrekkelijk zich in de periferie te gaan vestigen. Daar zijn de grond- en huurprijzen namelijk lager dan in de binnensteden en is bovendien meer ruimte om groter winkelvloeroppervlakten te realiseren. Ook deze concentraties van winkels zijn aantrekkelijk vanwege het vergelijkend winkelen.

De overheid

Het overheidsbeleid heeft in het verleden gereageerd en niet geanticipeerd op ontwikkelingen in de markt. Er werd angstvallig vastgehouden aan de bestaande structuur. Ondanks dat het bevorderen van de dynamiek vanaf de jaren '90 in het beleid is opgenomen heeft het niet geleid tot de gewenste dynamiek. De ontwikkelde GDV-locaties die hiertoe zijn aangewezen zijn namelijk weinig onderscheidend ten opzichte van de binnensteden. In plaats van de behoeften van de consument als uitgangspunt te nemen, heeft het in stand houden van bestaande winkelconcentraties in de binnensteden, buurt-, wijk-, en stadsdeelcentra centraal gestaan in het beleid. Sommige van deze centra voldoen echter niet meer en overheden moeten beoordelen welke bestaansrecht hebben en welke niet. Kwaliteitsverbetering is noodzakelijk.

De nieuwe Wro vereist een actievere houding van provincies richting gemeenten. Ze zullen intensiever moeten gaan samenwerken. De toetsingsmogelijkheden tijdens de bestemmingsplanprocedure vereisen een grotere overtuigingskracht van de provincie. Doordat de bestemmingsplanprocedure verkort wordt, kan beter ingespeeld worden op de dynamiek in de detailhandel. Om een goede regionale afstemming van nieuwe winkelontwikkelingen te realiseren zullen provincies moeten professionaliseren. Iedereen kan bij een gemeenteraad een verzoek indienen tot herziening van een bestemmingsplan. Provincies en gemeenten worden met de Nota Ruimte verantwoordelijk voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor detailhandel. Het wordt zo voor gemeenten en provincies moeilijker winkelplannen van marktpartijen tegen te houden wanneer er wel marktruimte voor is.

De gedachte van buitenlandse overheden dat het niet aan hen is de concurrentie in te perken heeft geleid tot veel ontwikkelingen in de periferie. Deze grootschalige winkelontwikkelingen zijn in eerste instantie ten koste gegaan van de binnensteden. Vooral in het VK en Frankrijk hebben binnensteden hierop geanticipeerd door zich te herbezinnen op hun functie en meer kwaliteit toe te voegen in zowel de fysieke omgeving als in het aanbod. Overheidsinvesteringen hebben private investeringen getriggerd. Een goede balans tussen vernieuwende ontwikkelingen en het in stand houden van de bestaande structuur is dus noodzakelijk. In Frankrijk heeft men inmiddels commissies ingesteld, die nieuwe winkelplannen moeten beoordelen. Deze commissies bestaan uit diverse lokale partijen. Door factoren als marktcapaciteit, de impact op het bestaande winkelaanbod, de werkgelegenheid en concurrentiegevolgen in overweging te nemen kan een breed draagvlak voor nieuwe plannen verkregen worden.

Naast de negatieve kant van de perifere ontwikkelingen in het buitenland, zijn toch ook nieuwe ontwikkelingen tot stand gekomen die er in Nederland nauwelijks zijn. Voorbeelden zijn perifeer gelegen regionale shopping centra, een retailparks, hypermarchés en leisurevoorzieningen in de periferie. Deze zijn daar succesvol gebleken in het tegemoet komen aan de behoeften van de consument.

De praktijk

Provincies hebben hun nieuwe rol na de Nota Ruimte niet opgepakt. Er is een versnippering van beleid opgetreden. Er is grote spreiding in actieve en passieve provincies, en restrictieve en liberale provincies. Er is wel een onderscheid in kenmerken voor actieve en passieve provincies. Voor een restrictieve of liberale provincie zijn echter geen typische kenmerken aan te wijzen. In de meeste gevallen is het oude rijksbeleid overgenomen en is weinig ruimte voor vernieuwing.

Provincies zien de Nota Ruimte als een kans voor regionaal maatwerk, maar het wordt als een gemis ervaren dat er geen beleid meer is om op terug te vallen. De negatieve verwachting die er bij provincies heerst over de toekomstige marktsituatie heeft er toe geleid dat ze terughoudend zijn geweest in hun beleid. De angst voor 'buitenlandse toestanden' en geen aanknopingspunten in het rijksbeleid wat betreft bereikbaarheid en kwaliteit heeft ertoe geleid dat het merendeel van de provincies een restrictief beleid is gaan voeren. Een balans in het versterken van de bestaande structuur in combinatie met ruimte voor nieuwe ontwikkelingen is niet gevonden. Men probeert de bestaande detailhandelstructuur te beschermen door nieuwe ontwikkelingen tegen te houden.

Wordt de marktsituatie in iedere provincie vergeleken met het beleid wat gevoerd wordt, valt het volgende op. In zowel liberale als restrictieve provincies hebben gemeenten en marktpartijen veel nieuwbouwplannen. Bij het maken van plannen wordt niet meegenomen of er ruimte is binnen het provinciale beleid. Plannen voor nieuwe winkelontwikkelingen zijn er overal. Het merendeel

van de provincies met een hoge leegstand voert een passief detailhandelsbeleid. Een actief provinciaal beleid lijkt noodzakelijk ter voorkoming van leegstand.

Daar waar er grote spreiding is in het provinciale beleid, zijn ook de marktpartijen verdeeld. Ook zij vinden het moeilijk een eenduidige visie te geven op het detailhandelsbeleid. Volgens zowel ontwikkelaars als beleggers zullen provincies een actief-liberaal detailhandelsbeleid moeten voeren. Ontwikkelaars gaan wat verder wat liberaal betreft en beleggers gaan wat verder wat actief betreft. Dat er een grote versnippering is opgetreden in het provinciale beleid kan dus negatief genoemd worden.

Provincies zullen veel actiever richting gemeenten moeten zijn, in het uitdragen van hun detailhandelsbeleid. Zo kan een meest optimale regionale afstemming gerealiseerd worden. Limburg en Zuid-Holland kunnen in dit kader als voorbeeld worden genoemd. Zij hebben een uitgebreide detailhandelsvisie, voeren onderzoek uit naar ontwikkelingen in de markt en zijn actief in de verplichtingen die zij opstellen richting gemeenten en regio's.

Volgens marktpartijen is bereikbaarheid één van de belangrijkste zaken waar provincies harde eisen zullen moeten stellen richting de gemeenten. Voorwaarde voor een goed functionerend winkelgebied is immers een goede bereikbaarheid. Wanneer deze belemmering voor binnensteden wordt weggenomen kunnen zij beter concurreren met ontwikkelingen in de periferie. Het versterken van de binnensteden en nieuwe ontwikkelingen in de periferie kunnen zo gelijk opgaan.

Daar waar de ontwikkelaars de markt alle ruimte willen geven en de beleggers veel behoudender zijn, vertegenwoordig het standpunt van de NEPROM zowel de ideeën van de ontwikkelaars als de beleggers. De NEPROM legt de nadruk op ruimte voor de echt vernieuwende ontwikkelingen. Deze ruimte komt meer overeen met de visie van de ontwikkelaars. Dit vereist echter wel provinciale sturing op kwaliteit, wat meer overeenkomt met de visie van de beleggers.

9.2 Conclusie

Er is geconcludeerd dat er een grote spreiding is opgetreden in het detailhandelsbeleid. Dit schept onduidelijkheid bij marktpartijen. Toch zitten ook marktpartijen niet helemaal op één lijn. Ze zijn het er wel over eens dat provincies een actievere rol moeten gaan vervullen. Bovendien moet er volgens hen binnen het beleid meer ruimte komen voor vernieuwing. Het standpunt van de NEPROM kan binnen deze verdeeldheid als zeer genuanceerd gezien worden.

Provincies lijken nog niet klaar voor hun nieuwe taak. Ze geven aan dat er ruimte is voor maatwerk, maar een concrete invulling wordt hieraan vervolgens niet gegeven. De nieuwe rol na decentralisatie van beleid is voor zowel provincies als marktpartijen erg wennen. Dit uit zich in verdeeldheid in invulling van die rol door provincies en in verdeeldheid in visies op die rol door marktpartijen.

Om leegstand en het aantal nieuwbouwplannen te voorkomen maakt het niet uit of een provincie een restrictief of een liberaal beleid voert. Om een goede afstemming te realiseren tussen leegstand en nieuwbouwplannen is echter wel een actieve provincie vereist. In een provincie met een passief detailhandelsbeleid bestaat een groter risico dat op bepaalde locaties nieuwe winkelontwikkelingen zullen plaatsvinden, die schadelijk zijn voor winkelmeters die men juist in stand zou willen houden.

Het merendeel van de provincies heeft de meeste lessen niet meegenomen in haar beleid. De lessen die in dit onderzoek genoemd zijn, worden door provincies meer als een bedreiging gezien, dan als een kans. Het tegenovergestelde zou juist het geval moeten zijn. Wanneer provincies gehoor geven aan de lessen voor hun beleid kan op een optimale manier tegemoet worden gekomen aan de wensen van de consument, zonder daarbij het algemene belang uit het oog te verliezen.

9.3 Aanbevelingen

De tijd van het maken van beleid om vervolgens uitsluitend goedkeuring of een verklaring van geen bezwaar te geven is voorbij. Provincies zullen een veel actievere rol moeten vervullen. Het Rijk heeft de provincies daartoe al enigszins gedwongen met het decentraliseren van beleid. De nieuwe Wro zal de noodzaak van een actievere houding alleen maar versterken. Dat provincies dit zien als een kans voor regionaal maatwerk heeft er niet toe geleid dat zij deze rol al goed opgepakt hebben. Het beleid is daartoe erg verspreid. Marktpartijen hebben duidelijkheid nodig. Een actief detailhandelsbeleid is nodig om een goede afstemming te krijgen tussen nieuwe winkelplannen en het omgaan met leegstand.

Wanneer provincies op dezelfde lijn zitten met beleid zal dit de verhouding met marktpartijen alleen maar versterken. Er zal hiertoe meer geluisterd moeten worden naar de markt. Ontwikkelaars en beleggers weten als geen ander welke ontwikkelingen er in de markt spelen. Deze kennis moeten provincies gebruiken bij het maken van beleid. Men moet hierbij niet tegenover elkaar zitten, maar men moet met elkaar samenwerken aan een beleid wat een toegevoegde waarde kan creëren voor de detailhandelsmarkt. Een beleid waarmee tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de consument. Om dit te bereiken zullen provincies op een andere manier naar de detailhandel moeten kijken. Vertrouw ook op de werking van de markt en onderschat dit niet!

Om verzuiling en bureaucratie tegen te gaan, hoeft misschien niet alles op voorhand verplicht te worden. Zo is de verplichting van een gemeentelijke visie niet in alle situaties nodig. Een gemeentelijke visie kan heel goed plaats maken voor een regionale visie. Provincies zullen hierin een voortrekkersrol moeten vervullen. Door op regionaal niveau niet alleen gemeenten, maar ook marktpartijen die in de desbetreffende regio actief zijn samen te brengen, kan een breed draagvlak gecreëerd worden. Bij marktpartijen moet o.a. gedacht worden aan ontwikkelaars, beleggers, Kamers van Koophandel en makelaars. Door het samenbrengen van deze kennis kan ook begrip voor elkaars visie verkregen worden. Deze partijen kunnen ook in commissies bijeen gebracht worden om nieuwe winkelplannen te beoordelen. Zo is er sprake van ontwikkelingsplanologie van de bovenste plank.

Hoe zal het beleid er inhoudelijk uit moeten zien? Om tegemoet te kunnen komen aan de dynamiek binnen de detailhandel zal het beleid flexibel moeten zijn. Zo moeten bepaalde vernieuwende ontwikkelingen niet op voorhand verboden worden, maar zal op regionaal niveau bekeken moeten worden of er ruimte voor is. De uitgangspunten van het beleid zullen zo in iedere provincie gelijk moeten zijn, maar de uitvoering ervan zal in iedere provincie weer anders zijn. Ontwikkelingen waar men nu nog geen oog voor heeft, kunnen over twee jaar optimaal voorzien in de behoeften van de consument.

9.4 Vervolgonderzoek

Naar aanleiding van de bevindingen in dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan worden:

- Aangezien de provincies op dit moment in IPO-verband in overleg zijn, om te komen tot een gezamenlijk standpunt voor detailhandelsbeleid, zal volgend jaar weer een dergelijk onderzoek uitgevoerd moeten worden. Hieruit zal blijken in hoeverre provincies hun beleid hebben aangepast en misschien meer dichterbij elkaar zijn gekomen. De indicatoren die in dit onderzoek zijn gebruikt, zullen beoordeeld moeten worden of ze dan nog steeds het meest geschikt zijn. Misschien vallen er een aantal af en komen er nieuwe indicatoren bij;
- Dit onderzoek heeft zich beperkt tot het detailhandelsbeleid van provincies. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar het detailhandelsbeleid van regio's en gemeenten. Aangezien onderzoek bij alle gemeenten en/of regio's erg omvangrijk is, kunnen die gemeenten uitgezocht worden, waar men specifiek ervaring heeft opgedaan met nieuwe (regionale) winkelontwikkelingen. Een casestudy lijkt dan het meest voor de hand liggend;
- Gezien de kwalitatieve aard van dit onderzoek wordt aanbevolen bij vervolgonderzoek de onderzoeksgegevens te kwantificeren. Hiertoe kan een enquête opgesteld worden, waar respondenten van provincies, regio's en gemeenten aan verschillende onderzoekscriteria scores kunnen koppelen. Op deze manier kan een betere onderlinge vergelijking gemaakt worden.
- Er is in dit onderzoek aanbevolen de marktpartijen meer te betrekken bij de planvorming en de uitvoering van het detailhandelsbeleid. Om een representatief beeld te krijgen hoe marktpartijen hun rol hierin zien, zullen in vervolgonderzoek meer marktpartijen betrokken moeten worden. Bij dit onderzoek waren er slechts een aantal betrokken.

Nawoord

Dit onderzoek naar het locatiebeleid voor detailhandel is zeer kwalitatief van aard. Met het opstellen van de matrix is geprobeerd de resultaten iets meer te kwantificeren. Aangezien de matrix tot stand is gekomen op basis van kwalitatieve gegevens, blijft het een kwalitatief onderzoek. De verantwoording en de conclusies zijn gebaseerd op een enigszins subjectieve interpretatie van onderzoeksgegevens door de onderzoeker.

Parallel aan dit onderzoek was en is nog steeds een discussie gaande binnen de NEPROM over het detailhandelsbeleid. Deze discussie is overigens voortgezet tussen de NEPROM en andere partijen als het MKB, provincies, gemeenten, retailers etc. Dit onderzoek kan gezien worden als de wetenschappelijke basis van deze discussie. De resultaten en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek hoeven echter niet per definitie het standpunt van de NEPROM te vertegenwoordigen.

Het onderzoek is vooraf gegaan door uitgebreid vooronderzoek naar ontwikkelingen in de markt, het nationale en internationale beleid, de nieuwe Wro en verschillende locatietheorieën. Achteraf kan geconcludeerd worden dat dit vooronderzoek erg uitgebreid is geweest. Gezien het tijdsbestek kon daarom namelijk minder aandacht gaan naar het provinciale detailhandelsbeleid en de visie van marktpartijen hierop. Hierdoor is misschien niet alle informatie in het onderzoek verwerkt. Bij vervolgonderzoek zal meer aandacht moeten zijn voor de provincies en de marktpartijen.

Literatuurlijst

Artikelen

- Arribas, L. en D. Evers (2001), *Franse toestanden in de Hollandse polder?* In: Rooilijn, 2001 3 (maart), p. 108-113.
- Boer, J. (2004), *Winkelen in de weide*. In: Binnenlandsbestuur.nl, 2004 43 (22 oktober), p. 32-33.
- Bolt, E. (2004), *Detailhandelsontwikkelingen in de EU*. In: Shopping Centre News, 2004 jaargang 6 6 (december), p. 12, 13, 21.
- Brayé B. (2005a), *De (food)speciaalzaak in de vrije val?* Woerden, maart 2005.
- Brayé B. (2005b), *Toename winkelleegstand in kleine kernen*. Woerden, maart 2005.
- Brayé B. (2005c), *Het warenhuis is dood, leve eh... ja wat eigenlijk*. Woerden, september 2005.
- Broek, W. van der (2005), *De toekomst van winkelen, Zal de Nederlandse consument voortaan in shopping malls vertoeven?* In: Fashion United, 2005 februari.
- Buuren, prof. mr. P.J.J. van (2005), *Do coordineerende taak van provincies en de nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening*. Jaarrede van de voorzitter van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 25 november 2004 te Amersfoort. In: Bouwrecht, februari 2005, 42^e jaargang, nr. 2.
- Duerksen, C. and R. Blanchard (1998), *Belling the box: planning for large-scale retail stores*. Proceeding of the 1998 National Planning Conference.
- EIM (2005a), *Grooschalige detailhandel, wat moeten we ermee? – over handhavingsmogelijkheden*. <http://eenr.eim.nl/index.cfm/18,592,html>
- EIM (2005b), *Gevolgen sluiting grote trekkers*. <http://eenr.eim.nl/index.cfm/18,524,html>
- Ent, A. van der (2005), *Ondernemers denken anders dan consumenten*. In: Vastgoed, 2005 jaargang 80 1 (januari), p. 8-12.
- EUR/RET (2002), *Overview of regulations relative to setting up retail shops in the European Union*. In: The European Dimension in Commercial Urbanisme (November 2002).
- Harinck, E. (2003), *Meer pdv's goed voor Nederlandse binnenstad*. Interview met retailhoogleraar Elizabeth Howard. In: PropertyNL magazine, 2003 9 (september), p. 12-17.
- Hoeven, F. van der en M. Loveday (2005), *Strategies for a vital city core – the Norwich Approach*. In: NovaTerra, 2005 jaargang 5 1 (mei) p. 8-12.
- Hondelink H.Ph. (1996), *Een tijdsbeeld van 40 jaar Nederlandse detailhandel, 1956-1996*. In: Detailhandel magazine, nr. 9, p. 20-29.

- Hospers, J. en R.M.P. van Lochem (2003), *Jane Jacobs: Leven van de stadseconomie*. In ESB dossier, 21 maart 2003. Den Haag, p. 4-5.
- ICSC Europe (2005), Overview planning policies. In: European Retail Space, p. 40,41,48-51, 54, 55, 66, 67, 78, 79, 84-87.
- Jansen, T., K. Martens en H. Schouwenaars (1997), *Doormerking van het ABC-locatiebeleid*. In: Rooilijn 97 2 p. 52-58.
- Klamer, P., C. Gorter en P. Nijkamp (2004), *Perifeer winkelcentrum bedient regionale runshopper*. In: PropertyNL research quarterly , 2004 3 (oktober) , p. 38-44.
- Kolen, T. en J. Bell (2000), *Restrictief beleid redding binnensteden. Perifere detailhandel in Duitsland*. In: Detailhandel Magazine, 2000 6, p 31-35.
- Kolen, T. en J. Bell (2000), *Van liberaal naar restrictiever beleid. Perifere detailhandel in Groot-Brittannië*. In: Detailhandel Magazine, 5/2000, p 3-5.
- Kwint, G.H.M.M. (2002), *PDV-beleid mist wettelijke basis*. In: PropertyNL Research Quarterly, 2002 2 (december), p.19-23.
- Leverman, W. (2002), *A1 winkelstraten worden steeds korter. Ed Hamming (Vendex KBB: binnensteden mogen niet kaduuk gaan*. In: Building Business, december 2002.
- Mensen, A. (2004), *Ruimtelijke detailhandelsbeleid : zijn de lagere overheden klaar voor hun nieuwe rol?* In: Detailhandel magazine, 2004 12 (december), p. 30-31.
- Metsmakers F. en A. Nieuwenstein (2005), *De klant is koning?* In: NovaTerra, 2005 jaargang 5 1 (mei) p. 2-5.
- Oort, J. van (2004), *De positie van de binnensteden*. In Shopping Centre News, 2004 jaargang 6 6 (december), p. 4.
- Oort, J. van (2005), *Grote winkels? In het centrum!* In: ROM, 2005 4 (april), p. 31-33.
- PropertyNL (2004), *Consument kiest voor perifere winkelcentra*. In: PropertyNL, nieuwsbrief 757, vrijdag 9 juli 2004.
- PropertyNL (2005a), *Spar wil citystores lanceren in Amsterdam*. In PropertyNL, 23 juni 2005 jaargang 5 nr. 11 pag. 13.
- PropertyNL (2005b), *Winkelen als minivakantie*. Interview met Beyard van Urban Land Institute en retailwatcher Cijns in PropertyNL, 23 september 2005 jaargang 5 nr.15 pag. 27-30.
- PropertyNL (2005c), *PropertyNL Retailforum, Vernieuwen of ondergaan*. September 225, jaargang 5 nr. 15.
- Sentel, J. en R. Lie (2001), *Trends in retail concepts*. In: Shopping Centre News, 2001 jaargang 3 1 (februari), p. 9.

Soet, J. de (2004), *De stad weer onweerstaanbaar. Nationaal vastgoeddebat*. In: Shopping Centre News, 2004 jaargang 6 5, p. 12.

Terpstra, P. (1998), *Overheidsbeleid voor perifere en grootschalige detailhandel*. In: B& G. November 1998.

Terpstra, P. (2002), *Hiërarchie op de belling*. In: Rooilijn, 2002 8 (oktober), p. 409-414.

Wie, Wat, Waar Detailhandel (2005), *Nota Ruimte negeert retail nogal*. p. 18-21.

Onderzoeksrapporten en boeken

Baar, Ken Ph. D., *Legislative Tools for Preserving Town Centres and Halting the Spread of Hypermarkets and Malls Outside of Cities*. Institute for Transportation & Development Policy.

Boekema F., B. Spierings en E. van de Wiel (2000), *Winkels in de 21^{ste} eeuw*. Nijmegen/Enschede, maart 2000. Real Estate Boekenreeks.

Bolt, E. (2003), *Winkelvoorzieningen op waarde geschat, Theorie en praktijk*. Drukkerij Bakker Merkelbeek.

BRO (1991), *Perifere detailhandelsvestiging in Nederland 1985 – 1990, eindrapportage*. BRO-adviseurs. Vught.

Droogh Trommelen Broekhuis (2005), *GDV-beleid, een groot goed? Evaluatie 10 jaar GDV-beleid*. Mei 2005.

Evers dr. D.V.H., (2004), *Building for consumption: An institutional analysis of peripheral shopping center development in Northwest Europe*. Proefschrift aan de Universiteit van Amsterdam.

Gool, P. van, R.M. Wesiz en P.G.M. van Wetten (1999), *Onroerend goed als belegging*. Culemborg: Stenfort Kroeze.

HBD (2004), Hoofdbedrijfschap Detailhandel, *Woonboulevards, Huidige positie en toekomstperspectief*. Den Haag.

IPO (2005), *Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening*. Den Haag, februari 2005.

Janette Walen, D. (2004), *Bijzondere winkelcentrumconcepten, De betekenis van winkelplanning in Nederland*. Onderzoek door DHV i.o.v. HBD.

Janette Walen, D. (2004), *Woonboulevards, Huidige positie en toekomstperspectief*. Onderzoek door DHV i.o.v. HBD.

Jones Lang LaSalle (2004), *European retail warehousing, an institutional market?* European Retail Research, september 2004.

Jones Lang LaSalle (2000), *Redevco European Market Overview*. April 2000.

Kolpron (2001), *Classificatie Perifere Detailhandelclusters*. Fundamental Resource.

Kwint, G.H.M.M. (2002), *Is de doorwerking van het Rijksbeleid voor perifere en grootschalige detailhandelvevestigingen in ruimtelijke plannen effectief?* Doctoraalscriptie Ruimtelijk Bestuursrecht, Universiteit Leiden. April 2002.

MDW (2000), *Meer met minder, Naar een nieuw ruimtelijk beleid voor detailhandel.* Eindrapport van de MDW-werkgroep PDV/GDV.

Mensen, drs A. en prof. drs. ing. H. Gianotten (2004), *Ruimte voor Retail, Het Nederlandse retaillandschap na de Vinex.* Onderzoek door EIM i.o.v. Schuitema Vastgoed b.v.. Zoetermeer, november 2004.

NEPROM en PropertyNL (2004), *Nieuw Commercieel Vastgoed in Nederland 2004.* Gent, Snoeck-Ducaju & Zoon N.V. November 2004.

NEPROM en PropertyNL (2005), *Nieuw Commercieel Vastgoed in Nederland 2005.* Hardinxveld, Grafisch Bedrijf Tuijtel. Oktober 2005.

NVM (2004), Nederlandse Vereniging van Makelaars in onroerende goederen; NVM-sectie Bedrijfs Onroerend Goed; Strabo, Bureau voor Ruimtelijk Marktonderzoek, *Nationaal winkelmarktonderzoek 2004*, 212 p.

Post, W. van der (2004), *Retail, Ruimte & Rendement.* Afstudeerscriptie. Groenlo, mei 2004.

Peters Th. en P.C. Gilhuis (2001), *Werkbaarheid van de nieuwe bestemmingsplanprocedure.* I.o.v. het ministerie van VROM. September 2001.

Redevco (2005), *European shopping centre market data: France.* CWHB European Research Group, march 2005.

Slotema M. (2004), *Locatiebeleid in de provincie Groningen.* Afstudeerscriptie. Groningen, mei 2004.

TNO (1999), *Van locatiebeleid naar lokbeleid.* Delft.

Ydema B. (2001), *Een nieuw provinciaal detailhandelbeleid.* Afstudeerscriptie. Groningen, november 2001.

Wheeler O., P. O. Muller, G.I. Thrall, T.J, Fik (1998), *Economic Geography.* New York, John Wiley & Sons, Inc. Third Edition.

Brochures

HBD (1996), Hoofdbedrijfschap Detailhandel, *Grootschalige Perifere Detailhandel in Nederland.* Den Haag, januari 1996.

HBD (1997), Hoofdbedrijfschap Detailhandel, *Dreigt het winkelaanbod te eenzijdig te worden?* Den Haag, januari 1997.

HBD (2001), Hoofdbedrijfschap Detailhandel en PlatformDetailhandel.nl, *Beleid op maat voor detailhandel.* Leiden: Biskaje, juni 2001.

MKB (2005), Midden- en Klein Bedrijf Nederland, *Praktijkinfo Locatiebeleid detailhandel*. Delft, april 2005.

NEPROM (2005), *Visie Detailhandel, boodschappenlijst voor winkelontwikkelingen*. Breda 2005, NPN Drukkers.

Presentaties

Blokhuis J. (2004), *Nota Ruimte: Beleggen in een stagnerende markt*. Presentatie tijdens het Schuitema-symposium Ruimte voor Retail. 24 november 2004.

Nozeman, prof. dr. E.F., (2005), *Retail en Leisure*. Presentatie voor de cursus Vastgoedontwikkeling aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Donderdag 17 maart 2005.

Nozeman, prof. dr. E.F., (2005), *Vastgoedontwikkeling, De vastgoedsector*. Presentatie voor de cursus Vastgoedontwikkeling aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Donderdag 24 februari 2005.

Janette Walen, D. (2005), *Effecten van de realisatie van bijzondere winkelcentra* Presentatie tijdens het seminar Nieuw locatiebeleid detailhandel. Nieuwegein's Business Center te Nieuwegein. Donderdag 23 juni 2005.

Internetsites

www.asre.nl

www.brabant.nl

www.cobouw.nl

www.cushmanwakefieldeurope.com

www.drenthe.nl

www.ez.nl

www.flevoland.nl

www.fryslanland.nl

www.gelderland.nl

www.groningen.nl

www.hbd.nl

www.ipo.nl

www.kolpron.nl

www.limburg.nl

www.locatus.nl

www.mkbnet.nl

www.neprom.nl

www.noord-holland.nl

www.overijssel.nl

www.propertynl.com

www.raadnederlandsedetailhandel.nl

www.ruimte-en-vastgoed.nl

www.ruimteliijkplanbureau.nl

www.tweedekamer.nl

www.utrecht.nl

www.vng.nl

www.vrom.nl

www.zeeland.nl

www.zuidholland.nl

Begrippenlijst

Bid rents	: de partij met de hoogste opbrengst kan het hoogste bieden bij de concurrentie voor een bepaalde locatie.
Dagelijks winkelen	: dit vindt plaats in wijk- en buurtcentra, waarbij de nabijheid, het gemak en de hoge frequentie centraal staan, ten behoeve van de dagelijks benodigde boodschappen
Detailhandel	: handel die direct aan de consument levert.
Doelgericht winkelen	: dit vindt plaats op perifere locaties, waar bereikbaarheid en grootschaligheid centraal staan.
Einkaufszentren	: zie regionaal shopping centre
Factory (Designer) Outlet Centre	: dit zijn op zichzelf staande locaties waar outlet winkels van merkfabrieken gevestigd zijn rondom het thema kleding en mode. De prijzen van de artikelen zijn relatief laag.
Filialiseringsgraad	: het aandeel winkels in een winkelcentrum dat behoort tot een grote winkelketen.
Functionele hiërarchie	: een netwerk van winkelcentra met een verschillende rangorde, te weten hoofd-, stadsdeel-, wijk-, en buurtcentrum met een onderlinge complementariteit.
Fun shopping	: zie recreatief winkelen.
Fysieke concentratie	: een toename van het gemiddelde winkeloppervlakte gekoppeld aan een afname van het aantal winkels.
Grootschalige detailhandelvestiging	: locaties buiten het hoofdwinkelcentrum waarvoor geen branchebependingen gelden. Hiervoor geldt wel een oppervlakte criterium (vaak > 1.000 m ² of 1.500 m ³) en ook zijn ze voorbehouden aan slechts een aantal steden in Nederland.
Harde plannen	: plannen waarvan op grond van de fase waarin ze procedureel verkeren, de kans groot wordt geacht dat de plannen doorgang zullen vinden (onderscheidend met zachte plannen is de aanwezigheid van een door de gemeenteraad goedgekeurd ontwerpbestemmingsplan).

Hoofdwinkelcentrum	: ook wel binnenstad of kernwinkelapparaat genoemd. Dit is het grootste en centraal gelegen winkelgebied van een woonplaats.
Hypermarché	: dit is een megasupermarkt met naast een breed food- ook een breed non-food assortiment. Deze ontwikkeling is in Frankrijk ontstaan.
Kerngebiete	: stedelijke kerngebieden.
Laissez faire beleid	: beleid wat rust op de gedachte dat de markt haar werk vanzelf zal doen en dus niet ingegrepen hoeft te worden.
Leegstand	: een winkelpand zonder economische activiteit, dat op het moment van bezoek te huur/te koop is, verhuurd/verkocht is, rijp is voor de sloop of waar een verbouwing plaatsvindt.
Perifere detailhandelvestiging	: detailhandel gevestigd buiten het hoofdwinkelcentrum van een woonplaats. Hiervoor gelden van overheidswege branchebeperkingen voor. Deze winkels verkopen de volgende goederen: explosieven en brandgevaarlijke stoffen, auto's, boten, caravans, tenten, tuinartikelen, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair, woninginrichting (waaronder meubels), vloeren, zonwering.
Recreatief winkelen	: dit vindt plaats in de hoofdwinkelcentra, waar een grote diversiteit aan branches is en impulsieve aankopen, een brede keuze, hoge kwaliteit en multifunctionaliteit centraal staan.
Regionale shopping centre	: grote perifeer gelegen winkelcentra met een kwalitatief hoogwaardig aanbod, vergelijkbaar aan hoofdwinkelcentra. Ook stadsdeelcentra kunnen tot een regionale shopping centre uitgegroeid zijn. Het heeft een regionaal verzorgingsgebied.
Retail Park	: een perifere winkelconcentratie met een goede bereikbaarheid, een groot aantal parkeerplaatsen en een prijsniveau wat 5 – 10% lager ligt dan andere winkelcentra. Deze ontwikkeling is in Engeland ontstaan.
Ruimtelijke concentratie	: het in omvang toenemen van winkelcentra, doordat winkels in elkaars buurt gaan vestigen.
Run shopping	: zie doelgericht winkelen.

Selbstbedienungswarenhäuser	: vergelijkbaar met de Franse hypermarché.
Solitaire winkels	: alleenstaande winkels, niet grenzend aan of behorende tot een winkelcentrum.
Sondergebiete	: perifere gebieden.
Themacentrum	: concentratie van winkels, soms in combinatie met leisure activiteiten rondom een specifiek thema, zoals sport of woninginrichting.
Verbrauchersmärkte	: grootschalige discountsupermarkten met een gemiddelde omvang van ca. 2500 m ² .
Weidewinkel	: een zeer grote winkel aan de rand of buiten de stedelijke bebouwing.
Witte schuur	: zie weidewinkel.
Zachte plannen	: plannen die niet op korte termijn van start zullen gaan, nog niet formeel in procedure zijn en vooral in de studiefase verkeren. Soms is er al wel een concept ontwerpbestemmingsplan, maar dit is nog niet goedgekeurd door de gemeenteraad.