



Planbureau voor de Leefomgeving

DETAILHANDEL EN BELEID: een continue wisselwerking

Achtergrondstudies

Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking

David Evers

Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Den Haag, 2011

ISBN: 978-90-78645-77-1
PBL-publicatienummer: 500004002

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Contact

david.evers@pbl.nl

Auteur

David Evers

Met dank aan

Martijn Spoon

Redactie figuren

Marian Abels, Filip de Blois

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL, Den Haag

Opmaak

Martin Middelburg, Uitgeverij RIVM Bilthoven

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Evers, D. (2011), *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inleiding

Samenvatting

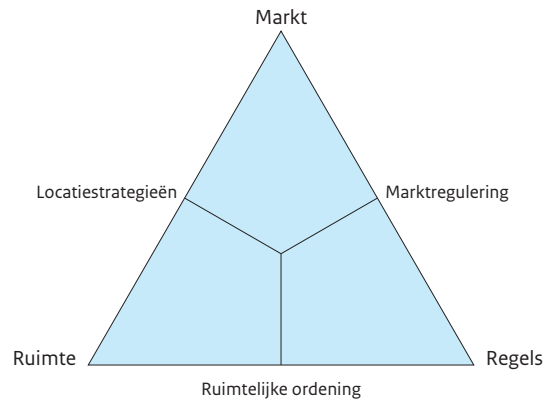
- De toename van het winkelvloeroppervlak in Nederland overtreft de bevolkingsgroei en de stijging van de consumentenbestedingen in de detailhandel. Bovendien winkelen steeds meer consumenten via het internet. Als het vloeroppervlak blijft toenemen, dan zal de vloerproductiviteit verder onder druk komen te staan. Deze ontwikkeling is weinig duurzaam en zal op den duur leiden tot overbewinkeling en verzadiging.
- Het Rijk heeft voor de detailhandel ruim dertig jaar een restrictief ruimtelijk beleid gevoerd. Met de voorgestelde decentralisatie van dit beleid in de Nota Ruimte, leek hier in 2004 verandering in te komen. De lagere overheden zetten evenwel het oude, restrictieve beleid voor een belangrijk deel voort. De meeste provincies hebben dit beleid ook vastgelegd in hun ruimtelijke verordeningen, die juridisch bindend zijn.
- Nederland is ten opzichte van de omringende landen behoudender en consistenter geweest in zijn detailhandelsbeleid. In plaats van shopping malls en hypermarchés heeft de opgelegde branchebeperking geleid tot het fenomeen ‘meubelboulevard’. Dit laat enerzijds het succes van het beleid zien, maar heeft anderzijds gezorgd voor uitsortering van meubelzaken naar de periferie en pijnlijke discussies over handhaving. Sluipenderwijs treedt er ‘branche-ervaging’ op, en soms lijkt de enige redding voor een mislukte boulevard het toestaan van een elektronicazaak of supermarkt.

1.1 Detailhandel: een branche van tegenstrijdigheden

De detailhandelsbranche kampt met tegenstrijdigheden. Consumenten zeggen waarde te hechten aan gezellige, kleine, zelfstandige winkels, maar kopen, als puntje bij paaltje komt, hun breedbeeldtelevisie toch vaak, al dan niet tegen stuntsprizen, bij een grote winkelketen. Meubelzaken klagen dat er te veel meubelboulevards zijn, maar zodra een nieuwe boulevard wordt ontwikkeld, vestigen ze zich daar ook voordat een concurrent dat doet. Opiniemakers en ook Kamerleden tonen zich bezorgd over de monotonie van winkelgebieden door de alomtegenwoordigheid van de grote winkelketens, maar consumenten lijken hier niet erg zwaar aan te tillen.

De tegenstrijdigheden beperken zich niet tot winkeliers en consumenten. Lokale overheden willen hun binnenstad beschermen, maar zwichten in de praktijk toch voor projectontwikkelaars met plannen voor grote, Amerikaans aandoende winkelcentra, waar de gevestigde detailhandel, buurgemeenten en milieuorganisaties vervolgens tegen in het verweer komen. Het restrictieve rijksbeleid voor de detailhandel – Perifere Detailhandelsvestigingen (PDV) / Grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) – werd in de oorspronkelijke *Nota Ruimte* gedecentraliseerd mede om ruimte te scheppen voor nieuwe ontwikkelingen. Later in de ontwerp-Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte wordt er bij de provincies echter juist op aangedrongen om een verordening op te stellen die binnensteden en

Figuur 1.1
Krachtenvelden bij detailhandelsontwikkelingen



Bron: Evers et al. (2005)

wijkwinkelcentra beschermt. Tegelijkertijd verbiedt de Europese Unie overheden vergunningen puur op basis van economische gegevens te laten verstrekken.

De geschetste tegenstrijdigheden zijn meestal een logisch gevolg van individuele wensen of handelingen die botsen met collectieve belangen. Er wordt vaak van de overheid verwacht dat zij eerlijke spelregels maakt en zorgt voor de handhaving ervan, maar de overheid is niet (meer) boven de partijen verheven. Zij is zelf ook een partij, met een eigen spanningsveld. De oplossingen die overheden aandragen, kunnen weer leiden tot andere tegenstrijdigheden. Tegen deze achtergrond is het een grote uitdaging om een evenwicht te vinden tussen het accommoderen van marktontwikkelingen die in het belang van consumenten zijn, en het bewaken van collectieve belangen die burgers belangrijk vinden.

Om deze zoektocht naar een evenwicht te ondersteunen en de beschrijving van actuele markttrends en beleidsontwikkelingen te kunnen plaatsen, worden in dit essay eerst de drijvende krachten achter detailhandelsontwikkelingen schematisch uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op de belangrijkste trends aan de hand van de meest actuele cijfers. Vervolgens wordt gekeken naar de huidige stand van zaken wat het (ruimtelijk) beleid betreft.

Op dit moment wordt het locatiebeleid, waar-onder het detailhandelsbeleid, volledig overgelaten aan de lagere overheden. Om deze reden wordt speciale aandacht besteed aan het provinciale beleid, met een uitgebreide

beschrijving van de stand van zaken per provincie in een bijlage. Het essay eindigt met een slotbeschouwing.

1.2 Het spanningsveld van de detailhandel

Ontwikkelingen in de detailhandel vinden plaats in een spanningsveld tussen drie polen: de markt, de ruimte en de overheid (of een andere instantie die bevoegd is om regels te stellen en te handhaven) (figuur 1.1). Spelers zijn niet alleen producenten, detaillisten en consumenten ('retailketen'), maar ook – omdat de handel wordt gedreven in winkels en winkelcentra – de vastgoedmarkt, de grondmarkt en de financiële markt. De huidige ruimtelijke structuur (bijvoorbeeld de aanwezigheid en locatie van consumenten en concurrenten) is zeer bepalend voor de ontwikkelingen in de detailhandel. De ontwikkelingen worden verder gedictieerd door allerlei wetten, beleid, regels of afspraken. De spanning tussen de drie polen verklaart de dynamiek van de detailhandel. Hierna worden deze drie spanningsvelden (marktregulering, ruimtelijke ordening en locatiestrategieën) kort beschreven.

Ontwikkelingen in de detailhandel worden deels bepaald door regels die de markt proberen te reguleren, zoals voorschriften betreffende kartelvorming, openingstijden, hygiëne en kwalificaties van de winkelier. In de laatste decennia heeft een deregulering in Nederland plaatsgevonden: de vestigingswet is ingetrokken, de

meeste verplichte minimumprijzen zijn afgeschaft en de openingstijden verruimd. Tegelijkertijd is er vraag naar meer regulering: enkele jaren geleden zijn de gevolgen van de prijzenoorlog in de supermarktsector tegen het licht gehouden en in de motie-Linhard c.s. werd gepleit voor de bescherming van 'leuke, kleinere' winkels (Tweede Kamer 2009). Meestal heeft marktregulering gevolgen voor de economische structuur van de detailhandel (bijvoorbeeld de verhouding tussen grootwinkelbedrijf en zelfstandig winkelier), maar niet voor de ruimtelijke structuur. Een uitzondering hierop is de gebiedsspecifieke verruiming van de openingstijden in grote binnensteden.

In tegenstelling tot marktregulering beoogt de ruimtelijke ordening de detailhandelsstructuur rechtstreeks te beïnvloeden. Dat is ook zeer effectief: er worden immers geen winkels gebouwd zonder bouwvergunning.¹ De ruimtelijke ordening streeft onder andere naar geordende stedelijke ontwikkeling, een adequaat voorzieningen-niveau, duurzame mobiliteit en vitale steden. De mate van sturing en het bestuurlijke niveau waarop beleid wordt geformuleerd, variëren in de tijd. Het Nederlandse rijksbeleid is decennialang gericht op het selectief beschermen van de bestaande structuur. Zo beïnvloeden veranderingen in het ruimtelijkeordeningsbeleid de ontwikkelingen in de detailhandel (Evers et al. 2011).

Ondanks alle regelgeving is de huidige detailhandelsstructuur vooral een gevolg van een bewuste locatiekeuze. Kooplieden maken al eeuwenlang strategisch gebruik van de ruimte. Om marktaandeel te winnen, bijvoorbeeld, kiezen winkeliers er soms voor om zich dicht bij de klant te vestigen of ze proberen de klant juist naar zich toe te trekken. In het tweede geval proberen ze zelf over voldoende aantrekkingskracht te beschikken (bijvoorbeeld door lage prijzen of een groot assortiment aan te bieden). Ze kunnen er ook voor kiezen zich in de buurt van andere winkeliers (zelfs concurrenten) te vestigen, bijvoorbeeld in een markt(hal) of winkelgebied. Soms is deze clustering een onbedoelde uitkomst van handelaren/winkeliers die allemaal proberen zich zo 'centraal' mogelijk te vestigen. De spreiding en clustering van winkels in grotere en kleinere winkelgebieden zijn in de Verenigde Staten al beschreven door Berry (1967) en voor Nederland door Bak (1971) op basis van inzichten van Christaller (1933). De bestaande ruimtelijke structuur is bepalend voor toekomstige strategieën: winkeliers – en tegenwoordig steeds meer projectontwikkelaars in retailvastgoed – zoeken constant de (ruimtelijke) gaten in de markt.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de huidige detailhandelsstructuur en de belangrijkste markttrends (locatiestrategieën) die deze structuur beïnvloeden.

Daarna komt het ruimtelijkeordeningsbeleid voor de detailhandel aan bod. De marktregulering wordt verder buiten beschouwing gelaten.

Noot

- 1 In tegenstelling tot sensationele berichten over 'illegale winkels' in de media (Spits 2009).

Marktontwikkelingen

De Nederlandse detailhandelsstructuur wordt in de vakliteratuur beschreven als fijnmazig en hiërarchisch opgebouwd. Hoewel het moeilijk is om deze bewering empirisch te staven – betrouwbare en vergelijkbare internationale cijfers over winkelomvang en locatie ontbreken –, past deze beschrijving bij het algemene beeld van Nederland.

Ten opzichte van de omringende landen doen Nederlanders hun boodschappen vaker op de fiets of te voet (Schwanen et al. 2004). Dit suggereert kleinere afstanden, en dus een fijnmazige spreiding van winkels. Ook zijn de belangrijkste winkelgebieden in de grootste steden te vinden: in tegenstelling tot het buitenland kent Nederland geen uitgestorven binnensteden en weinig bruisende perifere winkelcentra.

In het algemeen geldt: hoe groter de stad, hoe belangrijker de winkelfunctie. Bovendien is er in grotere steden een duidelijke taakverdeling tussen centrale en ondersteunende winkelgebieden. Dit duidt op (het voortbestaan van) een hiërarchische opbouw. Wat zijn de huidige kenmerken van deze structuur en hoe verandert deze in de tijd?

2.1 Kengetallen

Nederland heeft op dit moment ruim 28 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak (WVO), verspreid over ruim 103.000 verkooppunten, exclusief leegstaande

panden. Deze winkels zijn onder te verdelen in een aantal branchegroepen (zie tabel 2.1).¹

Uit tabel 2.1 valt op te maken dat een belangrijk deel van de winkels in Nederland in branches valt die traditioneel in binnensteden zijn te vinden ('mode & luxe' + 'vrije tijd' + 'overig' = 45 procent); het winkelvloeroppervlak hiervan is 31 procent. De branchegroep 'in/om huis' is relatief gezien zeer volumineus: de gemiddelde vestiging is ruim twee keer zo groot als die in alle overige categorieën. Dit is ook af te lezen aan de branches van de top vijftientig grootste winkels in Nederland (zie tabel 2.2). Slechts drie hiervan (warenhuizen) zijn binnenstedelijk gelegen. Opvallend is ook hoe groot deze grote winkels zijn: de grootste is ruim tweehonderd keer de gemiddelde winkelomvang.

2.2 Toename van het winkelvloeroppervlak en schaalvergroting

Het winkelbestand wordt gestaag omvangrijker. Deze toename is vooral te danken aan het winkel-vloeroppervlak: het aantal winkels neemt nauwelijks toe. In de afgelopen vijf jaar is het winkelvloeroppervlak gestegen met ongeveer 2,5 miljoen vierkante meter. Het aantal verkooppunten is licht gestegen, maar daarbij gaat het vooral om niet-winkelbranches (leisure, diensten en pinautomaten). Het aantal winkels is gedaald sinds 2003

Tabel 2.1
Soort winkels naar branche

Branchegroep	Aantal winkels	WVO in m ²	Gemiddeld WVO
Dagelijks	27.436	5.527.978	201,5
Mode en luxe	32.211	6.051.446	187,9
Vrije tijd	8.987	1.751.759	194,9
In/om huis	29.260	13.583.279	464,2
Overig	5.501	811.442	147,5
<i>Subtotaal</i>	<i>103.395</i>	<i>27.725.904</i>	<i>268,2</i>
Leegstand	13.643	2.750.715	201,6
Totaal	117.038	30.476.619	260,4

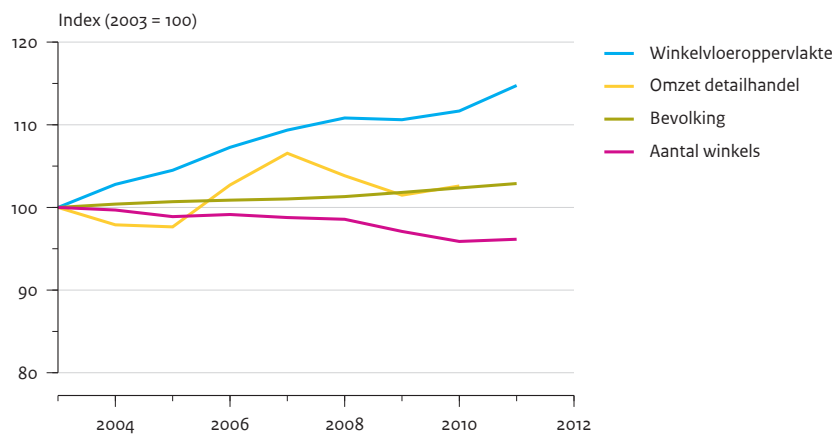
Bron: Locatus, april 2011

Tabel 2.2
Top 25 grootste winkels

Naam	Gemeente	Branche	Omvang
Tuincentrum Het Oosten	Aalsmeer	Tuincentrum	55.600
Oosterik	Dinkelland	Tuincentrum	37.967
Ikea	Heerlen	Woonwarenhuis	33.000
Morres Meubel	Hulst	Meubelen	30.000
Ikea	Groningen	Woonwarenhuis	25.000
Ikea	Barendrecht	Woonwarenhuis	24.410
Inter Chalet	Horst Aan De Maas	Bouwmarkt	23.500
Woonboulevard Poortvliet	Tholen	Meubelen	22.000
Piet Klerkx Meubelwereld	Waalwijk	Woonwarenhuis	20.000
De Bijenkorf	Amsterdam	Warenhuis	19.853
Ikea	Amersfoort	Woonwarenhuis	19.000
Ikea	Delft	Woonwarenhuis	18.945
Ikea	Haarlem	Woonwarenhuis	18.200
Intratuin	Lochem	Tuincentrum	18.170
De Vrijbouter	Noordenveld	Buitensport	18.135
Boer Staphorst	Staphorst	Woonwarenhuis	18.000
Plantencentrum Velden	Venlo	Tuincentrum	17.850
Ikea	Amsterdam	Woonwarenhuis	17.800
Hornbach	Breda	Bouwmarkt	17.600
Hornbach	Zaanstad	Bouwmarkt	17.551
V&D	Utrecht	Warenhuis	17.258
Ikea	Hengelo	Woonwarenhuis	17.000
Intratuin	Duiven	Tuincentrum	17.000
De Bijenkorf	Rotterdam	Warenhuis	16.896
Ikea	Breda	Woonwarenhuis	16.500

Bron: Locatus, april 2011

Figuur 2.1
Detailhandel en bevolking



Bron: CBS (bevolkingaantallen), Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) (omzet), Locatus (omvang en aantal winkels)

Tabel 2.3
Toename internetverkoop

Jaar	Detailhandel totaal*	Jaarlijkse groei (in %)	Internet*	Jaarlijkse groei (in %)
2000	75,5	5,0	0,31	111
2001	80,3	6,4	0,53	69
2002	82,7	3,0	0,94	78
2003	80,9	-2,2	1,24	32
2004	79,2	-2,1	1,68	36
2005	79,0	-0,1	2,21	32
2006	83,1	5,2	2,82	28
2007	86,2	3,7	3,9	38
2008	84,0	-2,5	4,85	24
2009	82,1	-4,1	6,3	17
2010	83	2,2	8,2	11

Bron: thuiswinkel.org, Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD)

* In miljarden euro's

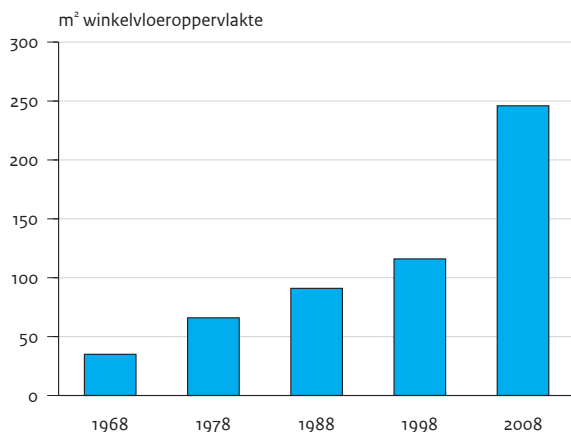
(het eerste jaar waarin goed vergelijkbare Locatus-gegevens voorhanden zijn) (zie figuur 2.1).

Gemiddeld is de groei in de afgelopen jaren slechts een voortzetting van een trend die al eerder is ingezet. Het zou echter onterecht zijn om de huidige situatie direct te vergelijken met die in de jaren zestig of zeventig: het ging toen om een snellere groei van het aantal inwoners en consumptieve bestedingen dan nu. Sinds 2003 overtreft de toename van het winkeloppervlak de bevolkingsgroei aanzienlijk.

In de toekomst zullen veel regio's bovendien weinig bevolkingsgroei of zelfs een bevolkingskrimp kennen. Als het winkeloppervlak blijft toenemen, dan zal de vloerproductiviteit steeds verder dalen, zeker als de verkoop via internet blijft floreren. Tien jaar geleden omvatte die slechts 0,2 procent van de markt, nu bijna 10 procent (zie tabel 2.3).

Schaalvergroting is en blijft de dominante trend in de detailhandel. Winkelbedrijven worden steeds groter en breiden internationaal uit (bedrijfsmatige schaal-

Figuur 2.2
Gemiddelde winkelomvang



Bron: Borchert (1998), Locatus, oktober 2008

vergroting), maar ook individuele vestigingen groeien fors. De gemiddelde winkel is nu ruim zeven keer zo groot als veertig jaar geleden (figuur 2.2).

2.3 Uitsortering in winkelgebieden

Een ruime meerderheid (ruim 80 procent) van de winkelverkooppunten bevindt zich volgens Locatus in een winkelgebied. Veruit de meeste overgebleven ‘solitaire’ winkels liggen binnen de bebouwde kom, zoals een buurtsuper, tabakswinkel of een fietsenmaker in een woonwijk. Er zijn slechts 7.936 ‘echte’ perifere vestigingen buiten de bebouwde kom of op een bedrijventerrein, maar deze zijn wel goed voor 5,6 miljoen vierkante meter vloeroppervlak (leegstand niet meegeteld). Ongeveer 70 procent van de solitaire winkels valt in de branchegroep ‘in/om huis’. Binnenstedelijke branches, zoals ‘mode & luxe’, ‘vrije tijd’ en ‘detailhandel overig’, zijn hier minder aanwezig, met respectievelijk 4, 7 en 9 procent (‘dagelijks’ komt net iets hoger uit, met 10 procent). Gemeten naar winkelvloeroppervlak domineert ‘in/om huis’ (met 87 procent) nog meer de solitaire categorie (Locatus, april 2011).

Winkelgebieden kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Hier wordt de indeling van Locatus gebruikt. Volgens de laatste telling bevindt zich ongeveer de helft van alle verkooppunten in een centraal winkelgebied, zoals een binnenstad of dorpscentrum, en bevindt zich nog eens een kwart in een ondersteunend winkelgebied, zoals een wijk of buurtcentrum. De

verkooppunten op grootschalige concentraties (vooral meubelboulevards) zijn bij elkaar goed voor slechts 3 procent van het totaal (zie figuur 2.3 links).

Dit beeld verandert aanzienlijk als naar het winkelvloeroppervlak wordt gekeken (figuur 2.3 rechts). Volgens deze indeling zijn de centrale en ondersteunende winkelgebieden samen goed voor slechts de helft van het winkelaanbod. Het kleine aantal winkels (3 procent) op grootschalige concentraties is goed voor 14 procent van het winkelvloeroppervlak. Ditzelfde geldt voor winkels op bedrijventerreinen en buiten de bebouwde kom.

Welk beeld geeft de verdeling van de branches over de winkelgebieden in termen van het aanwezige winkelvloeroppervlak? Uit figuur 2.4 blijkt dat centrale winkelgebieden (stad- en dorpscentra) het grootste aandeel recreatieve winkels huisvesten (voornamelijk de branchegroepen ‘mode & luxe’, ‘vrije tijd’ en ‘detailhandel overig’). Figuur 2.5 laat zien dat dit aandeel gelijke tred houdt met de omvang van het winkelgebied (binnensteden het meest, dorpscentra het minst). Ondersteunende centra hebben een gevarieerd aanbod, wat overeenkomt met het gebruik ervan, en het grootste aandeel ‘dagelijks’. De grootschaligere en meer perifere categorieën (hier aangeduid als ‘overig’) worden gedomineerd door de branchegroep ‘in/om huis’, waar mensen doelgerichte aankopen komen doen. Dit geldt ook voor de restcategorie ‘verspreide bewinkeling’: hoewel veel verkooppunten buurtsupers en fietsenmakers in woonwijken betreffen, zijn de grote solitaire meubelwinkels, tuincentra en dergelijke

Tabel 2.4
Winkelgebieden in Nederland

Winkelgebied	Aantal winkelgebieden*	Totaal aantal winkels	Totaal WVO	Leegstand*
Binnenstad	17	10.966	1.937.442	6
Hoofdwinkelgebied groot	40	10.937	2.220.435	9,2
Hoofdwinkelgebied klein	81	11.185	2.171.045	7,3
Kernverzorgend groot	152	10.821	2.017.211	7,3
Kernverzorgend klein	644	11.370	2.135.205	6,8
Kernver. supermarktcentrum	32	114	32.428	7
Stadsdeelcentrum (planmatig)	22	1.721	407.630	5
Binnenstedelijke winkelstraat	62	5.954	778.628	7,7
Wijkcentrum groot	124	4.190	710.100	6,7
Wijkcentrum klein	479	6.821	1.390.355	6,4
Buurtcentrum	417	2.829	550.591	7,4
Supermarktcentrum	190	662	275.371	6
Grootschalige concentratie	168	2.862	3.945.812	5,5
Speciaal winkelgebied	16	420	104.689	6,4
Bedrijfsterrein	nvt	5.038	3.919.467	3,7**
Buiten bebouwde kom	nvt	2.727	1.732.539	3,7**
Bebouwde kom	nvt	14.570	3.396.956	3,7**

Bron: Locatus, april 2011

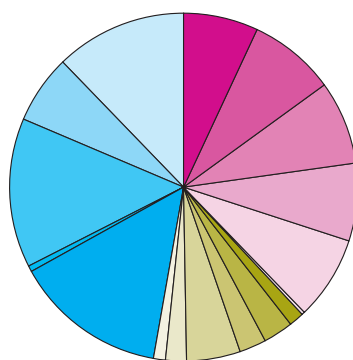
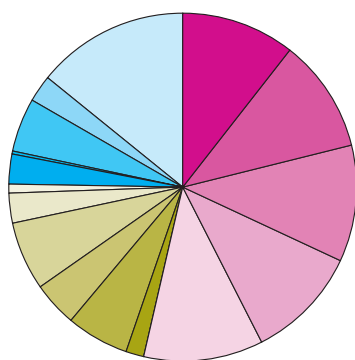
* Bron: Locatus Retail Facts 2011 (meting 1-1-2011)

** Gemiddeld voor alle drie categorieën verspreide bewinkeling

Figuur 2.3
Samenstelling winkelgebieden, 2011

Aantal winkels

Winkelvloeroppervlakte



Centraal

- Binnenstad
- Hoofdwinkelgebied groot
- Hoofdwinkelgebied klein
- Kernverzorgend groot
- Kernverzorgend klein
- Kernverzorgend supermarktcentrum

Ondersteunend

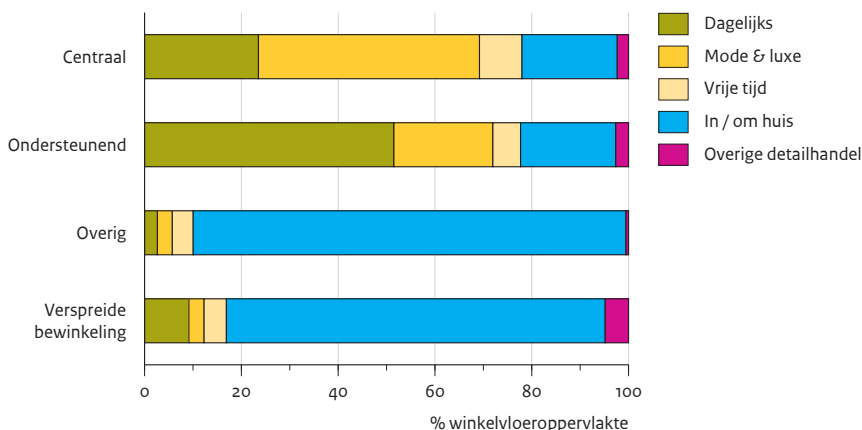
- Stadsdeelcentrum (planmatig)
- Binnenstedelijke winkelstraat
- Wijkcentrum groot
- Wijkcentrum klein
- Buurtcentrum
- Supermarktcentrum

Overig

- Grootschalige concentratie
- Speciaal winkelgebied
- Verspreide bewinkeling
- Bedrijfsterrein
- Buiten bebouwde kom
- Binnen bebouwde kom

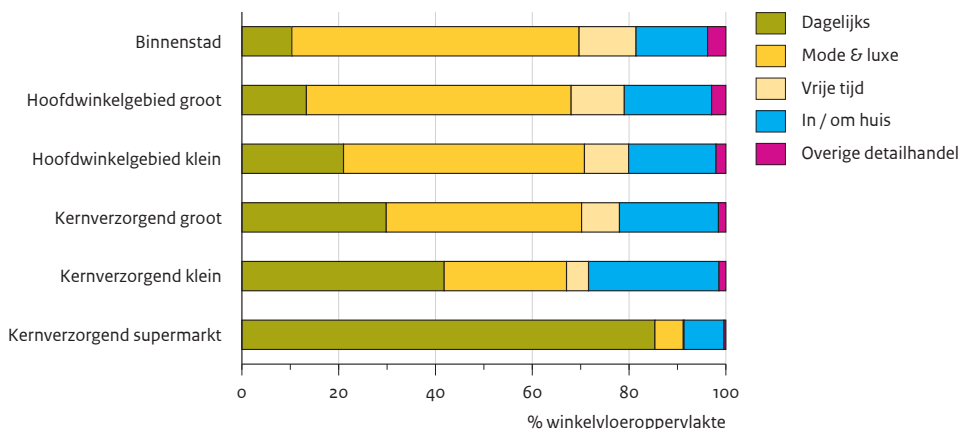
Bron: Locatus, april 2011

Figuur 2.4
Branchegroepen naar winkelgebiedhoofdindeling, 2011



Bron: Locatus, april 2011

Figuur 2.5
Branchegroepen in centrale winkelgebieden, 2011



Bron: Locatus, april 2011

verantwoordelijk voor de grote hoeveelheid vierkante meters winkelvloeroppervlak. Deze brancheverdeling is typisch Nederlands te noemen (in het buitenland is boodschappen doen of recreatief winkelen buiten de bestaande stedelijke structuur gebruikelijker) en conform de decennialang aangehouden beleidsdoelstelling om alleen winkels die in volumineuze goederen handelen zich te laten vestigen in de periferie.

Als laatste wordt kort stilgestaan bij de winkels die er 'niet zijn': de leegstand.² De leegstand in Nederland schommelt sinds 2003 op een niveau rond 5 procent (aantal vestigingen), en is zodoende niet schrikbarend te noemen. Er zijn echter wel behoorlijke verschillen per regio; in de afgelopen jaren is de leegstand in Limburg bijna drie keer zo hoog als in Noord-Holland. De verdeling van de leegstand houdt voor een belangrijk deel gelijke

tred met de demografische ontwikkelingen in deze provincies.

De leegstand in verschillende soorten winkelgebieden toont weinig regelmaat: binnensteden kennen iets minder leegstand, terwijl hoofdwinkelgebieden juist iets meer leegstand laten zien. De grootste leegstand bevindt zich in de relatief onbelangrijke (in termen van aantallen) categorie 'kernverzorgend supermarktcentrum'. De media berichten over problemen in de buurtwinkelcentra; dit wordt enigszins bevestigd door de leegstandcijfers (6 procent). Voor de meubelboulevards gaat dit minder op (grootschalige concentratie 5 procent). Voor bepaalde onderdelen van winkelcentra is wel een regelmaat te vinden: de gewildere locaties (A1, A2) kampen minder met leegstand dan de minder gewilde locaties (B1, B2 en C).

Sinds 2009 is de leegstand – onder andere vanwege de crisis – toegenomen. Met krantenkoppen als 'Alarm om winkelleegstand' (*Limburgs dagblad*, 30 juni 2011) en 'Winkels worden opgeleverd voor leegstand' (*NU.nl*, 27 juli 2011) is deze ontwikkeling de media niet ontgaan. Veel winkelgebieden hebben te maken met een toenemende leegstand, maar op landelijk niveau bezien lijkt die toename niet verontrustend – van 5 procent van de verkooppunten begin 2008 tot 6 procent begin 2011 (Locatus Retail Facts) – zeker niet ten opzichte van de kantorenleegstand, die ruim tweemaal zo hoog is. De hiervoor genoemde verschillen tussen regio's blijven bestaan: de leegstand in Limburg is nu 9,5 procent en die in Noord-Holland 4,1 procent. Uit passantentellingen van Locatus valt op te maken dat de minder gewilde B2- en C-locaties hiervan nog steeds het meest te lijden hebben (Persbericht Locatus, januari 2010), maar sinds kort is de leegstand onder meubelboulevards (dat wil zeggen grootschalige concentraties) ook toegenomen (Slob 2011).

Het is koffiedik kijken of deze leegstand over enkele jaren weer naar het gewone niveau zal dalen (bijvoorbeeld wanneer de consumentenbestedingen weer aantrekken of bij sanering van de voorraad), of verder zal toenemen, mede onder druk van het toenemende online-winkelen en concurrerende winkelmeters.

Noten

- 1 In de database van Locatus worden 225 branches onderscheiden, die vervolgens zijn verdeeld in 27 hoofdbranches, die op hun beurt weer zijn verdeeld in 9 hoofdbranchegroepen. Bij 5 van deze groepen gaat het om winkels waarvoor winkelvloeroppervlakte is opgenomen (zie tabel 1). De andere groepen zijn: transport en brandstof, leisure, diensten en pinautomaten. Bij leegstand wordt geen onderscheid gemaakt tussen een voormalig winkelpand en een voormalige kapper, snackbar of tankstation.
- 2 Met het oog op de continuïteit worden hier ook de cijfers van Locatus gebruikt. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen een leeg winkelpand en een voormalige kapper of tankstation (die Locatus niet als detailhandel beschouwt en waarvoor dus geen winkelvloeroppervlak wordt vermeld).

Beleidsontwikkeling

De vestigingsplaats van winkels in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk beïnvloed door het overheidsbeleid, vooral het ruimtelijkeordeningsbeleid. Bij de grote wederopbouwuitbreidingen van stadswijken, nieuwe steden en groeikernen is het model van Christaller met verve toegepast: de winkelfunctie werd volledig gepland volgens de hiërarchie van kernen, met een conservatieve invulling van 0,8 vierkante meter winkelvloeroppervlak per inwoner; tegenwoordig is dat in de praktijk ongeveer twee keer zoveel. Niet lang na de voltooiing van een geplande en geordende winkelstructuur waren er tekenen dat deze inmiddels al niet meer aansluit bij de praktijk.

3.1 Invoering van het rijksbeleid (PDV/GDV)

Eind jaren zestig schoten in landen als Frankrijk en Duitsland perifere supermarkten en 'hypermarkten' (van het Franse *hypermarché*) als paddenstoelen uit de grond. Ook in Nederland verrezen enkele exemplaren, zoals de Maxis bij Muiden, door de bestemming 'handel en industrie' in bestemmingsplannen (in eerste instantie voor groothandel bedoeld). Dit vormde de aanleiding om een breed interdisciplinair onderzoek in te stellen (commissie-De Vries). In het eindrapport maakt de commissie onderscheid tussen perifere detailhandel in branches als woonwinkels, autowinkels en postorderbedrijven en branches met 'structurende

elementen' voor verstedelijkingsprocessen, zoals vrijstaande zelfbedieningswinkels, grote verbruikersmarkten en regionale winkelcentra. Ontwikkelingen in de tweede categorie zullen 'een verandering in de hiërarchie van winkelcentra teweegbrengen. Dit kan onder meer leiden tot een aantasting van de hechtheid en aantrekkelijkheid van winkelcentra van hogere orde en daarmee van een van de basisfuncties van de stedelijke structuur' (Tweede Kamer 1973: 24-25).

Dit leidde in 1973 tot het perifere detailhandelsbeleid (PDV-beleid). Als antwoord op het rapport verplichtte het Rijk een distributieplanologisch onderzoek (DPO) voor nieuwe detailhandelsbestemmingen en de verwijdering van de bestemming 'handel en industrie' uit bestemmingsplannen. In deze periode gingen de streekplannen van provincies een stap verder: ze verboden alle in het onderzoek van de commissie-De Vries genoemde tweede categorie perifere detailhandelsvestigingen. Dit provinciebeleid werd stilzwijgend rijksbeleid. In 1985 werd het PDV-beleid op rijksniveau vervolgens 'verruimd' om winkels in 'volumineuze' goederen, zoals bouwmarkten, tuincentra en meubelzaken, de mogelijkheid te geven om zich in de periferie te vestigen. In deze tijd verdween ook de DPO-verplichting; deze werd vervangen door een 'driestappenmodel' dat sterk overeenkomt met de huidige SER-laddermethodiek voor bedrijventerreinen.

Begin jaren negentig trok de perifere detailhandel opnieuw de aandacht van de politiek. Het PDV-beleid zou de dynamiek beperken. Om hieraan een einde te maken, werd nieuw beleid ontvouwd voor grootschalige detailhandel: het GDV-beleid. Dit beleid bood de mogelijkheid om perifere gebieden aan te wijzen zonder branchebeperkingen. Van een grote deregulering was echter geen sprake. Er moest een regionale detailhandelsstructuurvisie worden opgesteld waarin kon worden aangetoond dat er voldoende marktruimte was. GDV's mochten verder slechts in één van de dertien in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten komen, naast hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, en winkels bevatten met minimaal 1.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak (EZ 2000; Evers et al. 2011). De ArenA Boulevard in Amsterdam, Alexandrium in Rotterdam en de MegaStores in Den Haag zijn het concrete resultaat van het GDV-beleid.

3.2 Geleidelijke afschaffing van het rijksbeleid (Nota Ruimte tot heden)

Het PDV/GDV-beleid werd eind jaren negentig opgenomen in de zogenoemde MDW-operatie (Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit). De werkgroep die het PDV/GDV-beleid evalueerde, kwam met een voorstel om dit beleid onder enkele voorwaarden te decentraliseren. Deze aanbeveling werd overgenomen in de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (VROM 2001) en daarna in de *Nota Ruimte* (VROM et al. 2004). Bij de behandeling van de *Nota Ruimte* in de Tweede Kamer stuitte de volledige decentralisatie van het PDV/GDV-beleid echter op weerstand. Tegen de achtergrond van een voorstel voor een Amerikaanse shopping mall bij Geldermalsen werd succesvol gepleit om toch beperkingen op rijksniveau op te nemen. In de vastgestelde versie van de *Nota Ruimte* (2006: 86) staan de volgende vijf richtlijnen:

1. Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.
2. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen.
3. De provincies stellen gezamenlijk richtlijnen op met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd.
4. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in goed en veelzijdig bereikbare centra, waar ruimte is voor

wonen, werken, winkelen en voorzieningen en die bij voorkeur ook per openbaar vervoer bereikbaar zijn.

5. Voorzover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten verdient functiemenging voorrang. Juist gemengde woon- en werkgebieden bieden een aantrekkelijke omgeving met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken.'

Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de *Nota Ruimte* een structuurvisie geworden (PBL 2010). Een gevolg hiervan is dat de planologische kernbeslissing per 1 juni 2008 haar bindende status voor andere overheden heeft verloren. Om dit te compenseren, is een juridisch bindende algemene maatregel van bestuur gemaakt, de AMvB Ruimte. Voor de detailhandel zijn in het ontwerpbesluit AMvB Ruimte (versie 29 mei 2009) de volgende regels opgenomen:

1. Bij provinciale verordening worden regels gesteld ten aanzien van de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen: a. die ertoe strekken te waarborgen dat nieuwe locaties voor detailhandel niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden; b. met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel.
2. Bij het stellen van de regels bedoeld in het eerste lid wordt rekening gehouden met de intergemeentelijke vormen van samenwerking ter zake van beleid voor detailhandel' (Artikel 2.8 nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel en regels m.b.t. branchebeperkingen perifere detailhandel).

Opvallend is dat aan provincies expliciet wordt gevraagd om in een eigen verordening regels te stellen: in het vakjargon heet dit de 'getrapte werking' van de AMvB.' Behalve de eis dat provincies regels over detailhandel in hun verordening moeten opnemen, laat de AMvB Ruimte veel ruimte over voor de invulling van deze regels.

De AMvB is echter niet in deze vorm verschenen. Voordat de maatregel werd vastgesteld, is het kabinet gevallen en zijn er nieuwe verkiezingen gehouden. Het huidige kabinet heeft besloten om de ruimtelijke ordening meer aan de lagere overheden over te laten (Kabinet Rutte 2010). In het kader hiervan zijn veel specifieke regelingen uit de *Nota Ruimte*, waaronder het locatiebeleid, in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IenM 2011) komen te vervallen. De woorden 'detailhandel' en 'winkels' komen niet terug in deze structuurvisie. Het Rijk blijft wel verantwoordelijk voor het goed functioneren van het ruimtelijkeordeningssysteem. Hiertoe wordt de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen, gebaseerd op de SER-ladder voor bedrijventerreinen en het oude

‘drie stappenmodel’ voor de detailhandel. Om een zorgvuldige afweging te ondersteunen, dienen drie ‘trede’ van de ladder te worden gevolgd:

1. Beoordeling door betrokken overheden of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag voor bedrijventerreinen, kantoren, woningbouwlocaties en andere stedelijke voorzieningen. Naast de kwantitatieve beoordeling (aantal hectares of aantallen woningen) gaat het ook om kwalitatieve vraag (bijvoorbeeld een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is of een specifiek woonmilieu) op regionale schaal;
2. Indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordelen betrokken overheden of deze binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten;
3. Indien herstructurering of transformatie van bestaand bebouwd gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordelen betrokken overheden of deze vraag op locaties kan worden ontwikkeld die passend multimodaal ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld’ (IenM 2011: 55).

De ladder voor duurzame verstedelijking is gericht op het proces van de ruimtelijke ordening en niet op de inhoud. Overheden moeten alleen motiveren hoe ze de ladder hebben toegepast. Er staat geen sanctie vanuit het Rijk op het onvoldoende toepassen van de ladder of zwakke argumentatie. Zo is feitelijk de bovengemeentelijke regie van detailhandelsontwikkelingen volledig in de handen van provincies geplaatst.

3.3 Provinciaal beleid

De vrijheid die de *Structuurvisie* biedt om een eigen koers uit te stippelen, heeft nog geen invloed gehad op provinciale beleid: de vigerende beleidsdocumenten zijn gemaakt op basis van het beleid van de *Nota Ruimte* of eerder. Het is daarom zinvol om na te gaan hoe provincies een antwoord hierop hebben gegeven.

Al in de *Nota Ruimte* hebben provincies een belangrijke rol toebedeeld gekregen om het locatiebeleid vorm te geven. Wat de detailhandel betreft, wordt aan de provincies specifiek gevraagd om ‘gezamenlijk richtlijnen met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel’ op te stellen. Een brief van het Interprovinciaal Overleg (IPO 2006) geeft het provinciale antwoord op deze vraag. Volgens het IPO wordt in alle provincies de bestaande detailhandelsstructuur ‘ondersteund en beschermd’ en worden weidewinkels expliciet verboden. Daarnaast is een zogeheten

minimumpakket van regels opgesteld om met perifere detailhandelsontwikkelingen om te gaan; de provincies zijn nog vrij om strengere of nadere eisen te stellen. De brief van het IPO bevat de volgende negen richtlijnen:

‘Algemeen

1. De positie van de bestaande winkelgebieden heeft prioriteit. Ruimte voor veranderingen wordt geboden onder de voorwaarde dat de bestaande voorzieningsstructuur niet duurzaam wordt aangetast (leegstand, verpaupering en dergelijke).
2. Vernieuwing en uitbreiding vinden plaats binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden. Zijn geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling van nieuwe locaties in het stedelijk gebied mogelijk.
3. Vestiging van detailhandel in het buitengebied (de zogenaamde “weidewinkels”) is niet toegestaan.
4. Grootschalige winkelvoorzieningen worden bij voorkeur geacommodeerd op binnenstedelijke locaties. Voorzieningen die hier niet onderbracht kunnen worden, worden met inachtneming van richtlijn 9 geacommodeerd op randstedelijke (perifere) locaties.

Perifeer branchegericht

5. Detailhandel voor niet-frequente doelgerichte aankopen is alleen op perifere locaties toegestaan als deze moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden vanwege de volumineuze aard, brand- en explosiegevaar en de dagelijkse bevoorrading (zoals auto’s boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair en woninginrichting waaronder meubels).
6. Thematische ontwikkelingen zijn toegestaan (zoals wonen, outdoor) als aangrenzend aan bestaande centra geen plek is en het thema specifiek aan de perifere locaties is gebonden.

Perifeer omvanggericht

7. Grootschalige detailhandel met een bovenlokale functie/reikwijdte dient aan te sluiten bij bestaande detailhandelsconcentraties en goed bereikbaar te zijn met openbaar vervoer en auto. Zijn geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling van nieuwe locaties in het stedelijke gebied mogelijk.
8. Clusters van grootschalige detailhandelsvoorzieningen (eventueel in combinatie met leisure) kunnen alleen worden geconcentreerd in stedelijke netwerken en stedelijke centra nabij centra/knooppunten met een bovenregionale functie.
9. De ontwikkeling van (een cluster van) grootschalige detailhandel mag geen op basis van een te eisen onderzoek aan te tonen ontwrichting van de bestaande

Tabel 3.1
Overzicht van provinciaal beleid, 1 juli 2011

Provincie	Beleid	Instrumenten*
Drenthe	PDV/GDV-beleid	Provinciale verordening
Flevoland	PDV/GDV-beleid via beleidsregels	Beleidsregels
Friesland	PDV-beleid	Provinciale verordening
Gelderland	PDV/GDV-beleid	Provinciale verordening
Groningen	PDV/GDV-beleid	Provinciale verordening
Limburg	PDV-beleid, gedetailleerd	Bestuurlijke afspraken
Noord-Brabant	GDV-beleid	Provinciale verordening
Noord-Holland	PDV/GDV-beleid	Provinciale verordening
Overijssel	PDV/GDV-beleid	Provinciale verordening
Utrecht	PDV/GDV-beleid, indicatief	Bijlage van verordening
Zeeland	PDV-beleid, toelichtingseisen	Provinciale verordening
Zuid-Holland	PDV/GDV-beleid, uitgebreid	Provinciale verordening

Bron: RO-online, provinciale websites

*Als een provincie haar detailhandelsbeleid in een provinciale verordening heeft verwoord, wordt alleen de verordening als instrument genoemd.

detailhandelsstructuur tot gevolg hebben' (IPO 2006: 1-2; cursief in origineel onderstreept).

Het toenmalige kabinet heeft deze richtlijnen onderschreven (Tweede Kamer 2006). Als gevolg hiervan hebben deze regels hun weg gevonden in formele documenten voor het ruimtelijk beleid. Onder de Wro zijn dat indicatieve structuurvisies en juridisch bindende provinciale verordeningen. Het maken van een ruimtelijke structuurvisie op provinciaal niveau is in de Wro verplicht (Van Buuren et al. 2008). Daarnaast mogen provincies sectorale structuurvisies maken over, bijvoorbeeld, detailhandel. De meeste provinciale ruimtelijke structuurvisies bevatten echter al beleidsuitspraken over detailhandel. Bijna alle provincies hebben een verordening opgesteld waarin detailhandel wordt geregeld (zie tabel 3.1). In bijna alle gevallen zijn deze documenten, naar voorbeeld van de AMvB Ruimte, beleidsneutrale vertalingen van het voormalige streekplan of de structuurvisie. Enkele provincies hebben hierna nieuw beleid gemaakt en dat in een zogenaamde tweede tranche vertaald naar algemene regels. In bijlage 1 wordt een uitgebreid overzicht geboden van de stand van zaken per provincie per 1 juli 2011.

Het algemene beeld dat uit dit overzicht naar voren komt, is dat het locatiebeleid voor detailhandel niet is losgelaten en in veel gevallen ook niet minder strikt is geworden als gevolg van decentralisatie. Er is geen sprake van 'vrijheid blijheid'. De meeste provincies zetten een vorm van PDV/GDV-beleid voort, al dan niet juridisch verankerd in een verordening. Er zijn echter wel belangrijke verschillen in de aanpak van provincies. De bewegingsruimte voor gemeenten in bijvoorbeeld Groningen en Zuid-Holland is relatief beperkt. Andere

provincies bieden meer ruimte door geen verordening op te stellen, zoals Limburg, of zachte regels te stellen (kwalitatieve regels in Utrecht, eisen op toelichting in Zeeland). Sommige provincies geven aan dat deze bepalingen zijn opgenomen uit de verplichting van de (inmiddels vervallen) ontwerp-AMvB Ruimte en/of IPO-afspraken. De liberalisatie op rijksniveau zou kunnen leiden tot een verruiming op provinciaal niveau. Gezien de geschiedenis is het echter nog steeds onwaarschijnlijk dat provincies Amerikaanse *shopping malls* of Franse *hypermarchés* op grote schaal zullen toestaan.

3.4 Gemeentelijk beleid

Binnen de provinciale en rijkskaders kunnen gemeenten eigen beleid vormgeven. Net als bij andere overheidslagen wordt in de Wro onderscheid gemaakt tussen de (structuur)visie en de normering (bestemmingsplan). De gemeentelijke structuurvisie is (net als alle structuurvisies) weliswaar alleen zelfbindend, maar heeft wel een belangrijke functie als toetsingskader bij het opstellen van bestemmingsplannen, projectbesluiten of convenanten. Door de verplichte inspraak is de structuurvisie ook een goed communicatiemiddel. Een structuurvisie is in de wet vormvrij: het betreffende overheidsorgaan mag dus zelf bepalen wat er in komt te staan, en hoe.²

Het bestemmingsplan is en blijft het belangrijkste juridische instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen: door de Wro is het belang alleen maar toegenomen. Hierin wordt per gebied bepaald welke functies of fysieke veranderingen (bebouwing) zijn toegestaan. Dit kan de vorm krijgen van een volledig

gebod/verbod of door voorwaarden te beschrijven. Voorwaarden kunnen op een positieve manier (ja, mits) of een negatieve manier (nee, tenzij) worden opgenomen. Meer flexibiliteit is mogelijk door nadere ontheffingsmogelijkheden op te nemen in de planvoorschriften, bijvoorbeeld de instemming van een daartoe ingestelde adviescommissie.

Over de juridische onderbouwing van deze nadere bepalingen voor detailhandelsbestemmingen is discussie. Hoewel branchebeperkingen de hoeksteen van het PDV/GDV-beleid van de Rijksoverheid waren, was het onder de oude WRO juridisch niet toegestaan om zulke voorschriften op te nemen in bestemmingsplannen, tenzij er sprake was van ruimtelijke relevantie, bijvoorbeeld winkels gericht op brand- en explosiegevaarlijke goederen en waarschijnlijk ook voor volumineuze goederen door hun moeilijke ruimtelijke inpassing (Van Buuren et al. 2008). Voor een perifere bestemming die bijvoorbeeld wel elektronica maar geen mode toestaat, was de ruimtelijke relevantie moeilijk aan te tonen. Tot nu toe laat de jurisprudentie zien dat branchebeperkingen die zijn gebaseerd op een detailhandelsstructuurvisie gericht op het voorkomen van onevenwichtigheid en ontwrichting van het (regionale) distributiepatroon, toelaatbaar zijn. Ook blijkt in de praktijk de beperking tot volumineuze goederen de juridische toets te kunnen doorstaan; bij de beperking tot alleen woninginrichting is dit niet gelukt (Klaassen 2008: 197-199).

De mogelijkheid om met branchebeperkingen te werken is verruimd. In artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is branching uitdrukkelijk mogelijk gemaakt. In de nota van toelichting wordt gesteld dat er meer mogelijkheden zijn voor brancheringsregels in bestemmingsplannen ten dienste van de 'ruimtelijke economische kwaliteit'. Toch heerst ook hier scepsis of de juridische mogelijkheden daadwerkelijk zijn verruimd (Van Buuren et al. 2008: 89). In 2009 heeft de Raad van State zich uitgesproken over wat wel en wat niet 'duurzame ontwrichting' van het voorzieningenniveau is.³ In die uitspraak is bepaald dat er geen ontwrichting is als de ontwikkeling niet leidt tot een onaantoonbare afstand voor de inwoners tussen woonplaats en plaats waar ze hun dagelijkse inkopen doen. Dit is opvallend, want in de *Nota Ruimte* werd benadrukt dat nieuwe ontwikkelingen in de detailhandel niet ten koste mogen gaan van binnensteden en wijkwinkelcentra. Maar deze centra zijn meer gericht op recreatief winkelen: het zijn juist de kleinere centra die in dagelijkse goederen zijn gespecialiseerd, en zo volgens de definitie van de Raad van State een mogelijke 'duurzame ontwrichting' kunnen ervaren.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het van kracht worden van de Europese Dienstenrichtlijn 2006/123/EG. Krachtens deze richtlijn is het niet meer mogelijk om bouwvergunningen te laten afhangen van economische criteria, zoals marktruimte, economische impact of economische beleidsdoelstellingen (artikel 14, lid 5). Mogelijk zet dit het detailhandelsbeleid op onderdelen onder druk. Zonder branchebeperkingen moet worden gekeken naar andere methoden om ontwikkelingen in de detailhandel te sturen. Er gaan stemmen op die pleiten voor toepassing van de SER-ladder, zie bijvoorbeeld de eerdergenoemde motie-Linhard c.s. (Tweede Kamer 2009). Ook is de mogelijkheid van het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) het overwegen waard. Deze methode wordt nu vooral toegepast om grote infrastructurele projecten te beoordelen, maar zou ook een hulpmiddel kunnen zijn bij beslissingen over grootschalige ontwikkelingen in de detailhandel.

3.5 Buitenlands beleid

Nederland neemt wellicht een uitzonderingspositie in het detailhandelsbeleid in, maar het is zeker niet het enige land dat ontwikkelingen in de detailhandel probeert te sturen. In de omringende landen (Duitsland, België, Frankrijk en Groot-Brittannië) is het beleid in ongeveer dezelfde periode als het PDV-beleid ingevoerd (jaren zeventig). Op een gegeven moment werd dit echter liberaler dan in Nederland of functioneerde het minder goed, waardoor ook grootschalige perifere winkels en winkelcentra zijn gebouwd. Vooral in de loop van de jaren negentig zijn in de meeste Europese landen – in tegenstelling tot Nederland – de beperkingen aangescherpt (Dawson 1995). Het belangrijkste verschil in beleid betreft het uitgangspunt: marktregulering of ruimtelijke ordening (zie paragraaf 1.2). Landen als Italië, Frankrijk en België hebben detailhandelsbeleid ingezet als instrument om de markt te reguleren. Het uitgangspunt is de gevestigde detailhandel – vooral kleine zelfstandigen – te beschermen tegen 'oneerlijke' concurrentie van grote concerns/vestigingen. Zowel de Franse 'Loi Royer' (1973) als de Belgische 'wet van 26 juni 1975' heeft belemmeringen opgeworpen voor vestigingen boven 1.500 vierkante meter winkelvloeroppervlak, in de vorm van verplichte impactstudies en goedkeuring van een speciaal daarvoor in het leven geroepen commissie. Door onder andere de corruptiegevoeligheid in Frankrijk bleek het systeem niet effectief om de groei van hypermarkten af te remmen. Daar was een positief advies bijna te koop (Arribas & Evers 2001). In België hebben projectontwikkelaars ervoor gekozen om vlak onder de grens van 1.500 vierkante meter te gaan zitten.

Dit heeft geleid tot kleinere, maar niet per se mindere, perifere winkels.

Deze strategie is ook door Duitse ontwikkelaars toegepast om de extra lasten te omzeilen. Het verschil met België en Frankrijk is dat de regels in het kader van de ruimtelijke ordening zijn gesteld. In de jaren negentig hebben België en Duitsland geprobeerd perifere detailhandel verder te beperken door de maximale omvang te verlagen (tot respectievelijk 1.000 en 1.200 vierkante meter). De deelstaat Nordrhein-Westfalen is een stapje verder gegaan: die heeft een lijst ‘centrumstedelijke’ branches opgesteld die op perifere locaties zijn verboden. Het is in essentie PDV-beleid. Deze innovatie kwam in 1996, een paar jaar nadat Nederland het GDV-beleid had ingevoerd om het PDV-beleid te verruimen (Evers 2008). Sinds die tijd werken steeds meer gemeenten met dergelijke branchebeperkingen (Gerend 2009).

Het beleid van Groot-Brittannië, tot slot, heeft net als in Nederland en Duitsland, zijn wortels in de ruimtelijke ordening. Hier wordt echter puur en normatief op locatie gestuurd: nieuwe winkels ‘horen’ in bestaande winkelgebieden. Slechts als er kan worden aangetoond dat er in die gebieden geen ruimte is, mogen deze zich aan de rand van de stad of op een perifere locatie vestigen. Deze *sequential approach* (kijk eerst in, daarna aan en pas daarna buiten bestaande centra) komt deels overeen met de ladder voor duurzame verstedelijking en het locatiebeleid van enkele provincies (Guy 2007). Inmiddels heeft de nieuwe regering de regionale besturen afgeschaft en wil zij ruimtelijke ontwikkelingen stimuleren. Zo wordt in het nieuwe nationale beleid aan gemeenten gevraagd om actief ruimte te vinden voor detailhandelsontwikkelingen (DCLG 2011: 19). Toch blijft de *sequential approach* onverminderd van kracht.

Noten

- 1 Dit is een gevoelig punt, omdat enkele provincies geen algemene verordening willen maken en vinden dat hun belangen, en die van het Rijk, voldoende via andere wegen kunnen worden gewaarborgd. Deze ‘getrapte werking’ is overigens niet alleen van toepassing op detailhandel, maar ook op bijvoorbeeld bedrijventerreinen, de Ecologische Hoofdstructuur en Nationale Landschappen.
- 2 Inhoudelijk kent een detailhandelsstructuurvisie meestal een aantal vaste onderdelen. Ten eerste een beeld van de huidige ruimtelijk-economische structuur en een analyse van de trends en ontwikkelingen die deze structuur beïnvloeden (soms door middel van een SWOT). Ten tweede behelst de visie een normatief kader: wat de gemeente of de regio graag in de toekomst wil bereiken. Hierin worden concrete beleidsuitspraken gedaan, zoals keuzes voor het versterken, veranderen of saneren van winkelgebieden of de wenselijkheid van regels voor het bevorderen of afremmen van marktontwikkelingen. Ten slotte bevat een detailhandelsvisie een uitvoeringsparagraaf of actieprogramma waarin de middelen worden genoemd die zullen worden ingezet om de doelstellingen te bereiken (VNG et al. 2006: 13). Deze middelen kunnen organisatorisch (overleg, brancheringsafspraken, centrummanagement, oprichten van een commissie), financieel (opdracht voor onderzoek, publieke investeringen) of juridisch (bestemmingsplan) zijn.
- 3 Dit betreft een uitspraak in een geschil over een herontwikkeling van een suikerfabriek tussen de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude, en buurgemeenten (onder andere Amsterdam) en ondernemersverenigingen.

Slotbeschouwing

Ontwikkelingen in de detailhandel worden ‘gestuurd’ door de spanning tussen markt, regels en ruimte. Zo leiden nieuwe locatievoorkeuren van bedrijven tot een roep om nieuwe regelgeving in de ruimtelijke ordening en/of marktregulering. Verandering in het beleid zorgt ook voor dynamiek: zo kwamen er met de afschaffing van het PDV/GDV-beleid enkele voorstellen voor perifere winkelcentra. Maar de provincie wees de *shopping mall* bij Geldermalsen af en de inwoners van Tilburg spraken zich in een referendum uit tegen een ‘mall’ in hun gemeente. Gelet op het ruimtelijk beleid van de provincies is het zeer onwaarschijnlijk dat deze retailformule – overal ter wereld met succes toegepast – in de nabije toekomst in Nederland zal verschijnen, ondanks de afschaffing van het rijksbeleid. Ironisch is dat in het land van herkomst – de Verenigde Staten – door overaanbod en veroudering van het concept vrijwel geen enkele *mall* meer wordt gebouwd.

De Nederlandse detailhandelsstructuur bestaat voor het overgrote deel uit winkels binnen een bepaald winkelgebied. De overige winkels zijn of verspreid door het stedelijk gebied of solitaire vestigingen op bedrijventerreinen of perifere locaties. Een overgroot deel hiervan (zeker in termen van oppervlak) betreft bouwmarkten, meubelzaken en dergelijke. Een onderverdeling in branches is waarneembaar: centrale gebieden hebben overwegend meer ‘recreatieve’ branches, ondersteunende winkelgebieden meer ‘dagelijkse’ en grootschalige concentraties meer ‘in/om

huis’-branches. Dit is overeenkomstig het algemene beeld en het ruimtelijkeordeningsbeleid.

Schaalvergroting is en blijft de belangrijkste ruimtelijke trend in de detailhandel. In de afgelopen tien jaar steeg het aantal vierkante meters vloeroppervlak per winkel nog harder dan in de vier decennia daarvoor. Ook neemt het totale winkelvloeroppervlak in Nederland in omvang sneller toe dan de bevolking en de consumentenbestedingen in de detailhandel – die in toenemende mate via het internet plaatsvinden. Deze divergentie tussen vraag naar en aanbod van winkelmeters zal de winkelvloerproductiviteit verder onder druk zetten. Duidelijk is dat deze trend weinig duurzaam is en op den duur zal leiden tot overbewinkeling en verzadiging.

Het Rijk heeft voor de detailhandel ruim dertig jaar een restrictief ruimtelijk beleid gevoerd (PDV/GDV). In 2004 leek er een trendbreuk te gaan optreden, met een decentralisatie naar de provincies in de *Nota Ruimte*. Maar de IPO-richtlijnen voor perifere detailhandel hebben ervoor gezorgd dat het oude beleid voor een belangrijk deel wordt voortgezet. Uit de analyse op provinciaal niveau blijkt dat de meeste provincies het oude PDV/GDV-beleid hebben doorgevoerd in hun (juridisch bindende) ruimtelijke verordening (het is nog afwachten of dit zo blijft na het vervallen van de verplichtingen uit de *Nota Ruimte* en de ontwerp-AMvB Ruimte). Met de komst van de EU-dienstenrichtlijn zal de tot nu toe gevoerde aanpak wellicht onder druk komen te staan, in elk geval qua onderbouwing.

Nederland is ten opzichte van de omringende landen behoudender en consistentere geweest in zijn detailhandelsbeleid. In plaats van *shopping malls* en *hypermarchés* heeft de branchebeperking geleid tot het fenomeen 'meubelboulevard'. Dit laat enerzijds het succes of effect van het beleid zien, maar heeft anderzijds ook gezorgd voor uitsortering van meubelzaken naar de periferie en pijnlijke discussies over handhaving: soms lijkt de enige redding van een mislukte boulevard het toestaan van niet-PDV-branches en dus 'branchevervaging'. Het beleid heeft geleid tot levendige binnensteden, die – door toegenomen huurprijzen en drukte – echter ook kunnen lijden onder hun eigen succes. Als laatste heeft het behoud van de knusse fijnmazige detailhandelsstructuur ook het ontbreken van zeer grote en hoogwaardige winkelcentra als neveneffect.

Bijlage

Provinciaal detailhandelsbeleid

Drenthe: PDV/GDV-beleid, indicatief

Drenthe is na Friesland de dunst en minst bevolkte provincie van Nederland. De provincie is met slechts twaalf gemeenten betrekkelijk overzichtelijk in bestuurlijk opzicht. Mede om deze reden heeft Drenthe gekozen voor overleg als primair instrument in de ruimtelijke ordening. Zo wilde Drenthe uit principe geen provinciale verordening opstellen en geen inpassingsplannen maken. De provincie heeft een sterke voorkeur voor bestuurlijk overleg: 'We gaan daarom terughoudend om met het nieuwe instrumentarium van de Wro' (Provincie Drenthe 2009: 85).

De enige verwijzing in de omvangrijke structuurvisie naar de detailhandel wijst sterk op de provinciale afspraken: 'Wij streven naar concentratie van de detailhandel in de stedelijke gebieden. In 2006 hebben de provincies gezamenlijk besloten dat bestaande winkelgebieden worden beschermd en dat vestiging van grootschalige winkels buiten het stedelijk gebied (zogenaamde weidewinkels) wordt tegengehouden. Dit beleid blijft de komende jaren onverminderd van kracht' (Provincie Drenthe 2009: 29).

Drenthe heeft als een van de laatste provincies in 2011 een verordening vastgesteld (in april van kracht). Deze volgt de regels uit de (inmiddels vervallen) ontwerp-AMvB Ruimte. Zo wordt in artikel 3.9 een verbod aangekondigd op 'weidewinkels' en nieuwe vestigingen als deze de bestaande structuur aantasten (Provincie Drenthe 2011: 20). Gezien de veranderde politieke situatie op rijksniveau is het niet zeker of Drenthe deze regels zal behouden.

Flevoland: PDV/GDV-beleid via beleidsregels

Flevoland had net als Drenthe principiële bezwaren tegen het instrument verordening. De provincie heeft wel een verordening opgesteld om één bepaald gebied te ontwikkelen voor natuur en recreatie. Omdat Flevoland slechts zes gemeenten telt, vindt de provincie een verordening overbodig: goede bestuurlijke afspraken liggen meer voor de hand. Het streekplan, dat Omgevingsplan Flevoland 2006 (OPF) heet, bevat alle wettelijke plannen en alle hoofdlijnen van provinciaal

beleid en is expliciet geschreven om aan te sluiten bij de Wro.

In het omgevingsplan – nu structuurvisie – wordt een locatiebeleid uiteengezet: 'Vestiging van detailhandel dient uitsluitend te worden geaccommodeerd in of aansluitend aan bestaande bebouwde gebieden. De vestiging van zogenaamde weidewinkels wordt uitgesloten. In het landelijk gebied is detailhandel wel beperkt toegestaan voor de verkoop van eigen gekweekte of vervaardigde producten of verkoop van producten met een directe binding aan bepaalde toeristisch-recreatieve voorzieningen. De detailhandelsstructuur is complementair opgebouwd naar functionele en aan locatiegebonden winkelcentra. De functie van een winkelcentrum is afhankelijk van de positie van de kernen in de (provinciale) stedelijke hoofdstructuur en de locatie binnen de kernen' (Provincie Flevoland 2006: paragraaf 4.12 online).

Het provinciale beleid wordt nader uitgewerkt in zogenoemde beleidsregels voor gemeenten. Deze kunnen relatief gedetailleerd zijn. Op de detailhandel is de Beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied 2008 van toepassing. In deze beleidsregel is een onderscheid gemaakt tussen concentraties van grootschalige detailhandel 'met een bovenlokale betekenis en een grote publieksaantrekkende werking' en perifere detailhandelsvoorzieningen die 'vanwege specifieke ruimtelijke eisen (omvang en milieuhinder) moeilijk inpasbaar zijn in bestaande winkelgebieden' en waarvoor een branchebeperking geldt die overeenkomstig is met het oude PDV-beleid (Provincie Flevoland 2008: 8). De provincie Flevoland geeft aan dat als gemeenten zich niet aan deze regels houden, ze een zienswijze zal indienen of eventueel een reactieve aanwijzing. Of de tweede optie in de praktijk mogelijk is, moet uit de jurisprudentie blijken (PBL 2010).

Friesland: aangepast PDV-beleid via verordening

Ook Friesland heeft, net als Flevoland, vlak voor de invoering van de Wro een streekplan opgesteld (2007). Dat plan vervult nu de rol van een structuurvisie. In dit omvangrijke (295 pagina's tellende) document wordt het rijksbeleid genoemd als aanleiding voor het opstellen van een provinciaal detailhandelsbeleid. 'De Nota Ruimte

biedt provincies de ruimte om in te spelen op deze nieuwe dynamiek in de detailhandel, maar eist tevens dat nieuwe winkelvestigingen niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in de wijkwinkelcentra en binnensteden' (Provincie Friesland 2007: 70). De provincie koerst snel op een behoudend beleid: 'in Fryslân [is] vanuit het oogpunt van verstoring van de detailhandelsstructuur in beginsel geen ruimte voor het verruimen van perifere vestigingsmogelijkheden'. De provincie is zeer terughoudend wat betreft grootschalige detailhandel: 'grootschalige toevoegingen van perifere meters, met een breed samengesteld pakket van detailhandelsbranches, zullen de detailhandelsstructuur in Fryslân ernstig verstoren. Eigenlijk zijn er in Fryslân dergelijke toevoegingen niet mogelijk' (2007: 72). Een uitzondering wordt wel genoemd: 'uitbreiding van de perifere detailhandel met andere branches is alleen mogelijk in Leeuwarden, gelet op de omvang en de status als centrale stad' (2007: 75).

In de provinciale analyse van de detailhandelsstructuur worden de drie koopmotieven van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel gebruikt: dagelijks, (semi)doelgericht en recreatief. Deze koopmotieven worden betrokken in beleidsuitspraken: 'Kernwinkelgebieden zijn ermee gediend dat detailhandel daarbinnen wordt geconcentreerd. Het gaat hier vooral om detailhandel gericht op niet-dagelijkse (semi)doelgerichte en recreatieve aankopen' (2007: 75).

Friesland heeft relatief laat (september 2010) een verordening vastgesteld. Deze is sinds juni 2011 van kracht, maar er is al een nieuwe verordening in voorbereiding. Op basis van de vigerende verordening wordt een PDV-beleid ingevoerd en een motiveringseis gesteld aan bestemmingsplannen: nieuwe ontwikkelingen mogen de verzorgingsfunctie van het kernwinkelgebied niet aantasten. Het gebied moet aansluiten bij de schaal van de kern en er mag geen passende ruimte in het centrum of randgebied zijn. Hierbij valt op te merken dat – anders dan in het voormalige PDV-beleid van de Rijksoverheid – op perifere locaties wel supermarkten worden toegelaten. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden voor grootschalige perifere detailhandel in de gemeente Leeuwarden (Provincie Friesland 2011).

Gelderland: PDV/GDV-beleid via verordening

Gelderland heeft haar WRO-streekplan uit 2005 omgezet naar een structuurvisie onder de Wro. Evenals in andere provincies ontbrak een uitvoeringsparagraaf waarin staat met welke middelen de provinciale beleidsdoelstellingen worden nagestreefd; deze werd later door middel van een extern notitie toegevoegd onder de naam 'Wro agenda' (detailhandel wordt er overigens niet in genoemd). Het beleid van Gelderland is zeer behoudend verwoord

in het streekplan: 'Vernieuwing en uitbreiding van de detailhandel moeten plaatsvinden binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden en in overeenstemming zijn met de aard, schaal en (verzorgings) functie van het aangrenzende winkelgebied. Vestiging van detailhandel in het buitengebied (de zogenaamde "weidewinkels") is uitgesloten' (Provincie Gelderland 2005: 37).

Toch ziet de provincie wel ruimte voor grootschalige en perifere ontwikkeling, onder voorwaarden die vrijwel identiek zijn aan die in het voormalige rijksbeleid. Dit beleid is in de verordening vertaald naar algemene regels. In bestemmingsplannen moet worden gemotiveerd dat nieuwe detailhandel niet tot leegstand of versnippering leidt (Provincie Gelderland 2010: 14-15). Daarnaast is perifere detailhandel alleen toegestaan als deze door volume en veiligheid moeilijk inpasbaar is in of aansluitend op bestaande winkelgebieden. Er worden geen specifieke branches genoemd (bijvoorbeeld meubelzaken of tuincentra); voedings- en genotmiddelen zijn echter, anders dan in Friesland, nadrukkelijk uitgesloten. In de toelichting wordt ook verwezen naar de wens om te komen tot een 'duurzame en fijnmazige' detailhandelsstructuur en een soort GDV-beleid, hoewel bepalingen hierover in de ontwerpverordening nog ontbreken (Provincie Gelderland 2010).

Groningen: vérgaand PDV/GDV-beleid via verordening

De provincie Groningen heeft gekozen voor een hoge mate van sturing en zekerheid. Opvallend is dat niet alleen het PDV/GDV-beleid op provinciaal niveau wordt voortgezet, maar dat dit beleid ook nog steeds zo wordt genoemd. Ook opvallend is de aandacht voor het bestaand stedelijk gebied, een onderwerp dat zelden als provinciaal belang wordt gezien. Het detailhandelsbeleid wordt in de structuurvisie als volgt omschreven: 'We streven naar behoud en versterking van de winkelconcentraties in de binnensteden en in de overige bestaande winkelcentra. Uitgangspunt daarbij is een goed bereikbaar, aantrekkelijk en gevarieerd winkelbestand. Wij willen voorkomen dat detailhandel ongestructureerd kan uitwaaiëren over stadsrandzones en verwachten daarom van gemeenten dat ze hierover een visie opstellen' (Provincie Groningen 2009a: 151).

Deze doelstellingen worden concreter uitgewerkt in de provinciale verordening. In het artikel over de detailhandel wordt eerst de (lichte) eis gesteld dat in bestemmingsplannen moet worden beschreven hoe de concentratie van winkelvoorzieningen wordt bevorderd. Daarna volgen meer restrictieve bepalingen: bestemmingsplannen mogen alleen detailhandel

aanwijzen buiten bestaande wijk- en winkelcentra als met een distributieplanologisch onderzoek (DPO) wordt aangetoond dat de nieuwe winkels niet ten koste gaan van de bestaande winkelstructuur. Bovendien geldt dit alleen voor winkels uit de PDV-branches met minder dan 2.500 vierkante meter winkelvloeroppervlak. Daarnaast wordt voor enkele gemeenten een vrijstelling gegeven voor het maximale oppervlak en de gemeente Groningen krijgt de mogelijkheid om een *factory outlet center* te realiseren (Provincie Groningen 2009b).

Limburg: gedetailleerd PDV-beleid en informele waarborging

Bij de invoering van de Wro heeft de provincie Limburg ervoor gekozen haar streekplan (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) om te zetten in een structuurvisie. Hiervoor was een aparte uitvoeringsparagraaf nodig, die bestaat uit een 'sturingsdocument'. Volgens het sturingsdocument blijven de doelstellingen uit het streekplan van kracht. Het detailhandelsbeleid in het streekplan is omvangrijk en gedetailleerd. Zo mogen nieuwe bedrijven zich alleen in of aansluitend op de bebouwde kom vestigen, of in door de provincie aangewezen 'ontwikkelingszones'. Grote ontwikkelingen moeten worden onderbouwd met een economische effectenrapportage (lees: DPO). Verder eist de provincie een minimale verhouding van 0,75 tussen bebouwing en overige ruimte per perceel (*floor-space-index*) om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen. Op zogeheten stedelijke dienstenterreinen (perifeer milieu, minimale omvang 50.000 vierkante meter) zijn alleen vestigingen met minimaal 1.000 vierkante meter winkelvloeroppervlak toegestaan, uitgezonderd ondersteunende/aanvullende functies (reparatie/advisering). Bovendien zijn er spelregels voor megasupermarkten en zelfs gewone supermarkten (niet op 'dienstenterreinen' en niet solitair langs invalswegen) en voor kleinschalige detailhandel op het platteland. Om gemeenten te helpen bij de locatiekeuze is een typologie opgesteld met centraal stedelijk gebied (funshoppen), woonwijken (runshoppen) en stedelijke dienstenterreinen (doelgerichte aankopen). De branchering voor de laatste groep komt voor een belangrijk deel overeen met de branchebeperkingen van het PDV-beleid (maar wel met sportfaciliteiten en eventueel megasupermarkten) (Provincie Limburg 2006).

De vraag blijft echter in hoeverre dit beleid daadwerkelijk zal worden uitgevoerd, want Limburg heeft, samen met Drenthe, afgezien van de mogelijkheid om een verordening op te stellen. Alle hiervoor genoemde beleidsregels hebben voor gemeenten geen bindende rechtskracht. In het sturingsdocument staat: 'We zien geen aanleiding voor de inzet van het proactieve instrumentarium uit de nieuwe Wro. We zetten

nadrukkelijk in op samenwerking in regionaal verband. (...) Het bevorderen van die samenwerking door bepalingen in de provinciale ruimtelijke verordening lijkt ons een verkeerde insteek. In het geval een gemeente incidenteel in gebreke blijft bij het invullen van de opgaven, kan de Provincie overwegen zelf een initiërende rol te vervullen. De inzet van reactieve juridische instrumenten zal alleen in uiterste gevallen gebeuren' (Provincie Limburg 2007: 18). Of reactieve juridische instrumenten wel rechtsgeldig zijn zonder een verordening, blijft de vraag.

Noord-Brabant: GDV-beleid via verordening

Met de invoering van de Wro heeft de provincie Noord-Brabant meteen een interim-structuurvisie gemaakt, waarin het bestaande beleid uit het streekplan van 2002 is geactualiseerd en een uitvoeringsparagraaf is opgenomen (Provincie Noord-Brabant 2008a). De provincie stelde begin 2010 Wro-conform beleid op; de nieuwe structuurvisie is op 1 januari en de verordening op 8 maart 2010 in werking getreden.

In de structuurvisie staat: 'Vanwege de geringe autonome groei voor de uitbreiding van detailhandelsvoorzieningen is het belangrijk zorgvuldig om te gaan met de bestaande winkelcentra. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten. De provincie stuurt op grootschalige ontwikkelingen met een bovenlokaal karakter (...). Nieuwe bovenregionale, grootschalige voorzieningen kunnen alleen ontwikkeld worden in een hoogstedelijke zone, na afstemming in Brabant-Stad' (Provincie Noord-Brabant 2011a: 93).

Dit beleid wordt gewaarborgd in de verordening, waarin een uitgebreide regeling is opgenomen over de detailhandel. Volgens de verordening zijn nieuwe vestigingen toegestaan tenzij zij tot een 'bovenregionaal winkelconcentratiegebied' leiden. In dat geval is een ontheffing van de provincie nodig (Provincie Noord-Brabant 2011: 17-18). Er is sprake van een bovenregionaal winkelconcentratiegebied 'als meer dan 20% van de bezoekers afkomstig is van het gebied buiten een straal van 35 kilometer vanaf het beoogde winkelconcentratiegebied of waarbij het te verwachten aantal bezoekers ten minste 2.500.000 per jaar bedraagt' (Provincie Noord-Brabant 2011: 17). Zulke ontwikkelingen moeten het bestaande voorzieningenniveau versterken en inpasbaar zijn in de omgeving. Ook moeten zij in of nabij 'hoogstedelijke zones' worden gerealiseerd (alleen de gemeenteraden van 's-Hertogenbosch, Breda, Tilburg, Eindhoven en Helmond mogen een aanvraag om ontheffing indienen).

Noord-Brabant valt dus op vanwege de nadruk op grootschalige detailhandel en de geringe aandacht voor branchebeperkingen.

Noord-Holland: PDV/GDV-beleid via verordening

Noord-Holland ziet zich, als een van de meest verstedelijkt provincies met veel gemeenten, voor een grote ruimtelijke en bestuurlijke opgave gesteld. Deze provincie heeft er bij de invoering van de Wro voor gekozen om tijdig provinciale belangen te waarborgen door middel van een verordening. Noord-Holland is een van de eerste provincies die een verordening heeft gemaakt. Deze verordening had een sterke relatie met het streekplan en was bedoeld als overgangsdokument. In 2010 lag er een structuurvisie en verordening met nieuw beleid. In de nieuwe structuurvisie staat: 'De Provincie Noord-Holland hecht aan de instandhouding van de hoofdwinkelstructuur en wil stedelijke detailhandel behouden en versterken' (Provincie Noord-Holland 2010: 52). Tevens is in 2009 een provinciale detailhandels- en leisurevisie verschenen. Hierin wordt onder andere een regionale adviescommissie in het leven geroepen voor regionale afstemming. Om dit beleid vorm te geven, is in de verordening een extra paragraaf over detailhandel opgenomen (Provincie Noord-Holland 2010). Ten eerste zijn winkels op bedrijventerreinen verboden, met uitzondering van *e-commerce*-afhaalpunten en branches die moeilijk inpasbaar zijn in de bestaande structuur (volumineuze, brand- of explosiegevaarlijke detailhandel). Dit lijkt sterk op het PDV-beleid. Er wordt ook een mogelijkheid geboden voor perifere grootschalige detailhandel, mits die de bestaande detailhandelsstructuur niet verstoort of als daar geen ruimte kan worden gevonden, en als 'aantoonbaar sprake is van thematische binding aan een bestaande perifere locatie' (artikel 6, lid 1c). Daarnaast moeten gemeenten het advies van de regionale adviescommissie melden en uitleggen in hoeverre er regionale afstemming heeft plaatsgevonden. Als laatste is een bepaling opgenomen die weidewinkels verbiedt (zonder ze expliciet te beschrijven). Veel provincies hebben een dergelijke bepaling.

Overijssel: PDV/GDV-beleid via verordening

Overijssel is een van de weinige provincies waar de nieuwe Wro is aangegrepen om het ruimtelijk beleid grondig te herzien. Overeenkomstig de bestuursfilosofie van de *Nota Ruimte* en de Wro meldt de provincie dat zij zoveel mogelijk los wil laten en zich alleen wil concentreren op de eigen belangen (deze beleidslijn was al eerder ingezet, maar met de Wro zijn de nodige instrumenten gekomen om dit te realiseren). Een van de zaken die zeker niet worden losgelaten, is de detailhandel, die als een groot provinciaal belang wordt beschouwd: 'De

huidige detailhandelsstructuur in Overijssel is omvangrijk en zeer divers. De consument heeft voldoende keus uit winkelgebieden voor verschillende typen aankopen. Mensen kunnen recreatief winkelen in binnensteden of doelgerichte aankopen doen op woonboulevards. De detailhandel is een belangrijke motor van de lokale economie en biedt veel werkgelegenheid. Dankzij de investeringen van de detailhandel in aantrekkelijke winkelomgevingen en in cultuurhistorisch waardevolle centra geldt dat ook voor de onroerendgoedsector en de toeristisch-recreatieve sector. Dit willen we graag zo houden. Daarom ondersteunen we de winkelfunctie in de binnensteden. Dit doen we door in de Omgevingsverordening Overijssel 2009 beperkingen op te leggen aan detailhandel buiten de kernen' (Provincie Overijssel 2009a: 152).

In 2007 is een detailhandelsvisie voor Overijssel gepresenteerd waarin deze uitgangspunten verder zijn uitgewerkt in een typologie van winkelgebieden. Deze visie moet nog worden vastgesteld. In de verordening wordt echter reeds de bepaling opgenomen 'dat grootschalige en perifere detailhandel buiten de bestaande stedelijke omgeving niet kan plaatsvinden. Kortom, geen weidewinkels die de basisvoorzieningen in dorp of binnenstad uithollen' (Provincie Overijssel 2009b: 145-146). Het PDV/GDV-beleid keert terug in de verordening. Er is een verbod op winkels op bedrijventerrein, met uitzondering van volumineuze detailhandel als geen ruimte elders kan worden gevonden. Grootschalige detailhandel mag alleen in of aansluitend op bestaande centra en alleen als uit onderzoek blijkt dat die niet leidt tot ontwrichting van de bestaande structuur. Er zijn tevens enkele ontheffingsmogelijkheden opgenomen.

Utrecht: PDV/GDV in bijlage verordening (kwalitatief)

Omdat het streekplan van Utrecht relatief nieuw is (vastgesteld eind 2004) en een visie tot 2015 bevat, is dit plan conform de Wro omgezet naar een structuurvisie. Evenals in andere provincies is een aparte uitvoeringsparagraaf gemaakt. Hierin zijn de belangrijkste beleidsuitspraken vertaald naar provinciale belangen, om vervolgens als basis voor de provinciale verordening te dienen. In het Wro-dokument worden de provinciale belangen rondom detailhandel als volgt beschreven: 'Voor grootschalige detailhandelsvestigingen geldt dat deze zo veel mogelijk dienen aan te sluiten bij bestaande detailhandelsconcentraties en goed bereikbaar moeten zijn met openbaar vervoer en auto. Op perifere locaties wordt alleen detailhandel toegestaan die, vanwege de specifieke ruimtelijke eisen, moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden (...). Weidewinkels (elke vorm van grootschalige detailhandel buiten de rode

contouren) zijn niet toegestaan' (Provincie Utrecht 2008: 25). De verordening is op 21 december 2009 door Provinciale Staten vastgesteld. In tegenstelling tot andere verordeningen zijn de bepalingen over detailhandel weinig concreet. Detailhandel wordt ondergebracht onder vormen van verstedelijking waarvoor een zogeheten mobiliteitstoets geldt, en in een bijlage van de verordening wordt een uitgebreid locatiebeleid ontvouwd. Hier worden verschillende vestigingsmilieus kwalitatief omschreven en wordt een indicatie gegeven of een milieu wel of niet geschikt is voor detailhandel, wat neerkomt op PDV/GDV-beleid. Zonder heldere algemene regels is het onduidelijk in hoeverre de verordening juridisch het provinciale beleid in het streekplan vastlegt (Provincie Utrecht 2009).

Zeeland: PDV in verordening door toelichtingseisen

Ook de provincie Zeeland heeft haar streekplan (omgevingsplan genoemd) omgezet naar een structuurvisie, die tot 2012 geldig is. Zeeland heeft relatief veel winkelvloeroppervlak per inwoner, wat waarschijnlijk een effect is van toerisme. In de structuurvisie lijkt de bestuurlijke visie over detailhandel iets liberaler dan in andere provincies: 'De gemeenten zijn binnen de kaders van het Rijksbeleid verantwoordelijk voor hun eigen detailhandelsbeleid. De provincie heeft een regisserende rol en moet zorgen voor afstemming van bovenlokale initiatieven en grootschalige ontwikkelingen' (Provincie Zeeland 2008a: 148). De beleidsdoelstelling is echter zeer herkenbaar: 'Versterking van de bestaande detailhandelsstructuur en de vitaliteit van binnensteden en de dorpscentra is een belangrijke doelstelling in het Omgevingsplan. Anderzijds worden, onder voorwaarden, mogelijkheden geboden voor detailhandel buiten de centra. Het voornemen bestaat in de verordening op dit punt eisen te stellen aan de toelichting / de ruimtelijke onderbouwing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten. Verder zal het beleid worden vormgegeven via de weg van relatiebeheer en planbegeleiding' (Provincie Zeeland 2008b: 16).

Bij de algemene regels in de verordening is vooral gebruikgemaakt van zachte bepalingen (Provincie Zeeland 2010). Ten eerste wordt de eis gesteld dat gemeenten in de toelichting bij bestemmingsplannen beschrijven in hoeverre het plan bijdraagt aan de versterking van de bestaande structuur. Voor grote ontwikkelingen (ruim 1.000 vierkante meter) moet een verslag van de afstemming met buurgemeenten in de toelichting staan. Daarnaast moet in het bestemmingsplan zijn onderbouwd dat perifere detailhandel slechts in bepaalde branches wordt gerealiseerd en dat die niet leidt tot een 'duurzame ontwrichting' van het bestaande voorzieningenniveau.

Zuid-Holland: PDV/GDV-beleid in een verordening

De provincie Zuid-Holland onderscheidt zich van de overige provincies door de grote gedetailleerdheid van haar detailhandelsbeleid. Deels is dit te verklaren door de complexiteit van deze provincie: Zuid-Holland heeft de grootste bevolkingsdichtheid en de meeste gemeenten van alle provincies. Zuid-Holland is ook een van de weinige provincies die over een detailhandelsstructuurvisie beschikken. Begin 2010 had de provincie al een ontwerpstructuurvisie en -verordening klaar liggen. Het beleid van Zuid-Holland wordt in de structuurvisie als volgt verwoord: 'De provincie wil de bestaande detailhandelsstructuur versterken, vooral in de stedelijke centra, stadsdeel- en wijkcentra. Nieuwe mogelijkheden voor detailhandel en vrije tijd ziet de provincie ook rond openbaar vervoerknooppunten, inclusief de nieuwe Stedenbaanlocaties. Dit betekent beperking van toelaatbare branches op perifere locaties. De provincie zet het huidige detailhandelsbeleid voort, zoals neergelegd in de Provinciale structuurvisie Detailhandel 2007' (Provincie Zuid-Holland 2009a: 66).

Deze beleidsuitspraken worden juridisch vormgegeven in de verordening. Het begint met een verbod op nieuwvestiging of uitbreiding met meer dan 10 procent van detailhandel buiten de centra. Daarna volgt een lijst met uitzonderingen, bijvoorbeeld door de provincie aangewezen gebieden. Zuid-Holland heeft als enige provincie in de verordening een kaart opgenomen voor perifere en grootschalige detailhandel. Ook valt de provincie op vanwege de gestelde regels voor nieuwe winkels binnen bestaande centra. Tevens bevat de verordening van Zuid-Holland als enige regels voor 'nevensassortimenten' op perifere locaties: deze moeten passen bij de hoofdassortimenten, mogen niet meer dan 20 procent van het winkelvloeroppervlak in beslag nemen, mogen niet tot ontwrichting leiden (te bewijzen uit een DPO), en moeten een positief advies hebben van het Regionaal Economisch Overleg (Provincie Zuid-Holland 2010).

Literatuur

- Arribas, L. & D. Evers (2001), 'Franse toestanden in de Hollandse polder?' *Rooilijn* 34 (3): 108-113.
- Bak, L. (1971), *Hoofdwinkelcentrum, Alpen aan den Rijn*: Samson.
- Berry, B.J.L. (1967), *Geography of market centers and retail distribution*, Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Borchert, I. (1998), 'Spatial dynamics of retail structure and the venerable retail hierarchy', *GeoJournal* 45 (4): 327-336.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer & J. Robbe (2008), *Van WRO naar Wro*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Christaller, W. (1966), *Central places in Southern Germany*, [Duits: 1933], Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Dawson, J.A. (1995), 'Retail change in the European Community', pp. 1-19 in R.L. Davies (ed.), *Retail planning policies in Western Europe*, London: Routledge.
- DCLG (2011) *Draft national planning policy framework*, London: Department for Communities and Local Government.
- Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Evers, D., D. Kooijman & E. van der Krabben (2011), *Planning van winkels en winkelgebieden*, Den Haag: SDU-uitgevers.
- EZ (2000), *Meer met Minder. Naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel*, Eindrapport van de MDW-Werkgroep PDV/GDV, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Gerend, J. (2009), 'The logic behind Germany's intricate retail planning regulations', *ICSC Research Review*, 6 (2): 44-49.
- Guy, C. (2007), *Planning for retail development*, London: Routledge.
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (2010), 'Omzet detailhandel per jaar', HBD website, http://www.hbd.nl/pages/15/Omzet-en-exploitatie/Detailhandel-totaal/Omzet-per-jaar.html?subonderwerp_id=16, geraadpleegd op 19 februari 2010.
- IenM (2011), *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IPO (2006), *Brief aan de minister van VROM betreffende perifere detailhandel*, kenmerk 38017/06, 23 februari, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Kabinet Rutte (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid: concept regeerakkoord VVD-CDA*, Den Haag, Kabinet Rutte.
- Klaassen, A.W. (2008), *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont.
- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Provincie Drenthe (2011), *Provinciale omgevingsverordening Drenthe*.
- Provincie Flevoland (2006), *Omgevingsplan Flevoland 2006*.
- Provincie Flevoland (2008), *Beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied 2008*.
- Provincie Friesland (2007), *Streekplan Fryslân 2007*.
- Provincie Friesland (2011), *Provinciale Verordening Ruimte 2010*.
- Provincie Gelderland (2005), *Streekplan Gelderland 2005*.
- Provincie Gelderland (2010), *Ruimtelijke Verordening Gelderland*.
- Provincie Groningen (2009a), *Omgevingsvisie provincie Groningen 2009*.
- Provincie Groningen (2009b), *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009*.
- Provincie Limburg (2006), *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*.
- Provincie Limburg (2007), *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: omgaan met nieuwe instrumenten. Sturingsaanpak ruimtelijke ontwikkelingen provincie Limburg*.
- Provincie Noord-Brabant (2008a), *Interim Structuurvisie Noord-Brabant 2008*.
- Provincie Noord-Brabant (2008b), *Structuurvisie Noord-Brabant 2008*.
- Provincie Noord-Brabant (2011a), *Structuurvisie Ruimtelijke Ordening*.
- Provincie Noord-Brabant (2011b), *Verordening ruimte Noord-Brabant 2011*.
- Provincie Noord-Holland (2009a), *Ontwerp Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie*.
- Provincie Noord-Holland (2009b), *Ontwerp Structuurvisie Noord-Holland 2010*.
- Provincie Overijssel (2007), *Detailhandelsvisie Overijssel (concept)*.
- Provincie Overijssel (2009a), *Omgevingsvisie Overijssel 2009*.
- Provincie Overijssel (2009b), *Omgevingsverordening Overijssel 2009*.
- Provincie Utrecht (2003), *Streekplan 2005-2015, ontwerp, Utrecht*.
- Provincie Utrecht (2004), *Streekplan Utrecht 2005-2015*.
- Provincie Utrecht (2008), *Nieuw Wro Provinciaal belang: Beleidsneutrale omzetting Streekplan 2005-2015, sinds 1 juli 2008 Structuurvisie*.

- Provincie Utrecht (2009), *Provinciale ruimtelijke verordening*.
- Provincie Zeeland (2008a), *Omgevingsplan 2006*.
- Provincie Zeeland (2008b), *Uitwerking Kadernota Wro Zeeland*.
- Provincie Zeeland (2009), *Ontwerp Provinciale ruimtelijke verordening Zeeland*.
- Provincie Zuid-Holland (2009a), *Ontwerp Provinciale Structuurvisie*.
- Provincie Zuid-Holland (2009b), *Ontwerp Verordening Ruimte*.
- Raad van State (2009), uitspraak 200901438/1/R3, www.raadvanstate.nl.
- Schwanen, T., M. Dijkstra & F. Dieleman (2004), 'Policies for urban form, and their impact on travel. The Netherlands' experience', *Urban Studies* 41 (3): 579-603.
- Slob, G. (2011), *Leegstand: feiten, meningen en krantenkoppen*, Locatus Retail Reflect, webpublicatie 2 augustus.
- Spits (2009) 'Vrij spel illegale winkels', 24 februari, p. 1.
- Tweede Kamer (1973), *Rapport van de interdepartementale werkgroep ter bestudering van het vraagstuk van detailhandelsactiviteiten buiten de winkelgebieden*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1972-1973; 12321, Den Haag.
- Tweede Kamer (2006), *Reactie van het kabinet op de door het IPO voorgestelde richtlijnen met betrekking tot perifere detailhandel*, Vergaderjaar 2006-2007; 26570 (23), Den Haag.
- Tweede Kamer (2009), *Motie-Linhard c.s.*, Zitting 2009-2010, 32123 XI, (39), 10 december 2009, Den Haag.
- Vastgoedmarkt (2010), 'Grote winkelleegstand in België', *Vastgoedmarkt* 37: 16.
- VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (2006), *Oog voor detailhandel, Handreiking voor een detailhandelsstructuurvisie*, Den Haag: VNG, HBD, MKB.
- VROM (2001), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2009), *Concept AMvB Ruimte*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM, LNV & EZ (2004-2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

November 2011