

‘Distributieplanologisch onderzoek (dpo)’: Een adequaat instrument of een procedurele afvinkoefening?

Een verkennend onderzoek naar de rol van dpo's in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties

Masterthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Mark Geerts

September 2014

'Distributieplanologisch onderzoek (dpo)': Een adequaat instrument of een procedurele afvinkoefening?

Een verkennend onderzoek naar de rol van dpo's in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties

Keywords: Distributieplanologisch onderzoek, ruimtelijk planningsproces, ex-ante evaluatie instrument, detailhandelslocatie, detailhandelsontwikkeling

Auteur: Mark Geerts
Studentnummer: s4251822

In opdracht van: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Master Planologie
Specialisatie: Vastgoed- en grondmanagement

Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen
Tel. 024 361 2381

Planbureau voor de Leefomgeving
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag

Dit onderzoek maakte deel uit van een samenwerkingsprogramma tussen de Radboud Universiteit Nijmegen en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag. Met dit onderzoek is bijgedragen aan het onderzoeksprogramma 'Nut en noodzaak van nieuwe winkels' van het PBL.

Begeleider: dr. P. Beckers
Tweede lezer: prof. dr. E. van der Krabben
Plaats: Gilze
Datum: 4 september 2014



Planbureau voor de Leefomgeving



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis over het instrument distributieplanologisch onderzoek. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van maart tot en met augustus 2014. Na een half jaar hard werken aan deze scriptie rond ik de masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen af.

Tijdens mijn opleiding en vooropleiding (Ruimtelijke Ordening & Planologie NHTV, Breda) heb ik een behoorlijk aantal onderwerpen van de ruimtelijke ordening voorbij zien komen. Een van de meest interessante en complexe onderwerpen vind ik winkelplanning. De complexiteit zit naar mijn mening in het spanningsveld tussen een goede maatschappelijke ruimtelijke ordening en commerciële belangen die veelal zwaar wegen in een planningsproces. Het afgelopen half jaar waren de problemen rond winkelplanning veelvuldig in het nieuws. Net als op de kantorenmarkt heeft de detailhandelsmarkt te kampen met een overaanbod aan locaties. Daarnaast hebben trends als het internetwinkelen en branchevervaging, al dan niet indirect, een grote invloed op leegstand en ook op de onderzoeksmatige onderbouwing voor nieuwe detailhandelslocaties.

In samenwerking met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ben ik in februari gestart met mijn afstudeeronderzoek. Het resultaat van mijn afstudeeronderzoek had ik niet kunnen bereiken zonder de bereidheid en begeleiding van het PBL en de Radboud Universiteit Nijmegen. In de eerste plaats wil ik mijn begeleider, Pascal Beckers, bedanken voor zijn praktische feedback en kritische opmerkingen. Daarnaast wil ik Edwin Buitelaar, David Evers en Jan Schuur van het PBL bedanken voor de inhoudelijke feedback gedurende mijn onderzoek. De (informele) samenwerking heb ik ervaren als een meerwaarde voor mijn onderzoek. Verder wil ik alle betrokkenen bedanken die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek. De interviews boden mij voortdurend nieuwe inzichten in de rol van dpo in ruimtelijke planningsprocessen.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn masterthesis. Mochten er vragen zijn dan kunt u contact met mij opnemen via mijn LinkedIn account: nl.linkedin.com/in/mgmcgeerts/.

Mark Geerts

Gilze, september 2014

Samenvatting

Deze masterthesis betreft het verslag van een exploratief onderzoek naar het ex-ante evaluatie instrument distributieplanologisch onderzoek en de rol van dit instrument in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. In dit onderzoek ligt de nadruk op de procesmatige aspecten van een dpo. De aanleiding voor dit onderzoek is de studie van het Planbureau voor de Leefomgeving en het ASRE naar gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten waarin wordt gesteld dat de leegstandsproblematiek bij winkelvastgoed minder groot is dan bij kantoren (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013). Dit heeft mogelijk te maken met strengere restricties vanuit ruimtelijk beleid, waarbij voorheen de detailhandelsstructuur niet 'duurzaam ontwricht' mocht worden. Dit wordt meestal aangetoond met een dpo, waarmee wordt vastgesteld hoeveel detailhandelslocaties mogen worden toegevoegd. Vandaag de dag worden nog altijd dpo's uitgevoerd ter motivering van een detailhandelsontwikkeling, waardoor op basis van die dpo's concrete beleidsbeslissingen worden genomen. Desondanks bestaat een praktische kennislacune over het functioneren van een distributieplanologisch onderzoek in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. In deze masterthesis staat de volgende vraagstelling centraal:

Welke rol speelt het distributieplanologisch onderzoek in het planningsproces omtrent de ontwikkeling van nieuwe detailhandelslocaties?

Om dit exploratieve onderzoek te structureren is in het theoretisch kader gekozen voor een conceptualisering van de rol van onderzoek in ruimtelijke besluitvormingsprocessen met het 'sporenmodel'. Uit dit model komt naar voren dat de rol van onderzoek en besluitvorming geen eenzijdige relatie betreft en bestaat uit een drietal componenten: de onderzoeksmatige onderbouwing van beleid (feitenvorming), de interpretaties van actoren (beeldvorming) en de ambities van actoren (wilsvorming). Kenmerkend voor een ruimtelijk planningsproces is de wisselwerking tussen deze inhoudelijke en procesmatige componenten. Het theoretisch kader is uitgebreid met theorievorming over het fenomeen ex-ante evaluatie instrument. Voordelen van instrumenten als een dpo zijn het potentieel aan kennisgeneratie en een bijdrage aan inzichten over een project/plan gedurende het planningsproces. Nadelen van dergelijke instrumenten zijn complexiteit, intersubjectiviteit en de grote mate van onzekerheid. De uitdaging van dit soort ex-ante evaluatie instrumenten liggen bij transparantie en communicatie. In dit onderzoek is het sporenmodel toegepast om de rol van dpo's in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties te duiden, waarbij de nadruk ligt op de procesmatige aspecten, zonder dat de inhoudelijke aspecten geheel uit het blikveld verdwijnen.

Om antwoord te geven op de vraagstelling heeft allereerst een uitgebreide literatuurstudie plaatsgevonden. De methodologische aanpak betreft een kwalitatieve onderzoeksbenadering waarbij is gekozen voor een meervoudige casestudy en desk research. De dataverzameling is tot stand gekomen door middel van documentanalyse en semigestructureerde interviews met betrokken beleidsambtenaren, aangevuld met expertinterviews. Het empirische onderzoek bestaat uit een achttal cases: de gemeenten Brummen, Epe, Lansingerland, Nunspeet, Sittard-Geleen, Stichtse Vecht, West Maas en Waal en de stadsregio Amsterdam.

Per case zijn één of meerdere sleutelfiguren geïnterviewd die betrokken zijn geweest bij de desbetreffende detailhandelsontwikkeling. Aanvullend op de interviews met de sleutelfiguren zijn experts geïnterviewd om de resultaten uit de cases te bespreken, maar ook om meer inzicht te krijgen in het onderzoeksinstrument dpo. De verkregen data zijn transparant en systematisch geanalyseerd, wat ten goede komt aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Desondanks is de externe validiteit van dit onderzoek lastig te waarborgen.

De empirische resultaten van dit onderzoek staan uitgewerkt in hoofdstuk 5. Hierin komt de meervoudige casestudy aan bod waar op basis van het sporenmodel is onderzocht welke rol een dpo heeft gehad in het desbetreffende planningsproces. Daarnaast is gekeken middels desk research naar de herkenbaarheid van de gebruikelijke procesmatige werkwijze, welke is gebaseerd op literatuurstudie. Hieruit blijkt dat de juridische achtergrond van het instrument dpo bepalend is voor de invulling en het gebruik van het instrument in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie.

Uit de ex-durante evaluatie naar de rol van een dpo in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie blijkt dan ook dat deze divers is te noemen. Een aantal dpo's is opgesteld in het kader voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting, waarbij de nadruk ligt op economische aspecten. Het merendeel van de dpo's is opgesteld in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking, welke sinds 2012 doorlopen dient te worden bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Onder stedelijke ontwikkeling wordt iedere functiewijziging verstaan, zo ook detailhandel. Uit de evaluatie blijkt ook dat een dpo bij voorkeur indicatief wordt toegepast in het planningsproces door een beperkte betrouwbaarheid en transparantie. Ook de procesmatige aspecten rond een dpo zijn van belang in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Bij een gebrekkige transparantie en communicatie is kans groter op een beperkt draagvlak en een mindere mate van consensusvorming over een bepaalde ontwikkeling. Verder blijkt uit desk research dat de gebruikelijke procesmatige werkwijze herkenbaar is, maar voor bepaalde stappen is sprake van een verschillende invulling. Zo worden (ruimtelijke) trends willekeurig benoemd. Kortom, de rol van een dpo in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie is mogelijk tweeledig. In bepaalde cases wordt het dpo ingezet als onderzoeksmatige legitimatie van beleid, in andere cases meer als procesmatige legitimatie van beleid waar het potentieel aan kennisgeneratie nauwelijks wordt benut ter onderbouwing van een besluit.

Ten slotte zijn in het laatste hoofdstuk conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, maar ook is gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek. De aanbevelingen over de toepassing van het instrument dpo zijn:

- Gedeeld opdrachtgeverschap voor de uitvoering van een dpo;
- Het vroegtijdig uitvoeren van een dpo om het potentieel aan kennisgeneratie en discussie met belanghebbenden te kunnen benutten;
- Het vroegtijdig betrekken van belanghebbende actoren om draagvlak en consensusvorming te creëren;
- Een rol voor de provincie: bijdrage aan data en monitoring;
- Het instellen van een retail adviescommissie;
- Algemene richtlijnen voor dpo onderzoek (bijvoorbeeld door de provincie).

Lijst met figuren

Figuur	Titel	Paginanummer
1	Ladder voor duurzame verstedelijking	19
2	Aspecten van een planningsproces en de plaatsing van een dpo	26
3	Sporen in het ruimtelijk planningsproces	29
4	Conceptueel model	35
5	Operationalisering conceptueel model	37
6	Case-selectiematrix (inclusief criteria)	45
7	Dataverzameling	46
8	Positionering case binnen de selectiematrix	53
9	Analyse dpo case gemeente Brummen	55
10	Positionering case binnen de selectiematrix	56
11	Analyse dpo case gemeente Epe	57
12	Positionering case binnen de selectiematrix	59
13	Analyse dpo case gemeente Lansingerland	61
14	Positionering case binnen de selectiematrix	63
15	Analyse dpo case gemeente Nunspeet	64
16	Positionering case binnen de selectiematrix	66
17	Analyse dpo case gemeente Sittard-Geleen	67
18	Positionering case binnen de selectiematrix	69
19	Analyse dpo case gemeente Stichtse Vecht	69
20	Positionering case binnen de selectiematrix	71
21	Analyse dpo case gemeente West Maas en Waal	72
22	Positionering case binnen de selectiematrix	74
23	Analyse dpo case stadsregio Amsterdam	75
24	Motief voor het opstellen van een dpo	77

Inhoud

Voorwoord	III
Samenvatting.....	V
Lijst met figuren.....	VII
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en context.....	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 Relevantie van het onderzoek	4
1.4 Werkwijze	5
1.5 Opbouw van het verslag.....	6
2 Distributie planologische onderzoeken in het Nederlandse detailhandelsbeleid	7
2.1 Het Nederlandse detailhandelsbeleid en het gebruik van dpo	7
2.2 Dynamiek in de detailhandelsbranche	11
2.3 De kenmerken van het instrument dpo	14
2.4 De juridische betekenis van het dpo	17
2.5 Besluit	22
3 Theoretisch kader	25
3.1 Ruimtelijke planningsprocessen en onderzoek	25
3.2 Ex-ante evaluatie instrumenten in ruimtelijke planningsprocessen.....	31
3.3 Conceptueel model	35
3.4 Operationalisatie.....	36
3.5 Besluit.....	39
4 Methodologie	41
4.1 Onderzoeksstrategie	41
4.2 Case-selectie	43
4.3 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling.....	46
4.4 Data-analyse	49
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	50
4.6 Besluit.....	51
5 Distributie planologische onderzoeken in de praktijk.....	53
5.1 Gemeente Brummen.....	53
5.2 Gemeente Epe.....	56
5.3 Gemeente Lansingerland.....	59
5.4 Gemeente Nunspeet	63

5.5 Gemeente Sittard-Geleen.....	66
5.6 Gemeente Stichtse Vecht	69
5.7 Gemeente West Maas en Waal	71
5.8 Stadsregio Amsterdam	74
5.9 Reflectie empirische bevindingen	77
6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie	83
6.1 Conclusies	83
6.2 Aanbevelingen	91
6.2.1 Beleidsaanbevelingen.....	91
6.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	92
6.3 Reflectie.....	93
Referentielijst	95
Bijlage I: Interviewguide respondenten	101
Bijlage II: Interviewguide experts	103
Bijlage III: Lijst met geïnterviewde respondenten en experts.....	105
Bijlage V: Dataverzameling case-selectie	107

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Het Nederlandse detailhandelsbeleid komt regelmatig ter sprake in de media. De detailhandelstructuur in Nederland is aan het veranderen. Zo zijn consumenten nu mobieler, kritischer en machtiger geworden en hebben zelf meer invloed op hetgeen wat ze kopen, waar ze dat willen kopen en op welk moment ze willen kopen (Mensink, 2014). Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de detailhandelmarkt.

Op de hedendaagse detailhandelmarkt is sprake van een overaanbod aan winkels, net als op de kantorenmarkt. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de ASRE, maar ook vele anderen, constateerden dat al eerder (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen & Bregman, 2013). Voor de detailhandelmarkt bedraagt het gemiddelde leegstandspercentage 8% (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 9), waarbij de leegstand in krimpgebieden het grootst is. De leegstand op de kantorenmarkt is ongeveer twee keer zo groot, maar ook op de detailhandelmarkt dreigt het leegstandspercentage verder op lopen en een meer structureel karakter te krijgen (Buitelaar, van Dongen, & Breedijk, 2013, p. 52). Dit structurele karakter is onder andere te wijten aan nieuwe vormen van winkelen, zoals het 'online' winkelen. De detailhandelsomzet via internet over 2013 beslaat circa € 5 miljard. Dit bedraagt een marktaandeel van 6%, waarbij de omzet van internet detailhandel tot en met 2010 groeide met meer dan 10% per jaar. Het aandeel online aankopen is nog relatief beperkt, maar nog altijd groeiende (Raatgever, 2014, p. 62). Deze stijgende trend wordt onderschreven door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2014).

Bovenstaande ontwikkelingen hebben gevolgen voor de nieuwbouw van winkelvastgoed, maar ook voor bestaande winkelgebieden. Nieuwbouw van winkelvastgoed ligt vrijwel stil, terwijl bestaande winkelgebieden het risico lopen op verloedering als gevolg van leegstand. Op macroniveau hebben deze ontwikkelingen ook een aantal gevolgen. Institutionele beleggers halen bijvoorbeeld lagere rendementen op winkelvastgoed, wat weer gevolgen heeft voor degene die afhankelijk zijn van deze beleggers, zoals pensioenbetalers (Buitelaar, van Dongen, & Breedijk, 2013, p. 52). In het onderzoek van het PBL en ASRE (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013) wordt gesteld dat de leegstandsproblematiek bij winkelvastgoed minder groot is dan bij kantoren, vooral vanwege de strengere regels (restricties) vanuit de ruimtelijke ordening ten aanzien van nieuw toe te voegen aanbod. Zo mogen nieuwe winkels de detailhandelstructuur niet 'duurzaam ontwrichten'. Om dit te onderbouwen laten gemeenten en provincies veelal een zogenoemd 'distributieplanologisch onderzoek' (dpo) uitvoeren. Gemeenten stellen op basis van een analyse van de toekomstige economische en demografische ontwikkelingen vast hoeveel detailhandelslocaties mogen worden toegevoegd. Hierdoor dient bijvoorbeeld verloedering van (binnenstedelijke) winkelcentra voorkomen te worden. Ook is het van belang dat gemeenten door middel van een dpo niet enkel rekening houden met het financiële belang van een gebiedsontwikkeling, maar ook met de lokale en regionale behoefte (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 11). Het dpo maakt vaak deel uit van een structuurvisie of bestemmingsplan.

Op basis van artikel 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een goede onderbouwing vereist voor de nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag, zoals detailhandel. Deze onderbouwing betreft sinds 1 januari 2012 ‘de ladder voor duurzame verstedelijking’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 3). Gemeenten kunnen op basis van dit artikel voorschriften opnemen in bestemmingsplannen betreffende het detailhandelsbeleid. De ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing op projecten voor stedelijke detailhandel zoals winkelcentra, subwinkelcentra, grootschalige detailhandelslocaties en perifere detailhandelslocaties zoals woonboulevards, bouwmarkten, factory outlets en retailparken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17). Om de toekomstige regionale ruimtevraag in te schatten, trede 1 van de duurzaamheidsladder, kunnen verschillende bronnen gehanteerd worden zoals een koopstromenonderzoek, een onderzoek naar de demografische ontwikkeling van een gemeente/regio en een onderzoek naar de omvang en ligging van concurrerende winkels in de regio (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17). In bepaalde gevallen wordt hiervoor een dpo toegepast om later met een bestemmingsplan voorschriften te stellen aan dienstenactiviteiten die voorzien in de regionale economische behoefte van een bepaalde gemeente.

De bestuursrechter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) wordt soms gevraagd om te toetsen of er sprake is van een weloverwogen onderbouwing van de regionale behoefte. Uit de jurisprudentie blijkt dat het dpo hiervoor een belangrijke onderbouwing biedt. Het is de vraag of de praktijk omtrent dpo’s waarborgen hebben geboden tegen overmatige productie van detailhandelslocaties, maar ook in hoeverre de ruimtelijk – economische onderbouwing wordt meegenomen in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties. In de volgende paragraaf zijn de doel- en vraagstelling uitgewerkt.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Uit het voorgaande blijkt dat een praktische kennislacune bestaat over het functioneren van een distributieplanologisch onderzoek in het ruimtelijk planningsproces dat leidt tot nieuwe detailhandelslocaties, maar ook over de ruimtelijke effecten van het dpo. De ruimtelijke effecten kunnen gevonden worden in bijvoorbeeld het voorkomen van leegstand op basis van de voorspellingen door middel van een dpo. Met deze voorspellingen wordt namelijk bepaald wat de behoefte is aan eventuele nieuwe detailhandelslocaties voor een bepaalde gemeente (of provincie). Op basis van de context is daarom de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de kennis omtrent het ruimtelijk instrument ‘distributieplanologisch onderzoek’ door een evaluatieve analyse uit te voeren naar het functioneren van distributie planologische onderzoeken in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties.

Met dit onderzoek ligt de nadruk op de procesmatige aspecten van het ruimtelijk instrument distributieplanologisch onderzoek. Uit de context blijkt dat onduidelijkheid bestaat over functioneren van dpo's. Een dpo wordt toegepast als analyse-instrument om een inschatting te maken van de (ruimtelijk-economische) effecten van nieuwe detailhandelslocaties ten behoeve van het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. De vraag bestaat echter op welke wijze een dpo functioneert in het planningsproces en in hoeverre een dpo invloed heeft op het planningsproces. De vraagstelling voor dit onderzoek is hieronder geformuleerd:

Welke rol speelt het distributieplanologisch onderzoek in het planningsproces omtrent de ontwikkeling van nieuwe detailhandelslocaties?

Om bovenstaande hoofdvraag te beantwoorden is allereerst onderzocht wat het ruimtelijk planningsproces is bij de totstandkoming van een nieuwe detailhandelslocatie. Deelvraag 1 is daarom als volgt geformuleerd:

1. Wat zijn de kenmerken van het ruimtelijk planningsproces bij de totstandkoming van nieuwe detailhandelslocaties?

Vervolgens is onderzocht wat de kenmerken zijn van een distributieplanologisch onderzoek in het kader van bovengenoemd planningsproces en het Nederlandse detailhandelsbeleid. Deelvraag 2 is hieronder opgenomen:

2. Wat zijn de kenmerken van een distributieplanologisch onderzoek als onderzoeksinstrument voor de planning van nieuwe detailhandelslocaties?

In de aanleiding van dit onderzoek kwam naar voren dat de juridische betekenis van een dpo een stempel kan drukken op het planningsproces. De juridische aspecten bepalen voor een deel de wijze waarop dpo onderzoek wordt verricht. Deelvraag 3 is daarom als volgt geformuleerd:

3. Wat is de juridische betekenis van het instrument dpo en welke consequenties hebben de ontwikkeling in jurisprudentie gehad voor de toepassing van het instrument dpo?

Om tot uitspraken te komen over het functioneren van dpo's dient de praktijk rond dpo's (exploratief) onderzocht te worden. Deelvraag 4 omvat het empirisch gedeelte van dit onderzoek en staat hieronder geformuleerd:

4. Wat is de praktijk rond dpo's en in hoeverre komt de praktijk overeen met de gebruikelijke functie van dpo's in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties?

In de volgende paragraaf is zowel de maatschappelijke – als de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uitgewerkt.

1.3 Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is te vinden in de verschijnselen van leegstand, welke door de maatschappij als problematisch kunnen worden ervaren. Deze verschijnselen uiten zich in de vorm van verloedering en verpaupering van bepaalde (winkel)gebieden, welke invloed heeft op bijvoorbeeld de WOZ-waarde van vastgoed van beleggers, ontwikkelaars en particulieren. Als met een dpo leegstand voorkomen kan worden is dergelijk instrument mogelijk ook interessant voor het planningsproces in andere beleidsdomeinen, zoals het woon- en kantoorbeleid. De beperkingen van het detailhandelsbeleid hebben gevolgen voor de keuzes van de consument. Door een evenwichtig voorzieningenpeil wordt de kwaliteit van detailhandelslocaties, zoals in de binnenstad, gewaarborgd. Door inzicht te verschaffen over het functioneren van dpo's in het planningsproces en de mogelijke ruimtelijke effecten op nieuwe detailhandelslocaties, kunnen verschijnselen van leegstand mogelijk voorkomen worden door aanbevelingen te doen over het functioneren van het instrument dpo. Deze maatschappelijke relevantie geldt in het bijzonder voor bestuurders, omdat een onderzoek als het dpo mogelijk een effectief analyse instrument is in een ruimtelijk planningsproces. Bestuurders kunnen invloed uitoefenen op het ruimtegebruik en hebben baat bij een efficiënt gebruik van ruimte, bijvoorbeeld vanuit duurzaamheidoverwegingen en bovengenoemde nadelige gevolgen van leegstand welke maatschappelijk en ruimtelijk ongewenst zijn.

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke uitdaging van dit exploratieve onderzoek ligt bij het vervaardigen van inzichten over het functioneren van dpo's in het ruimtelijke planningsproces voor nieuwe detailhandelslocaties. De inzichten bestaan uit empirisch bewijs over het functioneren van dpo's als voorspellend ruimtelijk onderzoeksinstrument. Het empirische onderzoeksmateriaal is getoetst aan de hand van beoordelingscriteria die voort zijn gekomen uit desk research en theorievorming over ruimtelijke planningsprocessen en (ruimtelijke) ex-ante evaluatie onderzoeksinstrumenten die toegepast worden om voorspellingen te doen voor een toekomstige ruimtevraag. Een dpo is hier een voorbeeld van. Uit de literatuur blijkt dat er sprake is van een kennislacune over het functioneren van dpo's, zowel procesmatig als inhoudelijk.

Zo worden in de huidige praktijk nog maar weinig artikelen geschreven over dpo's in de vakliteratuur (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 237). Ondanks dat een dpo sinds 1985 niet meer wettelijk verplicht is biedt dit instrument nog altijd een houvast voor bestuurders bij hedendaagse besluitvorming voor nieuwe detailhandelslocaties (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 219). De vraag bestaat op welke wijze een dpo functioneert in een ruimtelijk planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Aanverwante onderzoeken zijn meer inhoudelijk van aard, door bijvoorbeeld te kijken naar mogelijke alternatieven van (impact)modellen (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 217-237). Deze onderzoeken gaan over de modellering van ruimtelijke keuze- en beslissingsprocessen van consumenten. Opvallend is dat in de tijdsperiode van de verplichting van dpo's relatief veel (kritische) artikelen zijn geschreven over de modelbouw rond dpo's, bijv. Timmermans (1980).

Andere onderzoeken richten zich op het belang van winkelbeleid voor binnensteden (van der Post, 2004), waarbij de focus ligt op het winkelbeleid in het algemeen, zowel procesmatig als inhoudelijk. Vanuit de vakliteratuur is regelmatig kritiek ontstaan op het instrument dpo. De kritieken zijn onder andere: te kostbaar, te weinig beleidsondersteunend, beperkt tot kwantitatieve aspecten, verschillende markten worden niet meegenomen in het onderzoek, het instrument pretendeert exactheid die in de werkelijkheid niet haalbaar is en volgens sommigen is het instrument beperkt bruikbaar (van der Post, 2004, p. 38). Meer recente publicaties gaan over de deregulering van het detailhandelsbeleid en de Europese invloed op dit beleid, zie o.a. Tool (2013) en Evers, Kooijman & van der Krabben (2012). Met de kritiek wordt bijvoorbeeld het bestaansrecht van dpo's ten minste in twijfel getrokken door bepaalde partijen als het gaat om de juridische betekenis van het instrument (van Gerwen, 2014). De bijdrage van dit onderzoek bestaat uit inzichten over de procesmatige aspecten van een dpo, waardoor bijgedragen wordt aan de kennis omtrent het functioneren van een dpo in een ruimtelijk planningsproces. Evaluatie in de ruimtelijke planning is onmisbaar (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 21), omdat een normatief oordeel wordt gegeven over het succes, of juist het mislukken van resultaten in de ruimtelijke planning. In dit onderzoek wordt een normatief oordeel gegeven over het functioneren van een dpo in het ruimtelijk planningsproces door een evaluatieve analyse uit te voeren, waarbij uitspraken over het toekomstige gebruik van dpo's niet ondenkbaar zijn.

1.4 Werkwijze

Dit onderzoek is uitgevoerd middels een meervoudige casestudy, waarbij een ex-durante evaluatie is uitgevoerd voor het functioneren van een dpo in een ruimtelijk planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Zoals in het voorgaande is beschreven blijkt een kennislacune te bestaan over het functioneren van dpo's. Ex-durante evaluatie omvat een implementatietoets, waarbij is gekeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de praktijk en de gebruikelijke werkwijze van het inschattingsinstrument. De analyse voor de gebruikelijke procesmatige werkwijze is uitgevoerd middels desk research, waarna met de meervoudige casestudy is gezocht naar overeenkomsten en verschillen tussen de praktijk en de beoogde werkwijze, maar ook welke factoren een rol spelen bij een dpo als onderbouwing van een detailhandelsontwikkeling. Op basis van theoretische concepten over de rol van onderzoek in ruimtelijke besluitvormingsprocessen en ex-ante evaluatie instrumenten zijn indicatoren verzameld om de rol van een dpo in een planningsproces te kunnen structureren. Deze indicatoren zijn doorvertaald in een interviewgide waarbij een onderscheid is gemaakt tussen respondenten en experts. De dataverzameling in het onderzoek kent verschillen per deelvraag. Een groot deel van de informatie is met desk research vervaardigd, maar om aan de kwalitatief diepgaande informatie te komen zijn de benodigde interviews gedaan. Deelvraag 1 is beantwoord met de theorievorming over ruimtelijke besluitvormingsprocessen en literatuur over de planning van detailhandelslocaties. Deelvraag 2 is beantwoord door middel van theorievorming, literatuurstudie en als aanvulling expertinterviews om een goed beeld te krijgen van de kenmerken van dpo onderzoek door de jaren heen. Deelvraag 3 is beantwoord door een documentstudie naar jurisprudentie, maar ook door middel van expertinterviews op het gebied van wetgeving en jurisprudentie.

Tot slot is deelvraag 4 beantwoord met de meervoudige casestudy, waarbij de interviews de belangrijkste bron vormden om uitspraken te kunnen doen over de rol van dpo's in de planningsprocessen tot nieuwe detailhandelslocaties.

De interviews zijn getranscribeerd met het softwareprogramma Atlas.ti, waarna met behulp van dit programma de interviews systematisch zijn geanalyseerd en gecodeerd. Na de systematische analyse van de interviews en de beantwoording van de deelvragen is de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord en zijn de conclusies getrokken. Waar mogelijk zijn beleidsaanbevelingen gedaan, maar ook aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

1.5 Opbouw van het verslag

In deze paragraaf is de opbouw van het verslag opgenomen. Het volgende hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van het Nederlandse detailhandelsbeleid en het gebruik van distributieplanologische onderzoeken als onderbouwing voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Ook komen de juridische aspecten betreffende dpo's aan bod. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de relevante theorieën voor dit onderzoek besproken, waarbij de rol ex-ante evaluatie onderzoek centraal staat in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. Ook is aandacht besteed aan het fenomeen ex-ante evaluatie instrumenten. Hierna in hoofdstuk 4 is de methodologische aanpak toegelicht. In dit hoofdstuk wordt besproken voor welke onderzoeksstrategie is gekozen, maar ook op welke wijze de data verzameld en geanalyseerd zijn. In hoofdstuk 5 komt de praktijk omtrent het functioneren van dpo's aan bod waarbij een ex-durante evaluatie is uitgevoerd naar de gebruikelijke procesmatige werkwijze. Daarnaast is gekeken naar de rol van dpo op het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Op basis van de vergelijking met de cases en de voorgaande hoofdstukken zijn in hoofdstuk 6 conclusies getrokken waarbij de deelvragen en de hoofdvraag zijn beantwoord. Dit slothoofdstuk is afgesloten met enkele aanbevelingen en een reflectie op de kwaliteit van het onderzoek.

2 Distributie planologische onderzoeken in het Nederlandse detailhandelsbeleid

In het voorgaande hoofdstuk is de aanleiding en de problematiek rond de planning van detailhandelslocaties aan bod gekomen. Bij de planning van nieuwe detailhandelslocaties speelt een dpo mogelijk een belangrijke rol in de afweging tot het al dan niet toevoegen van nieuwe detailhandelslocaties en de omvang van deze detailhandelslocaties. In dit hoofdstuk is het Nederlandse detailhandelsbeleid verder beschreven middels achtergronden en kenmerken van het gevoerde detailhandelsbeleid. Deze uitwerking staat in paragraaf 2.1. Vervolgens is in paragraaf 2.2 inzichtelijk gemaakt welke trends er momenteel spelen in de detailhandelsbranche. In paragraaf 2.3 zijn de kenmerken van het dpo beschreven als onderzoeksinstrument in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Een belangrijk aspect van dpo is de juridische betekenis. Dpo's spelen een belangrijke rol als het gaat om de onderbouwing van een plan voor een nieuwe detailhandelslocatie, maar ook het begrip duurzame ontwricting is van belang zoals uit hoofdstuk 1 naar voren kwam. De juridische aspecten betreffende een dpo zijn opgenomen in paragraaf 2.4. Tot slot is in paragraaf 2.5 een samenvattende paragraaf opgenomen.

2.1 Het Nederlandse detailhandelsbeleid en het gebruik van dpo

Volgens Voogd et al. (2012) wordt de kwaliteit van ruimte voor een groot deel bepaald door de voorzieningen en het soort vastgoed in een bepaald gebied (p. 135). In voorzieningen en vastgoed kan een onderscheid gemaakt worden in publieke en private voorzieningen. De eerste worden meestal gerealiseerd door de overheid en dienen het algemeen belang, zoals scholen. De tweede, private voorzieningen, wordt gekenmerkt door bedrijfseconomische rentabiliteit. Dit wil zeggen dat een private voorziening mogelijk verdwijnt als deze verliesgevend is (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 135). Private voorzieningen worden ook wel commercieel vastgoed genoemd. In hoofdstuk 1 is al aan bod gekomen dat commercieel vastgoed in toenemende mate te maken heeft met leegstand. De kantorenleegstand bedraagt circa 16%, terwijl de winkelleegstand circa 8% bedraagt, waarbij de leegstand toeneemt (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 14). De mate waarin commercieel vastgoed kan worden gerealiseerd ligt voor een groot deel aan het ruimtelijke beleid dat wordt gevoerd.

Kenmerkend voor Nederland is een relatief streng ruimtelijk beleid, hoewel dit per vastgoed segment verschillend is (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, pp. 79-80). In tegenstelling tot het kantoorbeleid dient bij een nieuwe detailhandelslocatie meestal een distributieplanologisch onderzoek (dpo) te worden opgesteld in plaats van een haalbaarheidsonderzoek. Een verschil tussen dpo en haalbaarheidsonderzoek zit voor een deel in gespecificeerde data. De link tussen consumentenbestedingen en vierkante meters winkelruimte is mogelijk directer dan de link tussen economische groei en het aantal vierkante meters kantoor of bedrijventerrein (E. van der Krabben, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Distributieve voorzieningen bestaan uit detailhandel en andere consumentverzorgende dienstverlening (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 136).

De detailhandelsbranche wordt gekenmerkt door vele tegenstrijdigheden. Deze tegenstrijdigheden zijn te vinden bij lokale overheden, winkeliers, maar ook bij consumenten. Lokale overheden willen veelal de centrumlocaties beschermen, maar als een grote ontwikkelaar plannen heeft in de desbetreffende gemeente, dan wordt toch vaak medewerking verleend (Evers D. , 2011, p. 6). Winkeliers dienen in te spelen op veranderende consumentenvoorkeuren en vele trends. Kortom, de dynamiek in de planning van Nederlandse detailhandelslocaties is vrij hoog te noemen. Een belangrijk kenmerk is het voortdurende spanningsveld tussen de gevestigde detailhandel en mogelijk nieuwe detailhandel en dus meer concurrentie (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 14). Een belangrijke trend is die van het online winkelen (Raatgever, 2014), maar ook worden voortdurend nieuwe winkeltypes ontworpen en nieuwe niches ontdekt. Detailhandel heeft een ruimtelijke impact door bijvoorbeeld investeringen in nieuw winkelvastgoed of renovatieprojecten. De overheid is hierin een belangrijke schakel door een detailhandelsbeleid te voeren.

Regulering van de detailhandel gaat terug tot de jaren dertig van de vorige eeuw, waarin regels zijn gesteld betreffende de openingstijden van winkels. Hierbij ging het om de beperking op handel in de avonduren en op zon- en feestdagen (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 196). Pas in de jaren negentig zijn de openingstijden flink verruimd. Een andere belangrijke maatregel van de overheid was de Vestigingswet van 1953. Deze wet stelde vergunningen voor nieuwe winkels verplicht. Voor deze vergunning moest vaak een vakopleiding worden gevolgd. Deze regelgeving heeft echter een belemmerend effect gehad op de ontwikkeling van detailhandel en innovatie, mede doordat een winkel die in verschillende branches handelde, verschillende vergunningen moest hebben. Deze wet is uiteindelijk in 2007 afgeschaft (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 196-197). In de jaren vijftig werden overlegstructuren opgericht bestaande uit het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD). Waar het MKB nog actief is heeft het HBD haar activiteiten gestaakt. Het kabinet Rutte II heeft besloten om de product- en bedrijfsschappen op te heffen, waaronder het HBD. Door dit besluit van kabinet Rutte II heeft het HBD haar activiteiten in 2013 moeten staken (HBD, 2014). Desondanks hebben deze overlegstructuren bijgedragen aan het detailhandelsbeleid door de overheid. De grootste bijdrage komt echter uit het ruimtelijke ordeningsstelsel in Nederland.

De ruimtelijke ordening na de Tweede Wereldoorlog heeft de hedendaagse winkelstructuur sterk beïnvloed (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 197). Tijdens de wederopbouw was niet alleen een sterke behoefte aan woningbouw, maar ook aan winkels. Voor winkelbouw was bij de locatiebepaling van nieuwe winkelcentra de functionele hiërarchie bepalend, op basis van de centrale plaatsentheorie van Christaller (1966). Deze theorie verklaart het spreidingspatroon van nederzettingen aan de hand van distributie van verschillende soorten goederen. Het uitgangspunt van deze theorie is dat door een gelijke spreiding van mensen in de ruimte een evenwichtsituatie ontstaat waarin een patroon van verschillende centra op gelijke afstand van elkaar zich aftekent waarin de grotere centra meer centraal liggen. De centra en de verzorgingsgebieden bakenen elkaar optimaal af, waardoor een patroon van zeshoeken ontstaat (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 56). Deze ruimtelijke spreiding is terug te zien in de wederopbouw van steden, wijken en buurten.

Eind jaren zestig ontstond de discussie over detailhandelslocaties buiten de bestaande winkelgebieden. Dit vormde voor de Nederlandse overheid een aanleiding om een breed onderzoek in te stellen naar deze trend, beter bekend als de Commissie De Vries (Evers D. , 2011, p. 18). Dit onderzoek resulteerde in 1973 tot het perifere detailhandelsbeleid. Het Rijk stelde het Distributieplanologisch Onderzoek (destijds DPO) verplicht voor alle bestemmingsplannen, maar deze verplichting is pas in 1976 in het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) verwerkt. Bij de invoering van dit beleid rond perifere detailhandelsvestigingen (PDV) werden in provinciale streekplannen de regels aangescherpt met een algemeen verbod op nieuwe detailhandelsvestigingen buiten bestaande winkelgebieden (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 199-200). Uitzonderingen waren de verkoop van brand- en explosiegevaarlijke goederen en ‘volumineuze’ producten zoals auto’s, boten en caravans. Hierdoor werd lange tijd een restrictief beleid gevoerd door de Rijksoverheid waarbij vrijwel alle perifere en grootschalige detailhandelsontwikkelingen werden afgeremd als deze buiten de stad werden gepland (Evers, van Hoorn, & van Oort, 2005, p. 33).

In de jaren tachtig kwam het PDV-beleid ter discussie na druk van bepaalde branches. Deze hadden vooral kritiek op het begrip ‘volumineus’. De Rijksoverheid reageerde hierop met een aangepast en verruimd PDV-beleid (Evers D. , 2011, p. 18). Met deze aanpassing mochten bouwmarkten, tuincentra en grootschalige meubelhallen zich perifeer vestigen als aangetoond kon worden dat dergelijke bedrijven niet inpasbaar zijn in bestaande stedelijke detailhandelslocaties. In deze periode is het fenomeen ‘meubelboulevard’ ontstaan (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 201). Uit kostenoverwegingen is de verplichting voor een dpo opgeheven in 1985 (Ministerie van Economische Zaken, 2000). De verplichting leidde tot veel discussie over de inhoud en werkwijze rond bepaalde dpo’s (Evers, van Hoorn, & van Oort, 2005, p. 33), zie onder andere Timmermans (1980). In de praktijk worden deze dpo’s echter nog wel toegepast omdat besluiten gemotiveerd dienen te worden (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). De onderbouwingen voor nieuwe detailhandelslocaties vertonen sinds die tijd een sterke overeenkomst met de SER-ladder methodiek (Evers D. , 2011, p. 18). Deze staat nader uitgewerkt in paragraaf 2.4.

Met het PDV-beleid is de kleine winkelier niet beschermd door onder andere de kunstmatige schaarste en het toestaan van schaalvergroting. Na evaluatie van het PDV-beleid werd geconcludeerd dat het beleid succesvol was in het tegengaan van ‘centrumrelevant’ aanbod op perifere detailhandelslocaties, maar niet lang daarna kwam de discussie weer los over het gevoerde beleid. Zo had het PDV-beleid geen beperking gelegd op de omvang van winkels, maar wel beperkingen gesteld aan de vestigingslocaties van bepaalde branches (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014).

In begin jaren negentig werden twee doelstellingen geformuleerd door de toenmalige Tweede Kamer: het handhaven van de winkelfunctie van de binnensteden en andere bestaande winkelconcentraties en het bevorderen van dynamiek in de detailhandel. Het mag duidelijk zijn dat tussen beide doelstellingen enige spanning en tegenstrijdigheid bestaat. Het toestaan van dynamiek in de detailhandelsbranche gaat veelal gepaard met nieuwe detailhandelslocaties waar de bestaande winkelstructuur last van kan hebben. De uitwerking van deze doelstelling heeft vorm gekregen in het geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV)-beleid in 1993.

Met het GDV beleid werd het mogelijk om onder voorwaarden perifere detailhandelslocaties aan te wijzen waar geen branchebeperkingen gelden (Evers D. , 2011, p. 19). Hiervoor moest onder andere een regionale structuurvisie gemaakt worden waarin dient te worden aangetoond dat er voldoende marktruimte is voor de desbetreffende ontwikkeling. Ook hiervoor werd veelal een dpo gehanteerd. Ook op dit beleid bestond veelal kritiek. Deze kritiek heeft echter niet geleid tot een belangrijke aanpassing van dit beleid (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 203-204). Om de onzekerheid over mogelijk nieuwe grootschalige detailhandelgebieden weg te nemen zijn 13 stedelijke knooppunten als enige mogelijkheid opgenomen voor een GDV uitbreiding (Ministerie EZ, 2000; in Evers, Kooijman & van der Krabben, 2011, p. 204). In Nederland zijn mede door deze ontwikkelingen slechts enkele GDV-locaties ontwikkeld (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 204). Opvallend bij deze locaties is dat lokale overheden toch branchebeperkingen hebben opgelegd, hoewel dit volgens het GDV-beleid niet verplicht was.

Eind jaren negentig werd zowel het PDV- als het GDV-beleid geëvalueerd door de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingkwaliteit (MDW). Conclusies waren onder andere dat het gevoerde beleid doeltreffend was, maar in de weg stond van dynamiek (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 205). De aanbevelingen van de MDW-werkgroep werden overgenomen en in de Vijfde Nota uitgewerkt. De uitwerking van het PDV- en GDV-beleid werd ondergebracht onder een algemeen locatiebeleid voor detailhandel, waarbij drie vestigingsmilieus werden onderscheiden binnen de rode contouren: centrummilieu, gemengde woon/werkmilieus en specifieke werkmilieus. Buiten de rode contouren was vestiging van winkels niet toegestaan (Ministerie van VROM, 2001). De beperkingen betreffende branches en winkelvloeroppervlak op Rijksniveau kwamen te vervallen. Op deze ontwikkelingen ontstond kritiek omdat bepaalde partijen het wenselijk vonden dat de Rijksoverheid coördinerende regelgeving stelde. Destijds werd gevreesd voor een enorme toename aan grootschalige (Amerikaanse) shopping malls, (Franse) hypermarkten en (Duitse) discounters. Echter kwam de Vijfde Nota er nooit, waardoor het nieuwe kabinet moest beginnen aan een nieuwe nota (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 206).

De nieuwe nota, de Nota Ruimte, ging echter nog verder in de liberalisering. De doelstelling van de Nota Ruimte voor detailhandel was: ‘Het nieuwe locatiebeleid biedt een goede plaats voor ieder bedrijf, zodat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de kracht van steden en dorpen’ (Ministerie van VROM, LNV & EZ, 2004-2006). De concrete uitwerking van deze doelstelling ontbrak, waardoor de kritiek nog feller was dan bij de Vijfde Nota. Overlegstructuren HBD, MKB en platformdetailhandel.nl kwamen destijds in actie en weer werd gevreesd voor de buitenlandse winkelsituatie, maar ook het bedrijfsleven vreesde voor overaanbod aan detailhandelslocaties. Eind 2004 concludeerde de Tweede Kamer dat het detailhandelsbeleid te liberaal was en pleitte voor een restrictiever detailhandelsbeleid. Hierdoor werd de Nota Ruimte aangepast, waarin werd opgenomen dat provincies gezamenlijk een richtlijn moesten opstellen over branchebeperkingen voor perifere detailhandel. In 2006 werd de Nota Ruimte door de Tweede Kamer vastgesteld. Het PDV-/GDV-beleid werd in zekere zin voortgezet door de provincies. Deze ontwikkeling betekende een mislukking van de verdere liberalisatie van de detailhandel in Nederland (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 208). Met de decentralisatie werden wederom centrale richtlijnen opgesteld, waardoor Nederland een relatief restrictief detailhandelsbeleid blijft voeren. De

restricties aan het ontwikkelen van detailhandelsvestigingen zaten vooral in de ligging en nauwelijks in het volume (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014).

De provincies kunnen met de structuurvisie een eigen koers uitstippelen, maar hebben veelal de richtlijnen uit de Rijksnota's overgenomen (Evers D. , 2011, p. 20). Ook gemeenten hebben nauwelijks het roer omgegooid als het gaat om de planning van detailhandelslocaties (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Het beschermende detailhandelsbeleid heeft bijgedragen aan het handhaven van binnensteden en wijkcentra, waarbij voor selectieve branches grootschalige – en perifere detailhandel is toegestaan (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 137).

2.2 Dynamiek in de detailhandelsbranche

In paragraaf 2.1 is naar voren gekomen dat de detailhandelsbranche een dynamische markt is. Deze dynamiek zit in bepaalde trends. Van alle trends heeft een economische stagnatie misschien wel het meeste invloed (gehad) op de ontwikkeling van detailhandelslocaties. Er lijkt een eind te komen aan de economische (krediet)crisis, maar de economische groei zal structureel lager uitvallen dan dat deze ooit is geweest. Consumenten gaven bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaar per jaar minder uit in de winkel (Dantuma & Kersten, 2014, p. 9). Door deze ontwikkeling valt geen sterke groei te verwachten van de consumentenbestedingen. Zowel overheden als particulieren zijn bezig om de geleden schade te herstellen. Het Centraal Planbureau verwacht voor 2014 een economische groei van 0,5% en een daling van 1% voor de consumentenbestedingen (Raatgever, 2014, p. 36). Ondanks deze groei bestaan regionaal en lokaal grote verschillen tussen gebieden in Nederland. De kans dat een sterke economische groei de komende jaren terugkeert in Nederland lijkt klein en voor bepaalde gebieden geldt mogelijk een economische krimp voor de komende jaren. Soms leidt dit tot een mismatch van vraag en aanbod in zowel producten, diensten als vastgoed (Raatgever, 2014, p. 36). Macroeconomische ontwikkelingen hebben een grote invloed op detailhandelsomzet. Economie is een externe niet beïnvloedbare factor (D. Evers & E. Buitelaar, persoonlijke communicatie, 1 mei, 2014).

Verder wordt de detailhandelsbranche geconfronteerd met schaalvergroting en regionalisering (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 151). De schaalvergroting zit in een toename van het winkelvloeroppervlak, het aantal winkels neemt nauwelijks toe (Evers D. , 2011, p. 10). De regionalisering komt voort uit het gegeven dat consumenten in toenemende mate de mogelijkheid hebben om grotere afstanden af te leggen dan in het verleden. Door regionalisering en schaalvergroting wordt branchevervaging een marktfeit. Ondernemers streven naar een gezond bedrijfsmodel waardoor de concurrentie tussen verschillende branches wordt versterkt (S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014).

Demografie is een trend waar rekening mee dient te worden gehouden bij de planning van een nieuwe, of de uitbreiding van, een detailhandelslocatie. Een voorbeeld hiervan is vergrijzing. Het aandeel ouderen in 2014 bedraagt 17% van de Nederlandse bevolking. Naar verwachting zal dit aandeel groeien naar 22% in 2025 en 26% in 2040 (Dantuma & Kersten, 2014, p. 7). Deze trend leidt tot een consumptieverandering als gevolg van vergrijzing in de loop van de tijd. Deze verandering stelt eisen aan het winkelaanbod.

Een andere demografische trend is die van een afnemende bevolkingsgroei. Vele winkelgebieden zijn tot stand gekomen op basis groeiverwachtingen. Voor de komende 10 jaar wordt verwacht dat de Nederlandse bevolking slechts met 3,5% zal groeien (Dantuma & Kersten, 2014, p. 8). Daarnaast is sprake van grote regionale verschillen. De mate van vergrijzing en bevolkingsgroei varieert. De bevolking in de Randstad zal groeien, terwijl de bevolking in gebieden aan de landsgrenzen in Gelderland, Groningen, Limburg en Zeeland zal krimpen (Dantuma & Kersten, 2014, p. 8). Mede door deze demografische ontwikkelingen bestaan ruimtelijke verschillen in leegstand. De krimpregio's Zeeland, Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen hebben te maken met een relatief hoog leegstandspercentage. Winkelleegstand heeft een sterk verband met bevolkingskrimp (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 53).

Een trend die grote invloed heeft op de detailhandelsstructuur is internetverkoop. Het aantal internetwinkels is de afgelopen 7 jaar bijna verviervoudigd (Dantuma & Kersten, 2014, p. 9). Naar verwachting zal de invloed van internet op detailhandel alleen maar groter worden, met als consequentie dat de verkopen in fysieke winkels minder worden. Met name fysieke winkels voor de niet dagelijkse aankopen hebben sinds 2008 te maken gekregen met een flinke omzetsdaling. De dagelijkse aankopen sector, waaronder supermarkten, hebben ondanks de recessie een gestage groei doorgemaakt (Raatgever, 2014, p. 37). Ook tussen verschillende branches bestaan grote verschillen. In de sector van niet dagelijkse aankopen hebben bijvoorbeeld opticiens en kookwinkels een groei doorgemaakt en in de dagelijkse sector zijn het aantal bakkers en slagers afgenomen (Raatgever, 2014, pp. 37-38).

Zoals in hoofdstuk 1 al aan bod is gekomen bedraagt de detailhandelsomzet via internet in 2013 circa € 5 miljard, wat 6% van de totale detailhandelsomzet bedraagt (Raatgever, 2014, p. 39). De omzet van onlinewinkels groeide de laatste jaren met meer dan 10% per jaar tot 2010, daarna is de groei wat afgeremd. Het aandeel van internetverkopen is nog relatief beperkt als je kijkt naar het marktaandeel, maar het is wel een trend die nog steeds groeiende is. De vraag is echter in welke mate deze trend zal groeien en voor welke branches de verkopen via internet zullen toenemen. Over de rol en invloed van internetverkoop bestaat nog altijd veel onduidelijkheid. Het is volgens diverse experts nog niet duidelijk wat de invloed is van internetverkoop op bijvoorbeeld de omvang en vraag naar winkelruimte (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014; W. Frielink, persoonlijke communicatie, 14 juni, 2014; B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014; S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014).

Een mogelijk gevolg van internetverkoop is overaanbod. Overaanbod komt voort uit de veranderende detailhandelsstructuur. De winkelvoorraad is tussen 2004 en 2013 gestaag toegenomen met bijna 4 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 49). Het aantal vierkante meters wat onttrokken wordt aan de markt is in de periode beperkt gebleven. In verhouding met de kantorenmarkt zijn er in de winkelmarkt echter wel meer vierkante meters onttrokken. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling is dat leegstaande winkels mogelijk een directer negatief effect hebben op de leefomgeving dan dat bij kantoren het geval is (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 49). Door het PDV/GDV beleid dat is gevoerd zijn in het verleden perifere detailhandelslocaties toegestaan voor bepaalde branches. De zogenaamde woonboulevards hebben zich gevestigd op deze perifere locaties buiten de stad.

Nederland telt momenteel 135 woonboulevards die in theorie 51 miljoen inwoners kunnen bedienen (TU Delft; in Dantuma & Kersten, 2014, p. 11). De leegstand van woonboulevards bedraagt 10%. Vanaf 2013 was sprake van een toename van plannen voor de ontwikkeling van winkelvastgoed. Dit is opvallend te noemen gezien de afgelopen tien jaar de totale winkeloppervlakte al met 16% is uitgebreid. In de periode 2004-2009, mede door de decentralisatie van het detailhandelsbeleid, zijn vooral PDV en GDV locaties bijgebouwd. Dit aandeel is sinds de economische recessie flink afgenomen, als het gaat om nieuwbouwplannen (Dantuma & Kersten, 2014, p. 11). De verhouding tussen het aantal vierkante meters aan detailhandel op centrumlocaties en perifere locaties is ongeveer gelijk (S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014). Desondanks is in Nederland nog altijd sprake van een fijnmazige winkelstructuur in tegenstelling tot landen als België en Frankrijk, waar veel winkelvoorzieningen zich bevinden op perifere locaties.

Het gevolg van overaanbod is een toenemende mate van (structurele) leegstand. In 2010 bedroeg het leegstandspercentage zich onder de 6% voor winkellocaties, waarna in 2013 de leegstand sneller is opgelopen naar circa 8%. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden in soorten leegstand. Ongeveer één derde van de 8% bedraagt aanvangs- of frictieleegstand. Dit is een vorm van leegstand waarbij een pand/locatie maximaal één jaar leeg staat. Tweederde van de leegstand bestaat uit langdurige leegstand, dat is leegstand tussen één en maximaal drie jaar, en structurele leegstand, langer dan drie jaar (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 51). Door de trend van schaalvergroting is het aantal vierkante meter per winkel fors toegenomen. Een oorzaak voor deze schaalvergroting is ketenvorming in de detailhandel. Deze ontwikkeling is terug te zien in leegstandscijfers, leegstaande panden zijn gemiddeld kleiner dan de panden die in gebruik zijn door retailers (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 52). Door de toenemende mate aan langdurige en structurele leegstand dalen de huurprijzen enigszins. Dit blijft beperkt mede doordat verhuurders terughoudend zijn in het verlagen van huurprijzen. Een verlaging werkt door in andere huurcontracten, wat weer doorwerkt op de markt als geheel. De beleggers hebben baat bij rendement, waardoor een huurverlaging een negatief effect heeft op het rendement. De gevolgen van leegstand, zoals verloedering, doen zich vooral voor in secundaire en tertiaire winkelgebieden van binnensteden, zoals de aanloopstraten naar een centrum. Deze gebieden zijn minder aantrekkelijk voor het recreatief winkelen en het aanbod sluit niet aan bij de wensen van retailers. Een andere oorzaak zit in de keuze van gemeenten die vaker kiezen voor de ontwikkeling van een nieuwe detailhandelslocatie in plaats van het opknappen van een bestaande locatie (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen, & Bregman, 2013, p. 53).

De bovengenoemde trends hebben een grote invloed op het al dan niet slagen van nieuwe detailhandelsontwikkeling. Deze trends zijn van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing voor een nieuwe, of een uitbreiding van een detailhandelslocatie (D. Evers & E. Buitelaar, persoonlijke communicatie, 1 mei, 2014). Deze kwalitatieve onderbouwing maakt onderdeel uit van een goede ruimtelijke onderbouwing voor een weloverwogen besluit over het al dan niet toevoegen van nieuwe vierkante meters detailhandel, maar ook zouden deze trends verwerkt moeten worden in de kwantitatieve onderbouwing (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014). In de volgende paragraaf zijn de kenmerken van het instrument dpo beschreven als onderzoeksmatige onderbouwing voor de planning van winkellocaties.

2.3 De kenmerken van het instrument dpo

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat het dpo een belangrijk onderzoeksinstrument is als het gaat om de onderbouwing van een besluit voor een nieuwe detailhandelslocatie. In deze paragraaf zijn de kenmerken van het distributie planologisch onderzoek verder onderzocht. De aanleiding voor een nieuwe detailhandelslocatie kan bij verschillende actoren liggen, zoals retailers, gemeenten, projectontwikkelaars of beleggers. In de praktijk blijkt dat bij vervolgstappen andere partijen gemakkelijk aanschuiven (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 171). Hierdoor is een markt- en haalbaarheidsonderzoek vaak ook een gedeelde activiteit waarin verschillende actoren participeren. De definitie voor een dpo die in dit onderzoek wordt gehanteerd is een definitie in brede zin, namelijk onderzoek met als doel om enerzijds inzicht te krijgen in de (toekomstige) vraag voor winkelruimte afgezet tegen de huidige en het geplande aanbod van detailhandelslocaties (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 317) en anderzijds inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke kwaliteit van de voorgenomen ontwikkeling (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 137). Onder deze definitie wordt dus niet verstaan het traditionele onderzoek uit de jaren '70 en '80 en het zegt ook niet direct iets over de aanpak van dit soort onderzoeken, bijvoorbeeld in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Door deze aspecten van het onderzoek heerst een verschillend beeld over het begrip dpo (W. Frielink, persoonlijke communicatie, 14 juni, 2014).

Het distributieplanologisch onderzoek, destijds DPO (met hoofdletters), was in 1976 verplicht als onderbouwing voor alle bestemmingsplannen. In 1985 is deze verplichting komen te vervallen, maar desondanks is distributief planologisch onderzoek tot op de dag van vandaag een veel toegepaste methode bij de ontwikkeling van nieuwe detailhandelslocaties (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 219). Destijds lag de nadruk op modelontwikkeling voor dpo, waarbij mathematische modellen het koopgedrag moesten beschrijven van consumenten. Deze benadering is als mislukt te beschouwen doordat onderzoekers enkele jaren nodig hadden om een dergelijk model te ontwikkelen. Op het moment dat de uitkomst van de analyse er lag was deze al weer achterhaald. Dit was dan ook de belangrijkste reden waarom de dpo verplichting is afgeschaft destijds en niet zo zeer de kostenoverwegingen (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014). Desondanks is het onderzoek altijd blijven bestaan in de praktijk in de zin van een onderbouwing voor de desbetreffende detailhandelsontwikkeling (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014).

Met de planning van distributieve voorzieningen zijn een aantal zaken waarmee rekening dient te worden gehouden. Deze zaken of trends zijn in de vorige paragrafen aan bod gekomen. De doelstelling van dpo onderzoek omvat enerzijds om inzicht te krijgen in de rentabiliteit van de betrokken ondernemers en anderzijds om de ruimtelijke effecten van de voorgenomen ontwikkeling te inventariseren (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 137), waarbij het eerste deel vooral uit een kwantitatieve analyse bestaat en het tweede deel uit een kwalitatieve analyse. Dpo is zowel een onderzoek naar de actuele situatie als een verkenning naar de toekomst in een wijk, stad of regio. Dpo onderzoek staat ten dienste van besluitvorming voor de ruimtelijke planning. Op basis van een dpo worden concrete beleidsbeslissingen gemaakt (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 218-219).

De (procesmatige) werkwijze omtrent een dpo kan omschreven worden aan de hand van een zevental stappen (Voogd, 2006; in Evers, Kooijman & van der Krabben, 2011, p. 219):

1. Afbakening/gebiedsindeling;
2. Kenmerken consumenten (vraag);
3. Kenmerken voorzieningen (aanbod);
4. Analyse huidige situatie;
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen;
6. Toekomstverkenningen en prognoses;
7. Beleidsprogramma.

De stappen één tot met drie leiden tot de analyse van de huidige situatie. Met stap één wordt het verzorgingsgebied bepaald. Dit gebeurt door middel van een analyse van stap twee en drie, waarbij de kenmerken van de consumenten en voorzieningen worden geïnventariseerd (de analyse naar vraag en aanbod). Deze komen samen bij stap vier. Een centraal begrip hierbij is vloerproductiviteit, vaak uitgedrukt in omzet per vierkante meter. De vloerproductiviteit is in de praktijk de belangrijkste maatstaf om uitspraken te kunnen doen over de bewinkelingsituatie (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 141). Uit de analyse kan blijken dat de vraag het aanbod overstijgt (overbewinkeling) of dat het aanbod de vraag overstijgt (onderbewinkeling). De vervolgstap is de inventarisatie naar potentiële veranderingen of plannen, stap 5. In deze stap worden vooral kwalitatieve tendensen onderzocht. Hierbij komen zaken aan bod als algemene ontwikkelingen in de detailhandel, maar ook de lokale en regionale behoeften van zowel consumenten als ondernemers (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, pp. 142-143). Naast de kwalitatieve informatie zal ook rekening moeten worden gehouden met planvorming in de regio. Het gaat hierbij om het aantal nog niet gerealiseerde vierkante meters winkelvloeroppervlak (wvo) in bestaande bestemmingsplannen (harde plannen), maar ook het aantal vierkante meters wvo in nog niet goedgekeurde bestemmingsplannen (zachte plannen). Andere relevante planvorming zijn plannen met betrekking op de infrastructuur en voorgenomen woningbouwprojecten (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 144) in de desbetreffende regio. Stap zes betreft toekomstverkenningen en prognoses. Hier worden demografische gegevens, zoals de bevolkingsprognose geïnventariseerd en afgezet tegen de vraag/aanbod analyse. Op basis van het onderzoek wordt een beleidsprogramma geformuleerd en conclusies getrokken. Voor de inschattingen worden verschillende modellen en methoden gebruikt. Deze worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat de focus ligt op de procesmatige aspecten omtrent een dpo in een ruimtelijk planningsproces en in mindere mate op de inhoudelijke aspecten.

Voor de planning op kortere termijn worden de stappen 5 en 6 soms overgeslagen, waarbij direct aanbevelingen worden gedaan over het al dan niet toevoegen/schrappen van winkels (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 220). Hierdoor zijn dpo's in twee algemene categorieën in te delen, namelijk het dpo in beperkte zin, bedoeld om vraag en aanbod in kaart te brengen, en impactmodellen om de effecten van de eventuele verandering van koopkrachtstromen in te schatten (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 237). Een goed dpo moet dus rekening houden met verschillende maatschappelijke trends, zoals de trends die in de vorige paragraaf zijn beschreven.

Met een dpo worden voor de berekeningen verschillende aannames gedaan wat leidt tot onzekerheden. Desondanks zou een dpo kunnen voorzien in een algemene indruk voor de lokale en/of regionale situatie ter onderbouwing van een besluit tot het al dan niet toevoegen van vierkante meters detailhandel.

De uitkomst van een dpo in beperkte zin die als norm wordt gebruikt (wel of geen marktruimte) is vandaag de dag nauwelijks nog aan de orde (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). De term dpo wordt ook minder gebruikt (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). Voor een dpo berekening worden verschillende modellen gebruikt, maar ook verschillende data (D. Evers & E. Buitelaar, persoonlijke communicatie, 1 mei, 2014). Door de vele aannames en onzekerheden wordt een dpo berekening vooral indicatief gebruikt, als indicatieve berekening van de marktruimte of distributieve ruimte. De dpo berekening komt nog altijd terug in een onderbouwing en vormt een belangrijke basis (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). Het dpo speelt bijvoorbeeld nog altijd een belangrijke rol als het gaat om branchegericht onderzoek waarvoor een onderbouwing is vereist. In plaats van een dpo wordt dergelijk onderzoek ook wel effectenanalyse genoemd (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014) of ruimtelijke effectstudie (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). Discussiepunten van een dpo berekening zijn de vele aannames en veronderstellingen die in de berekeningen zitten. In de huidige tijd zijn deze aannames misschien wel discutabeler dan ooit door de dynamiek in de detailhandelsbranche, welke in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen. Door deze ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld vraagtekens worden gezet bij de veronderstelling dat de vraag naar detailhandel gelijk blijft (Dantuma & Kersten, 2014) en in hoeverre bestaande winkellocaties nog voldoen aan de hedendaagse eisen (E. van der Krabben, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). In Nederland worden onderzoeken zoals dpo regelmatig bediscussieerd, wat leidt tot contra expertises (D. Evers & E. Buitelaar, persoonlijke communicatie, 1 mei, 2014). Een economische ontwikkeling heeft een aantal ruimtelijke effecten (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). De Raad van State kijkt juist naar de ruimtelijke vertaalslag van economisch georiënteerd onderzoek, waardoor de basis voor een dpo hetzelfde is gebleven. De studie is alleen uitgebreider geworden (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). De studie is echter ook ingewikkelder geworden door de regionale betekenis van nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Hierdoor wordt de toekomstverkenning onzekerder door bijvoorbeeld een gebrek aan overzicht van de planvoorraad binnen een regio (E. van der Krabben, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014).

Daarnaast is het juridische kader omtrent het dpo veranderd, waardoor ook de inhoud van het instrument verandert. Vroeger kon een gemeente een detailhandelsontwikkeling weigeren op basis van economische gronden die voort komen uit een dpo in beperkte zin. Mede door de Europese Dienstenrichtlijn is dit zogenaamde economisch ordenen niet meer toegestaan. Juridisch gezien tellen nu alleen de ruimtelijk relevante argumenten als onderbouwing voor een nieuwe detailhandelslocatie. Door deze ontwikkeling is een dpo nog altijd van belang als onderzoeksmatige onderbouwing, maar is het accent verschoven van kwantitatieve argumentatie naar kwalitatieve argumentatie en is het meer een ruimtelijk-economisch onderzoek geworden (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). Voorbeelden van ruimtelijke argumenten zijn bereikbaarheid van voorzieningen, logistieke afwikkeling, ruimtebeslag van detailhandelslocaties en leefbaarheid (Udo, 2012).

Door het nieuwe juridische kader heeft het dpo onderzoek meer invloed gekregen op het planningsproces (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). In de volgende paragraaf staat de ontwikkeling van de juridische context uitgewerkt, maar ook wat deze nieuwe context betekent voor functioneren van dpo.

2.4 De juridische betekenis van het dpo

In hoofdstuk 1 zijn de begrippen duurzame ontwrichting en de ladder voor duurzame verstedelijking aan bod gekomen. In dat hoofdstuk is beschreven dat een duurzame ontwrichting van de detailhandelvoorraad voorkomen dient te worden, wat aangetoond kan worden middels een dpo. Met een dpo is veelal gestuurd op economische motieven, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. Het begrip duurzame ontwrichting heeft hierbij met enige regelmaat tot discussie geleid.

Duurzame ontwrichting zou ertoe kunnen leiden dat bestaande retailers failliet kunnen gaan door de toevoeging van nieuwe detailhandel in eenzelfde branche, waardoor de detailhandelsstructuur wordt verstoord. De vraag is echter wanneer sprake is van een duurzame ontwrichting. Concurrentieverhoudingen veranderen voortdurend, de vraag is dan ook of de consument daar slechter van wordt. Dat is een aspect wat soms vergeten wordt (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Tot 2009 was dit begrip lastig te definiëren en daardoor ook lastig aantoonbaar (M. van Driel, persoonlijke communicatie, 11 juli, 2014; A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014; B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). In 2009¹ heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitgesproken over wat wel en niet onder duurzame ontwrichting wordt verstaan. In die uitspraak is bepaald dat er sprake is van een duurzame ontwrichting als een ontwikkeling leidt tot een onaanvaardbare afstand voor de inwoners tussen woonplaats en de plaats van hun geregelde inkopen (Evers D. , 2011, p. 22). Hoewel geregelde inkopen een betrekkelijk vaag begrip is, is deze uitspraak enigszins opvallend vergeleken met de Nota Ruimte, omdat hierin werd benadrukt dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van binnensteden en wijkwinkelcentra. In de uitspraak van 2009 is bepaald dat inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau tot hun beschikking moeten hebben in de zin van een aanvaardbare reisafstand tot deze voorzieningen. Uit de jurisprudentie van datzelfde jaar² met betrekking op een situatie waarin het ging om niet-dagelijkse boodschappen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het criterium gehanteerd of de inwoners na realisatie van de voorzieningen op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats de ‘geregelde’ inkopen kunnen doen. De term ‘geregelde’ inkopen is breed op te vatten. Het afstandscriterium heeft ruimtelijke relevantie, maar daarmee werd de reikwijdte van het begrip duurzame ontwrichting wel ingeperkt. Dat een ontwikkeling in Nederland leidt tot duurzame ontwrichting ligt niet voor de hand gezien de fijnmazige winkelstructuur (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014).

¹ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 200808122/1/R3, 10 juni 2009

² Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 200901438/1/R3, 2 december 2009

In een uitspraak uit 2013³ is een nieuwe betekenis gegeven aan het begrip ‘duurzame ontwricting’. In deze uitspraak is aangehaald dat de Wro er niet toe strekt dat bedrijven beschermd mogen worden tegen concurrerende bedrijven, omdat concurrentieverhoudingen bij een planologische belangenafweging geen belang mag zijn, tenzij een duurzame ontwricting van het voorzieningenpatroon zich zal voordoen die door dwingende redenen voorkomen dient te worden. In tegenstelling tot de uitspraak uit 2009 is vanaf september 2013 het doorslaggevend of inwoners van een bepaald gebied op een aanvaardbare afstand van hun woning voorzien kunnen worden in hun eerste levensbehoeften. In dit geval kan enkel sprake zijn van een duurzame ontwricting als het gaat om eerste levensbehoeften. Het verschil zit in het type goederen. De uitspraak van de ABRvS gaat voornamelijk over voorzieningen voor primaire levensbehoeften, terwijl vanuit de Nota Ruimte altijd is gestuurd op het recreatieve winkelen voor secundaire en tertiaire levensbehoeften. Voor dit type goederen kan dus niet meer sprake zijn van een duurzame ontwricting van de detailhandelsstructuur. Dit betekent dat vanuit de jurisprudentie het niet is toegestaan om middels een distributieplanologisch onderzoek te sturen op economische motieven zoals concurrentieverhoudingen voor niet-dagelijkse boodschappen. Door de uitspraken van de Raad van State in 2009 en 2013 is de reikwijdte van het begrip duurzame ontwricting enorm ingeperkt. Door de uitspraken kan enkel nog sprake zijn van een duurzame ontwricting als met het afstandscriterium aangetoond kan worden dat consumenten niet voorzien kunnen worden in hun eerste levensbehoeften (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014). Het dpo in het kader van duurzame ontwricting is nog maar in één situatie relevant, waardoor een duurzame ontwricting nauwelijks meer een beroepsgrond is te noemen (M. van Driel, persoonlijke communicatie, 11 juli, 2014).

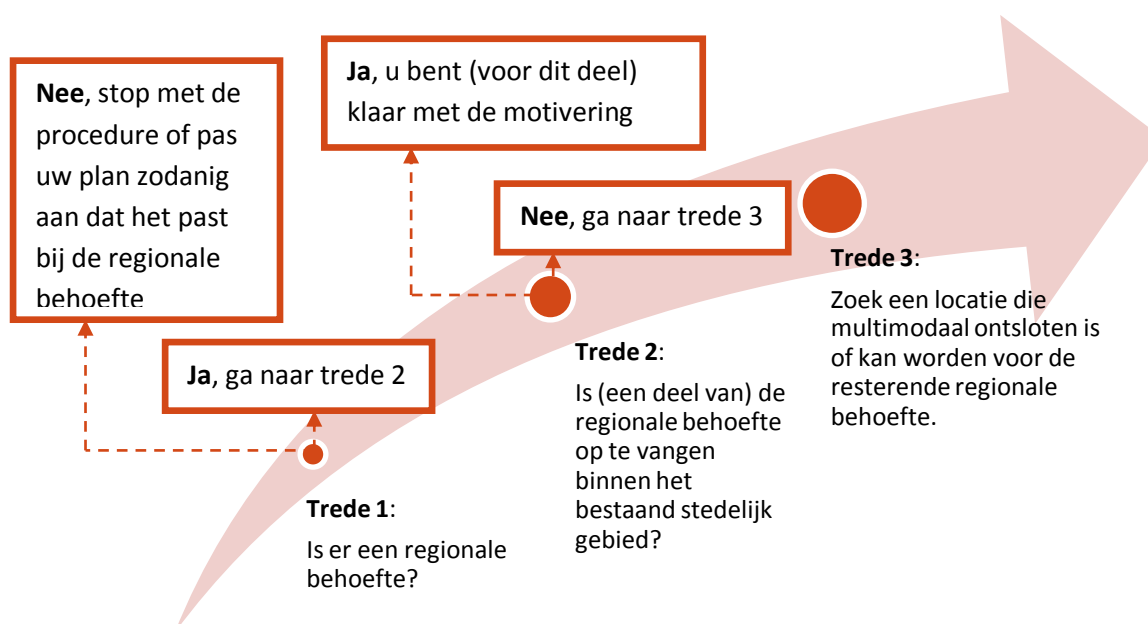
In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is het op basis van artikel 3.1.2 mogelijk om branchebeperkingen op te leggen aan detailhandel. In de nota van toelichting werd gesteld dat brancheringsregels in bestemmingsplannen opgenomen mochten worden ten behoeve van de ‘ruimtelijk economische kwaliteit’ (Evers D. , 2011, p. 22). Nog voor de jurisprudentie over ‘duurzame ontwricting’ werd al betwijfeld of branchebepalingen voor detailhandel in bestemmingsplannen al dan niet toegelaten mogen worden in het kader van een goede ruimtelijke ordening (Heutink, 2009), artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook handhaving op de branchering blijkt een probleem te zijn in de praktijk (Bart Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014; S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014). Als bijvoorbeeld 10% van de verkoop bestaat uit branchevreemde goederen heeft dat consequenties voor andere winkelvoorzieningen. Als 10% branchevreemd verkocht wordt op een perifere locatie gaat het om behoorlijk aantal vierkante meters. De branchering wordt geregeld via bestemmingsplannen, maar hier wordt nauwelijks op gehandhaafd door gemeenten (S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014). Door deze ontwikkeling concurreert ieder nieuw winkelplan automatisch met de bestaande winkellocaties (E. van der Krabben, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014).

³ Uitspraak afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 201208105/1/R2, 18 september 2013

Mede door de toenemende leegstand in kantoren- en detailhandelsmarkt is sinds 1 oktober 2012 het Bro gewijzigd en is de ladder voor duurzame verstedelijking toegevoegd aan het besluit (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). De ladder voor duurzame verstedelijking is een hulpmiddel, dat een bijdrage levert aan de invulling van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 8). Wat onder een goede ruimtelijke ordening wordt verstaan zijn de effecten op het woon-, leef- en ondernemingsklimaat binnen een bepaald gebied (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). De brancheringsregels staan nog altijd in het Bro, maar voordat die gesteld kunnen worden dient bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen te worden. De doelstelling van artikel 3.1.6 lid 2 Bro is onder andere een zorgvuldige afweging maken voor een transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 3). De ladder is verplicht en geldt als procesvereiste. De ladder voor duurzame verstedelijking komt voort uit de SER-ladder (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 6). Deze diende doorlopen te worden bij de toevoeging van nieuwe bedrijventerreinen sinds 2008. De kernpunten van de SER-ladder waren (SER, 2008):

- Gebruik van ruimte die reeds beschikbaar is al dan niet door herstructurering beschikbaar gemaakt kan worden;
- Optimaal gebruik maken van mogelijkheden tot meervoudig ruimtegebruik;
- Indien voorgaande punten onvoldoende soelaas bieden is de optie van uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Hierbij dienen belangen goed afgewogen te worden in een gebiedsgerichte aanpak.

Als aanvulling op de SER-ladder is trede 1 toegevoegd. Dit betreft een behoefte onderzoek. Hieronder staan de drie treden van de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen:



Figuur 1 Ladder voor duurzame verstedelijking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 4), bewerking auteur

Onder stedelijke ontwikkeling wordt onder andere detailhandel verstaan, art. 1.1.1 Bro. In de toelichting op de wijziging van het art. 3.1.6 lid 2 staat vermeld dat een zorgvuldige benutting van de beschikbare ruimte voor verschillende functies, waaronder detailhandel, vraagt om een goede onderbouwing van nut en noodzaak van een nieuwe stedelijke ruimtevraag en een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de nieuwe ontwikkeling (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 6). Uit jurisprudentie⁴ blijkt dat bij alle functiewijzigingen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014), waardoor de ladder voor duurzame verstedelijking ook bij functiewijzigingen gehanteerd dient te worden.

In de toelichting van de handreiking voor duurzame verstedelijking staat opgenomen dat onder detailhandel initiatieven worden verstaan in stedelijke centra, subcentra, woonomgevingen, maar ook initiatieven tot grootschalige detailhandel en perifere detailhandel (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17). Ook staat toegelicht op welke wijze de toekomstige regionale ruimtevraag geschat kan worden. Als belangrijke bouwsteen wordt een koopstromenonderzoek genoemd. Wat uitdrukkelijk wordt vermeld in de toelichting voor detailhandel is dat een behoefte onderzoek ook betrekking moet hebben op leegstand (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17), maar in mindere mate op welke wijze de behoefte aangetoond dient te worden (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014). Hierbij wordt als voorbeeld genoemd dat een behoefte onderzoek als bedoeld in trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking inzicht moet bieden in de behoefte naar ruimte in een regio, zowel kwantitatief als kwalitatief en zowel uitgesplitst naar functie/branche als het totaal (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 17). Dit voorbeeld bevat elementen van het traditionele distributieplanologisch onderzoek, waardoor een dpo indirect verplicht is voor de motivering van een besluit (M. van Driel, persoonlijke communicatie, 11 juli, 2014). In de nota van toelichting op het Bro artikel 3.1.6 staat beschreven dat de behoefte regionaal afgestemd dient te worden en dat over- en ondercapaciteit voorkomen dienen te worden, waarbij de behoefte zowel kwantitatief als kwalitatief van aard kan zijn (Infomil, 2012). De term behoefte is enigszins lastig te interpreteren, waarbij de vraag gesteld kan worden voor wie de behoefte geldt, bijvoorbeeld de consument, de ontwikkelende ondernemer of de gevestigde ondernemers. Het algemeen belang wat de overheid dient te vertegenwoordigen is consumentenverzorging. De overheid is niet verantwoordelijk voor het functioneren van bedrijven (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014).

Met een behoefte onderzoek worden veelal economische gegevens geïnventariseerd, maar de uitkomst moet ruimtelijk relevant zijn. Dit was voor vele bestuursorganen een lastige stap om te zetten (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014). Het economische behoefte onderzoek dat werd uitgevoerd na de introductie van de ladder voor duurzame verstedelijking werd vrijwel op een vergelijkbare manier uitgevoerd als het traditionele dpo in het kader voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting (voor 2009) (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014).

⁴ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 201109106/1/R3, 27 februari 2013

Naast de jurisprudentie en ontwikkeling betreffende de nationale wetgeving speelt ook nog een Europese beleidscontext. Zoals in de vorige paragraaf al aan bod is gekomen is sprake van strijdigheid tussen het gevoerde Nederlandse detailhandelsbeleid en de Europese Dienstenrichtlijn. Met een cijfermatige dpo onderbouwing worden retailers/consumenten mogelijk benadeeld of bevooroordeeld (W. Frielink, persoonlijke communicatie, 14 juni, 2014). Het gaat hierbij om de Europese Dienstenrichtlijn 2006/123/EG, artikel 14 lid 5. Juridisch gezien gaan Europese richtlijnen altijd voor nationaal beleid, dus ook in dit geval. Volgens deze richtlijn is het niet meer mogelijk om bouwvergunningen te laten afhangen van economische criteria, zoals marktruimte, economische impact of economische beleidsdoelstellingen (Evers D. , 2011, p. 22). Dit betreft een belangrijk onderdeel van de distributieplanologie, maar ook van de ladder voor duurzame verstedelijking. Kanttekening bij deze implementatie van de Europese richtlijn is dat economische ordening vanuit onze nationale wetgeving ook niet mag in het kader van een goede ruimtelijke ordening, art. 3.1 Wro (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014; M. van Driel, persoonlijke communicatie, 11 juli, 2014). De implementatie heeft er deels tot geleid dat de term dpo wordt vermeden (B. Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014).

In januari 2014 heeft minister Schultz van Haegen aangegeven middels een brief aan de Tweede Kamer dat er klachten zijn binnengekomen over de tekst en toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Punt van discussie is trede 1: het actuele regionale behoefte onderzoek (Mein & Blommensteijn, 2014). Met het onderzoek naar de actuele regionale behoefte zijn in bepaalde gevallen voorwaarden gesteld die strijdig zijn met de bovengenoemde Europese Dienstenrichtlijn. Een voorbeeld hiervan zijn de eisen die gesteld worden in provinciale verordeningen, waardoor de onderbouwing van nieuwe detailhandelslocaties vooral een kwantitatief karakter hebben gekregen (Mein & Blommensteijn, 2014), waarbij het traditionele dpo werd gehanteerd. Daardoor ligt het accent meer op economische motieven in plaats van de ruimtelijke argumenten. De provincie Gelderland hanteert bijvoorbeeld de ladder voor duurzame verstedelijking, maar heeft ook regionale afspraken gemaakt over de programmering waarbij een marktonderzoek wordt uitgevoerd om de programmering te bepalen (A. Teunissen, persoonlijke communicatie, 1 juli, 2014). De provincie Zuid-Holland stelt nog altijd het dpo voorwaardelijk bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen, maar heeft de regels aangepast zodat ook een goede ruimtelijke onderbouwing is vereist (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni 2014).

Daarnaast is het zo dat in de huidige marktomstandigheden zelden sprake is van distributieve ruimte voor nieuwe vierkante meters aan detailhandel. Als bij de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking geen regionale behoefte aangetoond kan worden dan zijn trede 2 en 3 niet meer aan de orde (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014). Juist bij trede 2 en 3 komen de ruimtelijke motieven aan bod (Mein & Blommensteijn, 2014). Als enkel de kwantitatieve berekening doorslaggevend is in een afweging tot het al dan niet toevoegen van nieuwe vierkante meters detailhandel dan komen er nauwelijks nieuwe ontwikkelingen op gang door het overaanbod aan detailhandelslocaties (W. Frielink, persoonlijke communicatie, 14 juni, 2014), wat eerder al aan bod is gekomen in paragraaf 2.2.

Mede door deze ontwikkelingen is het Bro enigszins aangepast. Op 16 mei 2014 is het Bro aangepast (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b), waardoor een extra lid is toegevoegd aan het artikel 3.1.6. Lid 4 van dit artikel is een nadere uitwerking van wat onder het actuele regionale behoefte onderzoek wordt verstaan, welke in het kader van de ladder

voor duurzame verstedelijking uitgevoerd dient te worden (trede 1). In dit nieuwe artikel wordt niet expliciet verwezen naar artikel 14 van de Europese Dienstenrichtlijn, maar in dit nieuwe vierde lid is aangegeven dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte, waar dat betrekking heeft op een economische behoefte, de marktvrage of een beoordeling van mogelijke economische gevolgen van de vestiging van een dienst (artikel 1 Dienstenrichtlijn) slechts ten doel mag hebben om na te gaan of die vestiging in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b, p. 25). Artikel 14 van de Dienstenrichtlijn kent overigens wel een uitzondering op de verboden eisen voor het al dan niet toelaten van een nieuwe dienstenactiviteit. De genoemde verboden hebben geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b, p. 25). Een van deze dwingende redenen van algemeen belang is ruimtelijke ordening (S. van der Linden, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2014). Op basis van ruimtelijke ordeningsmotieven/eisen kan de vrijheid van vestiging beperkt worden. Een planningseis staat voor een goede ruimtelijke motivering (G. Heutink, persoonlijke communicatie, 24 juni, 2014). Dit besluit van 16 mei 2014 is met ingang van 1 juli 2014 in werking getreden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

In recente jurisprudentie⁵ over het actuele regionale behoefte onderzoek (trede 1) komt naar voren dat elementen als demografische ontwikkeling, maar ook provinciale – en regionale woonvisies, het regionaal woningbouwprogramma en het regionaal woningbehoefte onderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimtelijke effecten in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin, een adequate onderbouwing biedt voor de het actuele regionale behoefte onderzoek. De ABRvS toetst marginaal op de onderbouwing, waarbij een onderbouwing redelijk of niet redelijk is te noemen. De ruimtelijke onderbouwing is echter vaak context afhankelijk (M. van Driel, persoonlijke communicatie, 11 juli, 2014).

Dpo's worden mede door de nieuwe juridische achtergrond op een andere wijze gehanteerd, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting naar een ruimtelijk-economische onderbouwing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, welke moet bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. Enkel een kwantitatieve dpo onderbouwing volstaat niet meer (W. Frielink, persoonlijke communicatie, 14 juni, 2014) en is benadrukt in artikel 3.1.6 lid 4 van het Bro. Door de toepassing van een dpo in trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking dient het onderzoek in een relatief vroeg stadium uitgevoerd te worden in een planproces. Deze toepassing van het instrument dpo was oorspronkelijk ook zo bedoeld (D. Evers & E. Buitelaar, persoonlijke communicatie, 1 mei, 2014).

2.5 Besluit

Het Nederlandse detailhandelsbeleid kent een regulerend karakter, waarbij de centrumlocaties veelal bestempeld zijn als hoofdwinkelgebieden en perifere locaties beperkt toegankelijk zijn voor bepaalde branches. Ook na de decentralisatie van het detailhandelsbeleid bleef dit onderscheid tussen centrumlocaties en perifere locaties

⁵ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 201308160/1/R4, 2 juli 2014

herkenbaar. Ondanks deze restricties is de Nederlandse detailhandelsbranche vrij dynamisch te noemen. Conjuncturele trends als de economische situatie hebben een grote invloed op de ontwikkeling van detailhandelslocaties. Bij de planning van winkellocaties dient rekening te worden gehouden met demografische ontwikkelingen, maar ook trends in de detailhandelsbranche zelf. Deze trends hebben een grote invloed op de planning van nieuw toe te voegen detailhandel. Trends als schaalvergroting, regionalisering en internetwinkelen, komen voort uit veranderende voorkeuren van consumenten, waar retailers op in spelen. Door deze veranderde detailhandelsstructuur is overaanbod ontstaan met leegstand tot gevolg. Hierbij worden in beperkte mate detailhandelslocaties aan de voorraad onttrokken. De consequenties van leegstand zijn onder andere nadelige gevolgen voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat, zoals verloedering van winkelgebieden.

Een onderzoeksmatige onderbouwing zoals het dpo dient rekening te houden met bovengenoemde trends. Het instrument dpo bestaat al geruime tijd en was zelfs een tijdje verplicht als onderbouwing voor alle bestemmingsplannen (1976-1985). Tot op de dag van vandaag worden dpo's toegepast als onderzoeksmatig inschattingsinstrument bij de toevoeging van nieuwe detailhandel. Een dpo heeft als doel om enerzijds inzicht te krijgen in de (toekomstige) vraag naar winkelruimte afgezet tegen het huidige en geplande aanbod van detailhandelslocaties en anderzijds inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke kwaliteit van een voorgenomen detailhandelontwikkeling. Vooral de laatste doelstelling is van groot belang voor de planning van nieuwe detailhandelslocaties. Dit belang zit in de juridische aspecten rond een dpo.

Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zoals detailhandel, dient de ladder voor duurzame verstedelijking te worden doorlopen. De eerste trede van deze ladder betreft een actueel regionaal behoefte onderzoek. Voor dit onderzoek wordt veelal een vergelijkbare dpo studie gehanteerd waarbij de kwantitatieve berekening van marktruimte dient te worden doorvertaald naar ruimtelijke effecten. Het aantonen van een duurzame ontwrichting is tegenwoordig nauwelijks een beroepsgrond te noemen door de inperking van de reikwijdte van het begrip. Nu kan er enkel sprake zijn van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau als middels het afstandscriterium aangetoond kan worden dat consumenten niet binnen een redelijke afstand voorzien kunnen worden in hun eerste levensbehoeften. Gezien de fijnmazige winkelstructuur in Nederland lijkt de kans op een duurzame ontwrichting van de detailhandelstructuur klein. De juridische betekenis van een dpo is verschoven naar een ruimtelijke onderbouwing voor een detailhandelslocatie, als onderdeel van een bestemmingsplan of structuurvisie, in plaats van het aantonen van een duurzame ontwrichting. Bij deze ruimtelijk-economische onderbouwing dienen kwalitatieve ruimtelijke argumenten meegenomen te worden in de analyse, waardoor een puur kwantitatieve benadering niet meer volstaat. Het zogenaamde economische ordenen is niet toegestaan vanuit zowel nationale als Europese wetgeving.

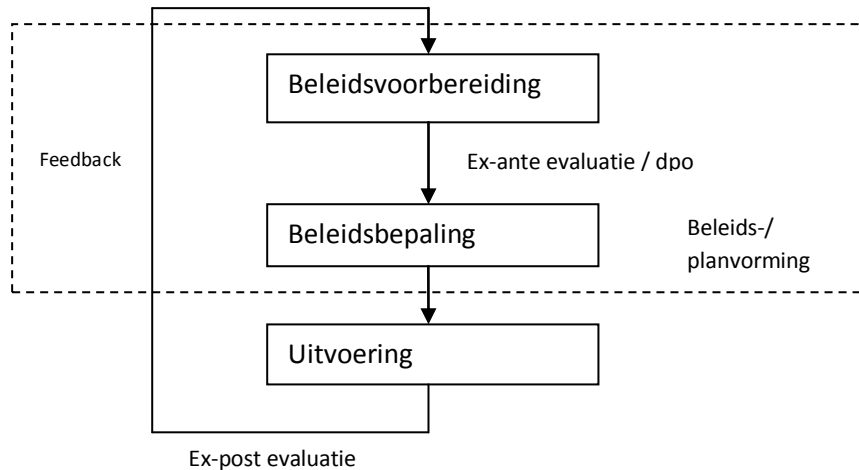
In het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader uitgewerkt voor dit onderzoek. Hierbij is gekeken naar theorievorming over de rol van onderzoek en inschattingsinstrumenten in ruimtelijke planningsprocessen.

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk komt het theoretisch kader aan bod. Voor een nieuwe detailhandelslocatie dient een ruimtelijk planningsproces (ook wel besluitvormingsproces genoemd) doorlopen te worden, waarbinnen onderzoek van belang is voor de uiteindelijke besluitvorming. De uiteindelijke besluitvorming op basis van distributieplanologisch onderzoek uit zich vaak in een bestemmingsplan, maar zou ook toegepast kunnen worden bij andere planvormen. Distributieplanologisch onderzoek is een vorm van ex-ante evaluatie onderzoek om toekomstige inschattingen te kunnen maken van een bepaalde ontwikkeling. Om de invloed van een distributieplanologisch onderzoek op het ruimtelijk planningsproces meetbaar te maken is in paragraaf 3.3 een conceptueel model opgesteld, welke in paragraaf 3.4 is geoperationaliseerd voor dit onderzoek. Voordat het conceptueel model is opgesteld wordt in paragraaf 3.1 de theoretische invalshoek beschreven voor de rol van onderzoek in ruimtelijke planningsprocessen en in paragraaf 3.2 is het theoretisch kader gevormd voor ex-ante evaluatie instrumenten die in teken staan van een ruimtelijk planningsproces. Tot slot is in paragraaf 3.5 een besluit opgenomen met een overzicht van dit hoofdstuk.

3.1 Ruimtelijke planningsprocessen en onderzoek

Een distributieplanologisch onderzoek maakt deel uit van een ruimtelijk planningsproces. Volgens Voogd et al. (2012) is een ruimtelijk planningsproces te omschrijven als het geheel van activiteiten met betrekking op de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid (p. 19). Beleid wordt opgesteld voor een (complex) aantal acties ten aanzien van een probleem of doelgroep. Deze acties zijn gericht op de lange termijn en doelgericht. Om de doelstellingen van beleid te bereiken worden de middelen bepaald, worden keuzes gemaakt en beslissingen genomen ten behoeve van de te ondernemen acties (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 19). Een distributieplanologisch onderzoek begeeft zich vooral in de fase van voorbereiding en bepaling van ruimtelijk beleid. Activiteiten die in het kader staan van de initiatief- en ontwikkelfase zijn gericht op voorbereiding, (ex-ante) evaluatie en op de bepaling van beleid (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 20). In de voorbereidingsfase van beleid wordt gebruik gemaakt van beleidsevaluatie, waarvoor een aantal varianten bestaan. Een distributieplanologisch onderzoek is een voorbeeld van ex-ante beleidsevaluatie, oftewel een evaluatie vooraf op het te formuleren beleid. In het figuur op de volgende pagina staan de belangrijkste aspecten van een Nederlands planningsproces. Het dpo valt te plaatsen tussen de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. De beleidsbepaling resulteert veelal in een bestemmingsplan bij een ruimtelijk planningsproces. In paragraaf 3.2 wordt dieper ingegaan op de theorievorming betreffende ex-ante evaluatie instrumenten.



Figuur 2 Aspecten van een planningsproces en de plaatsing van een dpo (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 21), *bewerking auteur*

Een distributieplanologisch onderzoek is een ruimtelijke onderbouwing in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Met een dpo wordt getracht om ruimtelijke en economische veranderingen in kaart te brengen doordat nieuw aanbod wordt toegevoegd aan de voorraad van detailhandelslocaties. Ondanks deze onderzoeken is er de laatste jaren in toenemende mate structurele leegstand ontstaan op de detailhandelmarkt, terwijl een dpo dit deels dient te voorkomen als ex-ante evaluatie instrument in het ruimtelijk planningsproces.

In een planningsproces, in het vakgebied van de bestuurskunde beter bekend als besluitvormingsproces, is de onderzoeksmatige onderbouwing niet de enige uitdaging voor besluitvorming. De besluitvorming zelf blijkt vaak nog lastiger te zijn door de lange tijdsduur van processen, welke in het vorige hoofdstuk al aan bod zijn gekomen, en de vertraagde effecten van deze tijdsduur, zoals een onregelmatig verloop. Daarnaast verschuiven beleidsproblemen, waardoor doelstellingen bijgesteld (kunnen) worden en de variëteit aan actoren kan toenemen (van Buuren, 2006, p. 5). Een ruimtelijk besluitvormingsproces onderscheidt zich van andere besluitvormingsprocessen. Het onderscheid zit volgens van Buuren in de grote mate van conflicterende belangen en de grote mate van dynamiek (van Buuren, 2006, pp. 5-6). Deze dynamiek wordt onderschreven door Voogd et al. (2012), waarbij onverwachte gebeurtenissen en veranderende opvattingen kenmerkend zijn voor een ruimtelijk planningsproces (p. 23). Daarbij is het planningsvraagstuk zelf ook complex te noemen door de decentralisatie van het detailhandelsbeleid, maar ook omdat de detailhandelmarkt zelf complexer is geworden door de wederzijdse afhankelijkheid van actoren en ontwikkelingen (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 50). Betrokken partijen zijn afhankelijk van elkaar, omdat geen van hen allen beschikt over alle benodigde middelen zoals legitimiteit, financiën, kennis (informatie) en macht om eenzijdig besluiten te kunnen nemen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999 in: van Buuren, 2006, p. 36). Door deze wederzijdse afhankelijkheid is een ruimtelijk planningsproces complex te noemen. Een planningsproces gaat over het maken van collectieve keuzen en het realiseren van legitieme en breed gedragen uitkomsten voor een nieuwe ontwikkeling. Kennis middels een onderzoek is een belangrijk aspect om een beleidskeuze te legitimeren, maar is niet het enige aspect.

Van Buuren zegt hierover het volgende in zijn proefschrift: *‘Politieke verlanglijstjes, heersende opinies of internationale afspraken zijn vaak van groter gewicht. Besluitvorming rond controversiële ruimtelijke projecten vormt het toneel van strijd over uiteenlopende doelstellingen, waarvoor meestal geldt: zoveel hoofden, zoveel zinnen’* (2006, p. 5).

Conflicterende belangen zijn kenmerkend voor een ruimtelijk besluitvormingsproces. Deze conflicterende belangen liggen dus niet alleen bij de ruimtelijke functie, maar ook bij onderliggende normatieve opvattingen (van Buuren, 2006, pp. 5-6). Om draagvlak te creëren is niet alleen een ‘goed’ beleid benodigd, maar ook overeenstemming over de verschillende opvattingen van actoren. De uitkomst is meestal een compromis. Het compromis komt voort uit onderhandeling, overleg, conflictsituaties, argumentatie, overtuiging en het gezamenlijk zoeken naar overeenstemming. Deze aspecten zijn kenmerkend voor een ruimtelijk planningsproces.

Onderzoek en beleidsinformatie zijn belangrijke aspecten in een planningsproces. Vooral in de markt van detailhandel is informatie macht. Voor winkeliers is informatie macht omdat hierdoor vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar kan worden afgestemd, maar ook voor overheden is deze informatie van belang omdat op basis van dpo’s concrete beleidsbeslissingen worden genomen, welke zich uiten in een bestemmingsplan (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 219). In een gewenste situatie draagt een onderzoek bij aan overeenstemming tussen de betrokken actoren, maar aan de andere kant is het denkbaar dat actoren verschillende onderzoeken uitvoeren en daarmee verschillende interpretaties geven aan het onderzoeksproces waardoor onderzoek een verlamdend effect heeft op de onderhandelingen (Pielke, 2004; in van Buuren, 2006, p. 6).

Een belangrijke grondlegger van theorieën over onderzoek in het kader van ruimtelijk beleid is Patrick Geddes. Volgens Geddes is onderzoek onmisbaar bij de formulering van beleid, onder het motto: ‘survey before plan’. Geddes wantrouwde politiek en politici en pleitte voor een scheiding tussen politiek en ruimtelijke planning (Faludi & Waterhout, 2006, p. 6). Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat overheidsregulering in de detailhandelmarkt een belangrijke rol speelt in Nederland. Kenmerkend voor het detailhandelsbeleid in Nederland is motivering, zoals duurzaamheidoverwegingen. De overheid moet er voor zorgen dat het aantal vierkante meters aan winkels op een verantwoorde manier wordt toegevoegd (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 194-195). Binnen het begrip overheid zijn verschillende bestuurslagen actief. De houding van een bepaald overheidsorgaan kan sterk verschillen. Dit is onder andere afhankelijk van de inhoudelijke beleidsvoering, de positie van het bestuursorgaan en de bestuursfilosofie. In de praktijk bestaan grote verschillen tussen bestuursorganen, voornamelijk op lokaal/regionaal niveau. Dit heeft onder andere te maken met de decentralisatie van het detailhandelsbeleid, waardoor lokale overheden een autonoom beleid kunnen voeren op dit gebied.

Besluitvormingsprocessen zijn op verschillende manieren te conceptualiseren. Bekende concepten in het bestuurskundig vakgebied zijn het fasenmodel van Hoogerwerf (1998), het stromenmodel van Kingdom (1984), het vuilnisbakmodel van Cohen, March & Olsen (1972) en Peters (2002), maar ook het rondommodel van Teisman (1992). Bij het fasenmodel van Hoogerwerf (1998) bestaat een besluitvormingsproces uit een eenzijdig proces van probleemconstatering tot beleidsuitvoering, waar wordt uitgegaan van de rationale

benadering. De rationele benadering omvat de stappen die doorlopen dienen te worden om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Het fasenmodel onderscheidt hierbij verschillende fasen en welke stappen hierbij aan bod komen. Kennisvorming door middel van onderzoek is voorbehouden aan een aantal fasen (Hoogerwerf, 1998).

Het ‘stromenmodel’ van Kingdon (1984) onderscheidt een drietal stromingen van besluitvorming: de politieke stroom, een beleidsstroom en een stroom van problemen. De rol van onderzoek begeeft zich in de beleidsstroom, waarbij gezocht dient te worden naar relevante kennis om tot voorstellen, oplossingen en ideeën te komen (Kingdon, 1984). Het ‘stromenmodel’ is een verdere uitwerking van het vuilnisbakmodel. Bij deze conceptualisering staan de autonome logica van de stromen centraal en hoe deze met elkaar kunnen worden verbonden. De rol van onderzoek in het besluitvormingsproces komt hierbij nauwelijks aan bod (van Buuren, 2006, p. 34). Met het ‘rondenmodel’ van Teisman (1992) staan de interacties met de betrokken actoren centraal, maar ook de resultaten uit deze interacties. In het besluitvormingsproces zijn de actoren, de arena’s en de arrangementen van groot belang. Ook hier blijft de rol en de invloed van onderzoek op het besluitvormingsproces onderbelicht (van Buuren, 2006, p. 34).

Kortom, bovengenoemde concepten van besluitvormingsmodellen besteden relatief weinig aandacht aan het kennisproces en de wisselwerking tussen het kennisproces en het beleidsproces (van Buuren, 2006, p. 33), wat zich voor dpo’s voornamelijk afspeelt in de initiatief- en ontwikkelfase van het planningsproces. Deze conceptualisering wordt daarom ook niet verder uitgewerkt voor dit onderzoek.

Om de rol van onderzoek in een ruimtelijk besluitvormingsproces te conceptualiseren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het ‘sporenmodel’ van bestuurskundig onderzoeker van Buuren (2006). De kritiek van Van Buuren (2006) op bovengenoemde conceptualisering is dat veel theorieën over de rol van kennis in besluitvorming een relatief eenzijdige weergave geven van de onderlinge relatie tussen kennisvorming en besluitvorming, terwijl deze voortdurend aan verandering onderhevig is (p. 35). Deze constatering gaat op voor het Nederlandse detailhandelsbeleid dat ook wordt gekenmerkt door dynamiek en een complex planningsproces, zoals eerder is beschreven in hoofdstuk 2. In dit onderzoek is gekozen voor het ‘sporenmodel’ omdat deze conceptualisering specifiek in gaat op de rol van kennisvorming en onderzoek in het kader van complexe ruimtelijke besluitvormingsprocessen en niet besluitvormingsprocessen in het algemeen. Het sporenmodel biedt indicatoren om de procesmatige kenmerken van een dpo in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie te structureren voor dit exploratieve onderzoek, welke zijn opgenomen in het conceptueel model (paragraaf 3.3).

Kenmerkend voor een ruimtelijk besluitvormingsproces zijn de interacties. Daarnaast heeft een planningsproces ook een rationele en analytische kant, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor onderzoek en kennisvorming ter onderbouwing van beleidskeuzes. De betrokken actoren in een planningsproces hebben ook nog verschillende opvattingen over de werkelijkheid, wat een planningsproces bemoeilijkt (van Buuren, 2006, p. 36). Volgens van Buuren zijn binnen een ruimtelijk planningsproces drie componenten te onderscheiden: een met de interpretaties van actoren, een met de ambities van actoren en een met de onderzoeksmatige onderbouwing van beleid (2006, p. 37). Genoemde componenten kunnen in de loop van een proces veranderen, bijvoorbeeld interpretatie van de werkelijkheid van een

actor kan veranderen bij een nieuwe onderzoeksmatige onderbouwing. Veranderingen komen ook voort uit de interactie en onderhandeling tussen actoren. Ruimtelijke besluitvorming kan daarom opgevat worden als een samengesteld proces, bestaande uit drie sporen: feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Deze sporen zijn in de tabel hieronder weergegeven met bijbehorende kenmerken en idealen:

Spoor	Kenmerken	Ideaal
Feitenvorming	Onderzoeksresultaten en feiten over het probleem, de haalbaarheid, effectiviteit en passendheid van mogelijke oplossingen.	Onzekerheidsreductie; Onderbouwing en argumentatie voor beleid.
Beeldvorming	Overtuigingen en interpretaties van actoren over: de werkelijkheid, normatieve oordelen over de voorgenomen ontwikkeling en mogelijke oplossingen.	Draagvlak voor beslissingen; Reductie van ambiguïteit; Convergentie van opvattingen.
Wilsvorming	De mogelijkheden van actoren om doelstellingen, belangen en wensen te realiseren in het proces.	Consensusvorming over een gezamenlijke en gedeelde doelstelling bij de belanghebbende partijen.

Figuur 3 Sporen in het ruimtelijk planningsproces (van Buuren, 2006, p. 37), *bewerking auteur*

Binnen het sporenmodel wordt rekening gehouden met de rol van onderzoek in een besluitvormingsproces en is daarom relevant voor dit onderzoek, waarin onderzocht wordt wat de rol van een distributieplanologisch onderzoek is binnen het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Dit model bevat drie componenten (sporen) van een besluitvormingsproces. Gezien de complexiteit van ruimtelijke planningsprocessen zijn dit geen onveranderbare grootheden, maar wel onderling samenhangende indicatoren voor planningsprocessen (van Buuren, 2006, p. 37). Feiten, en dus onderzoek, spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop actoren het beleid en de oplossingsrichtingen interpreteren (beeldvorming) en op basis van deze interpretaties hun ambities kiezen (in het spoor van wilsvorming). Echter bestaat geen lineair verband tussen de drie sporen, andersom komt een planningsproces ook op gang op basis van ambities van bepaalde actoren, waarbij feitenvorming pas plaatsvindt in een later stadium. In een planningsproces waarbij in een vroeg stadium een dpo wordt opgesteld kan deze vorm van onderzoek de gedeelde beeldvorming versterken, maar ook juist verzwakken. Met het 'sporenmodel' wordt verder geborduurd op het planningsproces in ronden, waarbij het proces in principe oneindig is (Teisman, 1992, p. 121). Bij een rationele benadering van een ruimtelijk besluitvormingsproces zal de nadruk liggen bij feitenvorming en in een later stadium op wilsvorming. Dit rationele proces wordt regelmatig gehanteerd in de Nederlandse planningscultuur als het gaat om nieuwe detailhandelslocaties (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 137). Als bestuurders op zoek zijn naar draagvlak ligt de nadruk op beeldvorming en eventueel wilsvorming (van Buuren, 2006, p. 39). De relaties tussen de drie sporen zijn van belang. Als een onderzoek wordt uitgevoerd voor feitenvorming in het planningsproces dienen deze in het kader te staan van bijvoorbeeld bestuurlijke ambities (wilsvorming) en onder de betrokken actoren dient draagvlak gecreëerd te worden (beeldvorming). Hieronder staan de drie sporen nader uitgewerkt.

Feitenvorming

Onderzoek vormt een belangrijke input voor belanghebbenden om een probleem te doorgronden en zelf een standpunt te ontwikkelen in het planningsproces. Om tot een besluit te komen is het van belang om onzekerheden te reduceren (van Buuren, 2006, p. 43). Dit is tevens de reden waarom actoren investeren in onderzoek voordat zij een besluit nemen. In de detailhandelmarkt neemt de lokale overheid een besluit over het al dan niet uitbreiden van de detailhandelslocaties, waarbij een dpo wordt toegepast om zoveel mogelijk onzekerheid weg te nemen. Kennis dient ter onderbouwing en legitimering van een te nemen besluit. Voor concrete projecten op het gebied van ruimtelijke ordening is het gebruikelijk dat eerst onderzoek wordt verricht voordat de politiek een beslissing neemt (van Buuren, 2006, p. 43), zo ook bij het detailhandelsbeleid in een rationele benadering. Het dpo betreft zowel een verkenning van de huidige situatie als van de eventuele toekomstige ontwikkeling van een wijk, stad of regio (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 137). In een ideale situatie voorziet het spoor van feitenvorming in valide, betrouwbare en overtuigende argumenten om probleemdefinities en oplossingsrichtingen te onderbouwen en daarmee de participerende actoren tegemoet te komen in een beleidsdiscussie, of deze discussie in gang te zetten door middel van een onderzoek (van Buuren, 2006, pp. 43-44).

Het spoor van feitenvorming heeft grote invloed op het spoor van wilsvorming. Hierbij kan gekozen worden om eerst feitenvorming tot stand te laten komen voordat het proces van wilsvorming tot stand komt. Dit wordt ook wel de klassiek-rationele optiek genoemd. Echter, in de praktijk lopen beide sporen vaak parallel aan elkaar (van Buuren, 2006, p. 44). Kennis over een project kan versplinteren, doordat actoren kiezen om meerdere of andere onderzoeken uit te voeren (van Buuren, 2006, p. 46), waardoor het kennisproces niet de gewenste werking heeft en het planningsproces vertraagd. De contra expertises van dpo zijn eerder al aan bod gekomen in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. Het proces van feitenvorming krijgt pas gestalte als deze geaccepteerd worden door de betrokken actoren. Onderzoeken worden hier onderdeel van de persoonlijke opvattingen, voorkeuren en idealen van een actor (van Buuren, 2006, p. 47).

Beeldvorming

Met het beeldvormingsproces wordt gezocht naar draagvlak. Draagvlak wordt gecreëerd door gedeelde probleemdefinities en gezamenlijke oplossingen (Koppenjan, 1993). Beeldvorming over bepaalde ontwikkelingen beïnvloeden zowel feitenvorming als de wilsvorming. Met beeldvorming wordt in de bestuurskunde vaak gesproken over een tweetal standpunten (Esselbrugge, 2003, p. 51):

- Actoren kijken verschillend naar dezelfde aspecten van een probleem;
- Actoren zijn het eens over de feiten, maar hebben verschillende voorkeuren voor de oplossing.

Beeldvorming is ook wel de sociale component van het besluitvormingsproces. Interacties en onderlinge verhoudingen beïnvloeden de beeldvorming. Het spoor van beeldvorming is zoals gezegd gericht op het creëren van draagvlak door het bij elkaar brengen van interpretaties en waarden van actoren om tot een gedeeld beeld te komen. Als grote meningsverschillen blijven bestaan ontbreekt het draagvlak voor een besluit (van Buuren, 2006, p. 49), wat resulteert in een lang proces waarbij uiteindelijk een ontwikkeling niet of moeizaam van de grond komt.

Wilsvorming

Tot slot is er nog het spoor van wilsvorming. In dit spoor brengen actoren hun wensen naar voren om hun doelstellingen te realiseren. Het spoor van wilsvorming vindt binnen een ruimtelijk planningsproces meestal plaats door middel van overleg en onderhandeling (van Buuren, 2006, p. 40). De zoektocht van de betrokken actoren naar hun doelbereik wordt beïnvloed door allerlei factoren, waar juridische – en financiële regels, maar ook machtsverhoudingen voorbeelden van zijn (Lasswell, 1958; in van Buuren, 2006, p. 40). Het proces van wilsvorming speelt zich af in publiek, private en maatschappelijke netwerken. Ook hier zijn interactie- en onderhandelingsprocessen van belang. Met wilsvorming wordt getracht om te komen tot een overeenstemming over een collectief besluit. Argumenten uit de sporen feitenvorming en beeldvorming zijn hierbij van belang.

Zoals gezegd zijn met het ‘sporenmodel’ indicatoren verzameld voor een algemene beschrijving van een ruimtelijk planningsproces, maar ook om de rol te beschrijven van een (distributieplanologisch) onderzoek in een planningsproces. De invloed van onderzoek op een planningsproces kan omschreven worden als een samenkomst van de drie sporen die gedurende het planningsproces dichterbij elkaar komen en resulteren in beslissingen die gebaseerd zijn op gedegen onderzoek, dat wordt ondersteund door de betrokken actoren en aansluit bij de ambities van de betrokken actoren (van Buuren, 2006, p. 49). Het sporenmodel biedt inzicht in de rol van onderzoek binnen een ruimtelijk planningsproces. Het is denkbaar dat een dpo wordt opgesteld om daadwerkelijk de effecten te meten van een uitbreiding van de winkelvoorraad, dus voor feitenvorming, maar ook voor beeldvorming om politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren voor een nieuwe detailhandelslocatie.

Deze tweedeling tussen onderzoek en politiek kwam eerder al naar voren in de theorie van Patrick Geddes, ‘survey before plan’. Het is mogelijk dat onderzoek pas later in het planningsproces aan bod komt als onderdeel van een procedure om juridische consequenties te voorkomen. Het sporenmodel biedt structuur voor de mate waarin de geformuleerde doelen zijn bereikt, maar ook de bijdrage aan het creëren van draagvlak en verdere besluitvorming in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 21). Met de theoretische invalshoek van het ‘sporenmodel’ is gekozen voor en structurering van het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Het sporenmodel bevat indicatoren die de rol van ex-ante evaluatie instrumenten, zoals een dpo, structureren in een planningsproces. De indicatoren zijn in dit onderzoek toegepast voor de casestudy waarmee de rol van dpo’s in het planningsproces is geëvalueerd. Voordat de indicatoren verder geoperationaliseerd worden is in de volgende paragraaf de theorie betreffende ex-ante evaluatie (onderzoeks)instrumenten uitgewerkt.

3.2 Ex-ante evaluatie instrumenten in ruimtelijke planningsprocessen

Evaluatie is vrijwel altijd een belangrijk aspect voor besluitvorming geweest. Naast beleidsbepalers kunnen ook commerciële investeerders, ondernemers en bedrijven instrumenten ontwikkelen om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen door middel van evaluatie. In dit geval wordt meestal de winstmogelijkheden van een toekomstig project geschat. Echter, overheden dienen rekening te houden met meerdere aspecten dan alleen

winst, zeker in het geval van de Nederlandse ruimtelijke ordening, met in het bijzonder het detailhandelsbeleid en de rol van distributieplanologische onderzoeken. Volgens Voogd et al. (2012) is evaluatie in de ruimtelijke planning onmisbaar. Het kan hierbij gaan om de vraag welke invloed een project of beleid mogelijk heeft op de ruimtelijke planning. De ruimtelijke planning gaat over een verdeling van economische, sociale en bepaalde milieu belangen in een bepaalde plaats en/of dit de belangen van bevolkingsgroepen beïnvloed (Khakee, 2008; in Voogd, Woltjer & van Dijk, 2012, p. 21).

In tijdshorizon kan een onderscheid gemaakt worden in drie soorten evaluaties, namelijk: ‘a priori’ evaluatie, evaluatie in ‘progress/process’ en ‘ex-post facto’ evaluatie (Alexander, 2006, p. 7). De eerste vorm van evaluatie, ook wel ex-ante evaluatie genoemd (Bakker, 2012, p. 21), gaat over inschattingen van toekomstige effecten van een project. Vaak gaat deze vorm van evaluatie gepaard met een vergelijking van alternatieven of scenario’s in een vroeg stadium van planning. Evaluatie voor een beslissing levert informatie op over inschattingen, welke moet leiden tot een betere besluitvorming (Alexander, 2006, p. 7). ‘Progress/process’ evaluatie, beter bekend als ex-durante evaluatie (Bakker, 2012, p. 23), gaat over een gelijktijdige uitvoering van een project en evaluatie. De intentie is om de implementatie van een project te monitoren door vooraf geformuleerde doelstellingen al dan niet te bekrachtigen. Deze vorm van evaluatie is in mindere mate gangbaar voor de ruimtelijke planning (Alexander, 2006, p. 7). Tot slot de ‘ex-post facto’ evaluatie, ook wel ex-post evaluatie genoemd (Bakker, 2012, p. 24), gaat over metingen, oordelen, effecten en impacts van beleid, plannen en projecten om uitspraken te kunnen over de uitkomsten van beleid, plannen en/of projecten. Deze vorm van evaluatie start pas bij de afronding van een beleidsprogramma, plan of project of later. Deze vorm van evaluatie impliceert een systematische analyse van relaties tussen input, uitkomsten en de impact om de geobserveerde resultaten te verklaren (Alexander, 2006, p. 7). Het doel van deze vorm van evaluatie is om te leren van ervaringen. De uitkomsten zijn immers mogelijk bruikbaar voor gelijke projecten in de toekomst.

In dit onderzoek ligt de nadruk op het distributieplanologisch onderzoek, wat een ex-ante beleidsevaluatie instrument is. Evaluatie in de ruimtelijke planning is van belang om twee redenen (Alexander, 2006, p. 8):

- Voor het potentieel aan kennisgeneratie, wat volgens de ‘planning theory’ zich uit in wat een goed of slecht plan is (Alexander & Faludi, 1989 in; Alexander, 2006, p. 8);
- Voor de bijdrage aan inzichten over het ontwikkelingsproces van een plan waarbij de context en het proces zelf invloed heeft op het plan.

Ex-ante evaluatie instrumenten hebben echter ook een aantal tekortkomingen. Verschillende factoren zorgen ervoor dat de complexiteit van ex-ante evaluatie lastig is te reduceren (Alexander, 2006, pp. 271-272):

- Het te evalueren beleid, plan of project heeft te maken met een verscheidenheid aan contexten, belanghebbenden en benadeelde partijen waardoor de objecten van evaluatie te maken hebben met een veelvoud aan factoren, relaties en interacties;
- Een ander aspect van complexiteit is de intersubjectiviteit. Hierdoor zijn generaliseerbare en legitieme uitspraken over behoeften, doelstellingen en waarden moeilijk te verantwoorden;
- Een specifieke factor bij ex-ante evaluatie instrumenten is de grote mate aan onzekerheid (zie o.a. Voogd, Woltjer & van Dijk, 2012, pp. 23-25). Dit is inherent aan

de onzekerheid over de toekomst, niemand weet wat er precies gaat gebeuren. De beoordeling gaat slechts over mogelijke consequenties, waarbij de nadruk ligt op inschattingen.

Ex-ante evaluatie instrumenten hebben te maken met twee uitdagingen. De eerste is transparantie naar de belanghebbende actoren. De tweede is communicatie om tegemoet te komen aan meerdere belangen (Alexander, 2006, pp. 272-273). Deze factoren zijn ook terug te vinden in het sporenmodel uit de vorige paragraaf, welke is gehanteerd voor dit onderzoek. De sporen beeldvorming en wilsvorming houden sterk rekening met de betrokken actoren. Naast de inhoudelijke doelstellingen van een instrument, feitenvorming, zijn de procesmatige aspecten van een ruimtelijk planningsproces mede bepalend voor de toepassing van een dpo instrument. Maatschappelijke veranderingen, onzekerheden en toegenomen complexiteit zijn kenmerken van een planningsproces (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 23).

De Nederlandse detailhandelsmarkt kent een aantal ruimtelijke uitdagingen, zoals de omvang van de planvoorraad versus de uitbreidingsbehoefte, binnenstedelijke herontwikkeling, ruimte bieden aan schaalvergroting en samenwerking tussen bijvoorbeeld de overheid en retailers/projectontwikkelaars (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, pp. 292-293). Daarnaast dienen overheden in te spelen op bijvoorbeeld maatschappelijke trends. Trends zoals internetverkoop worden uitgewerkt in scenario's en strategieën, waarbij de scenario's voor het detailhandelsbeleid nogal verschillen en nauwelijks consensus vertonen (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 284). Overheden zijn afhankelijk van andere partijen en zijn nauwelijks in staat om het voorgenomen beleid zelf te realiseren. De hedendaagse overheid is één van de betrokken partijen, naast de maatschappelijke – en marktpartijen (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 23).

De theorie ‘survey before plan’ van Patrick Geddes erkent deze dynamische werkwijze. Zijn theorie kan als volgt omschreven worden: Allereerst verzamelt een planner alle relevante informatie van de voorgenomen ontwikkeling in zijn of haar stad/regio. Vervolgens dient deze informatie te worden geanalyseerd door de informatie te projecteren op toekomstige ontwikkelingen. Hiervan dienen inschattingen gemaakt te worden, voor zover dat mogelijk is. Met deze analyse wordt ingeschat hoe het plangebied zich gaat ontwikkelen. De derde stap is dat de planoloog een plan opstelt waarbij rekening wordt gehouden met de feiten en interpretaties uit de voorgaande onderzoeken en analyses. Deze gegevens dienen benut te worden om trends te controleren voor een ‘goede ruimtelijke ordening’. Dit proces dient regelmatig (bijvoorbeeld na één of twee jaar) herhaalt te worden om nieuwe trends, feiten en ontwikkelingen mee te nemen in beleidsvorming. De analyse wordt deels aangepast zodat de verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen aangepast kunnen worden en een plan eventueel aangepast kan worden (Hall & Tewdwr-Jones, 2011, p. 6). De onderzoeksmatige onderbouwing vindt dus plaats voordat beleid geformuleerd kan worden. De benadering van Geddes sluit in theorie aan bij de Nederlandse praktijk van de ruimtelijke ordening. In de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk staat ex-ante evaluatie ook wel bekend als plan- of projectevaluatie (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 20). Ex-ante evaluatie is een aanzet ten behoeve van de beleidsbepaling.

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen conformiteit en performiteit (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 21). Conformiteit gaat meer over de inhoudelijke kant van ex-ante evaluaties. Onder performiteit worden de procesmatige aspecten verstaan van ex-ante evaluatie. Conformiteit en performiteit zijn methodische begrippen die een onderscheid maakt tussen inhoud en proces. Met conformiteit wordt gemeten in welke mate een ex-ante evaluatie instrument bijdraagt aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen in het planningsproces. Met performiteit wordt vooral gekeken naar de bijdrage van een ex-ante evaluatie instrument aan het creëren van draagvlak. Performiteit zegt iets over de doorwerking van de procesmatige aspecten van een ex ante evaluatie instrument. Dit methodische onderscheid tussen inhoud en proces van onderzoeksinstrumenten in een planningsproces is ook opgenomen in het ‘sporenmodel’ uit de vorige paragraaf.

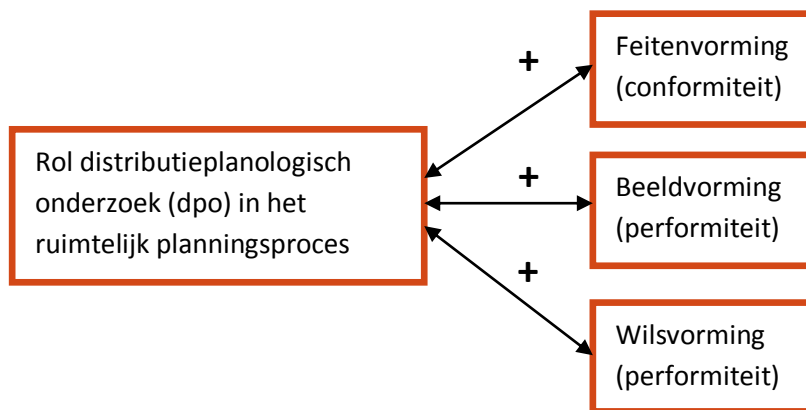
Tot slot hebben naast de belanghebbende actoren ook planners een grote invloed op de dataverzameling voor een dpo als betrouwbare harde cijfers ontbreken, maar ook opzettelijke manipulatie van data en modellen is denkbaar (Wachs, 1989, p. 477; Evers, Kooijman & van der Krabben, 2011, p. 228). Het voorspellen van detailhandelsontwikkelingen is sterk afhankelijk van de technische voorspellingsmodellen. Hiervoor worden recente trends gebruikt, maar ook veel onderliggende causale variabelen en toekomstige variabelen. Voorspellen is echter iets anders dan visies maken op de toekomst, het voorziet in de gevolgen van kruisende maatschappelijke trends (Wachs, 2001, p. 369), welke eerder in hoofdstuk 2 aan bod zijn gekomen. Volgens Wachs (2001) zijn ambtenaren en politici subjectief in de conclusies van een voorspellingsmodel. Deze intersubjectiviteit wordt ook onderschreven door Alexander (2006). De conclusies die het best passen bij het beleid en hun positie krijgen de voorkeur, waar andere conclusies genegeerd (kunnen) worden. Volgens Geddes is een dergelijke situatie ongewenst, omdat onderzoek dient plaats te vinden voordat beleid geformuleerd kan worden. Desondanks zijn voorspellingen benodigd om tot geschikte waarden en doelstellingen te komen voor planning op basis van onderzoek. De voorspellingstechnieken zijn ingewikkeld omdat deze gebaseerd zijn op huidige maatschappelijke, ruimtelijke of economische trends die voortgezet worden. Deze trends zijn vermoedens, welke de grootste invloed hebben op ex-ante evaluatie instrumenten (Wachs, 2001, p. 369), zoals een dpo. Dpo's worden uitgevoerd voor een beleidsinterventie, welke veelal resulteert in een bestemmingsplan, waardoor planners en beleidsmakers te maken krijgen met politieke invloed. Deze politieke invloed is zelden zichtbaar/aantoonbaar (Wachs, 2001, p. 370). In deze politieke waardeoordelen over bijvoorbeeld kosten, milieu en economische ontwikkeling zit een zekere mate van intersubjectiviteit en onzekerheid (Voogd, Woltjes, & van Dijk, 2012, p. 24). Mede door deze constatering is het van belang om naast de conformiteit (doelstellingen) van voorspellingsinstrumenten ook te kijken naar de performiteit (proces en draagvlak e.d.). Wachs zegt hierover het volgende: *‘The future is not a single grand vision or an inevitable consequence of trends, but rather an object of manipulation, discussion, debate, and eventually, perhaps, even consensus’* (2001, p. 372).

De theorie die in deze paragraaf aan bod is gekomen bouwt voort op de theorie uit de vorige paragraaf over de rol van onderzoek in planningsprocessen. Een dpo is een ex-ante beleidsevaluatie instrument, welke een onderzoeksmatige onderbouwing vormt in het planningsproces voor een nieuwe detailhandelslocatie. In dit onderzoek ligt de focus op de

doorwerking van dpo's op het planproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Op basis van het theoretisch kader is in de volgende paragraaf het conceptueel model voor dit onderzoek opgesteld waarin de relatie tussen een dpo en een ruimtelijk planningsproces is gevisualiseerd.

3.3 Conceptueel model

Op basis van de vorige paragrafen is in deze paragraaf het conceptueel model opgesteld voor dit onderzoek. De theorie over ex-ante evaluatie instrumenten is in deze paragraaf gekoppeld aan de theorie over de rol van onderzoek in een ruimtelijk planningsproces. Het conceptueel model voor dit onderzoek ziet er als volgt uit:



Figuur 4 Conceptueel model

In dit onderzoek staat het ex-ante beleidsevaluatie instrument dpo centraal, waarbij is gekeken naar de rol van het instrument in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Op basis van de conceptualisering van een ruimtelijk besluitvormingsproces van Van Buuren (2006) wordt verondersteld dat er een positief verband bestaat tussen onderzoek en het besluitvormingsproces, oftewel een dpo draagt bij aan de informatievoorziening in een planningsproces zodat een weloverwogen beleid kan worden geformuleerd op basis van het dpo. In paragraaf 3.1 is echter naar voren gekomen dat de relatie tussen onderzoek en de uiteindelijke besluitvorming geen eenzijdige relatie is. Zowel inhoud (conformiteit) als proces (performiteit) hebben invloed op de wijze waarop een ex-ante evaluatie instrument wordt toegepast in een ruimtelijk planningsproces. Deze relatie kan omschreven worden door middel van het sporenmodel (van Buuren, 2006). Het sporenmodel bestaat uit drie indicatoren. Feitenvorming zegt iets over de inhoudelijke doelstellingen van het onderzoeksinstrument en de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. In een gewenste situatie voorziet een dpo in valide, betrouwbare en overtuigende informatie over een toekomstige detailhandelslocatie.

Beeldvorming zegt iets over het draagvlak voor een distributieplanologisch onderzoek en het draagvlak voor de onderzoeksresultaten. Draagvlak wordt vaak gecreëerd op basis van maatschappelijke - en politieke invloeden, welke voortkomen uit interacties met belanghebbende actoren. Bij grote meningsverschillen ontbreekt het draagvlak voor een besluit, waardoor gedeelde probleemdefinities en een gezamenlijke visie van belang zijn in het kader van een ex-ante beleidsevaluatie.

Naast feitenvorming en beeldvorming is het spoor van wilsvorming van belang in het kader van een ruimtelijk besluitvormingsproces. Ook hier staat het interactie- en onderhandelingsproces centraal, net als bij beeldvorming. Met wilsvorming wordt gezocht naar consensus over een te nemen besluit. Wilsvorming wordt beïnvloed door een aantal factoren die te herleiden zijn tot financiële posities, juridisch consequenties en/of machtsverhoudingen. Motieven om een dpo uit te voeren kunnen daarom ook mede voortkomen uit deze factoren. Bij de sporen beeldvorming en wilsvorming is sprake van performiteit, oftewel de procesmatige kenmerken van onderzoek in een ruimtelijk planningsproces. Bij feitenvorming is sprake van de inhoudelijke doelstellingen (conformiteit) van een dpo als ex-ante evaluatie instrument in een ruimtelijk besluitvormingsproces.

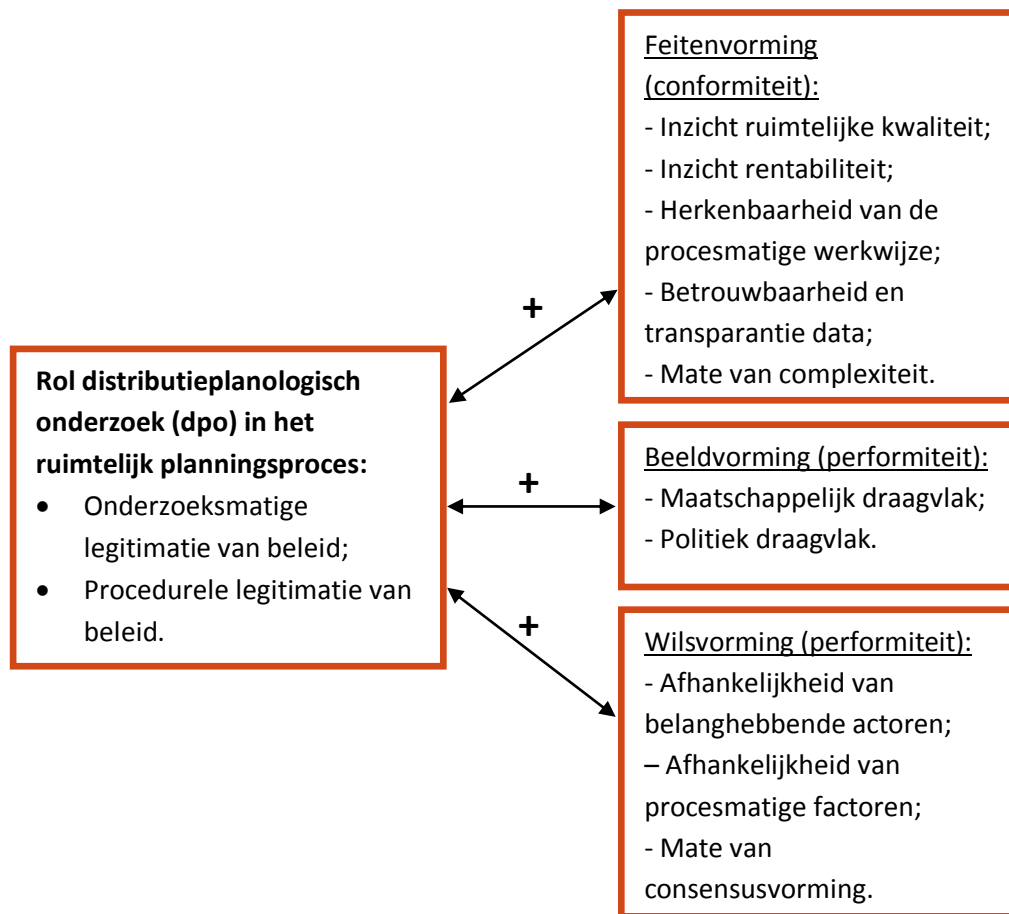
De drie sporen hebben vervolgens een positief effect op het uiteindelijke planningsproces, waardoor een besluit genomen kan worden, bijvoorbeeld in de vorm van een bestemmingsplan. In een ideaal scenario leidt het spoor van feitenvorming tot een reductie aan onzekerheid en draagt het bij aan de legitimiteit van beleid. Het spoor van beeldvorming leidt tot draagvlak voor de uiteindelijke beslissing door een reductie aan ambiguïteit en groeiende standpunten naar elkaar toe. En tot slot leidt wilsvorming tot consensus over een gedeelde doelstelling.

Zoals eerder beschreven in deze paragraaf is de relatie tussen de drie sporen en daarmee de rol van een dpo in een planningsproces niet eenzijdig, maar wederkerig. Voor de Nederlandse planningscultuur geldt in het algemeen de rationele benadering, waarbij de nadruk ligt op feitenvorming en in een later stadium beeld- en wilsvorming, maar het zou ook mogelijk kunnen zijn dat beleid al in een eerder stadium op hoofdlijnen is bepaald waardoor de nadruk ligt op de procesmatige aspecten van een dpo in een ruimtelijk besluitvormingsproces. Geddes omschrijft deze benadering als ‘plan before survey’ in plaats van ‘survey before plan’. Wanneer onderzoek plaatsvindt als het beleid op hoofdlijnen is bepaald dan er meer sprake van een procedurele afvinkoefening/gewoonte en niet van een adequaat ex-ante beleidsevaluatie instrument. Het potentieel aan kennisgeneratie wordt dan niet optimaal benut, waardoor intersubjectiviteit, manipulatie en onzekerheid mogelijk toenemen. Trends worden bijvoorbeeld beperkt meegenomen in een dpo waardoor een overaanbod aan detailhandelslocaties een mogelijke consequentie zou kunnen zijn. Kortom, een ex-ante beleidsevaluatie, zoals een dpo, is in principe een aanzet tot beleidsbepaling en niet andersom, volgens de rationele benadering van de ruimtelijke planning. In de volgende paragraaf is het conceptueel model verder geoperationaliseerd voor dit onderzoek.

3.4 Operationalisatie

Om het conceptueel model uit de vorige paragraaf meetbaar te maken is het model uitgebreid met een aantal meetbare indicatoren die grotendeels gebaseerd zijn op hoofdstuk 2. Het proces wat doorlopen is tijdens de operationalisatie kenmerkt zich door een vertaling van het conceptueel model in een operationalisatie van dit model in een aantal onderwerpen die vervolgens de basis vormen voor de interviewguides. Voor dit onderzoek zijn een tweetal interviewguides opgesteld, waarbij één voor de respondenten en één voor experts. Deze tweedeling van interviews is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4. De interviewguides zijn opgenomen in bijlagen 1 en 2. De onderwerpen die zijn opgenomen in de operationalisatie

dienen als leidraad voor het empirische onderzoek. De operationalisatie staat hieronder gevisualiseerd:



Figuur 5 Operationalisatie conceptueel model

Bovenstaande operationalisatie biedt structuur om de rol van distributieplanologische onderzoeken te beschrijven in een ruimtelijk planningsproces. Per blokje is de operationalisatie hierna verder uitgewerkt.

Rol van een dpo in het ruimtelijk planningsproces

Op basis van de theorie 'survey before plan' van Patrick Geddes is de functie van een dpo in een ruimtelijk planningsproces mogelijk tweeledig. Een dpo zou kunnen fungeren als onderzoeksmatige legitimatie in een ruimtelijk besluitvormingsproces waarbij de nadruk ligt op inhoud om een weloverwogen beslissing te nemen. Aan de nadere kant zou een dpo toegepast kunnen worden als procedurele legitimatie van het te voeren beleid, waarbij het beleid op hoofdlijnen al geformuleerd is voordat de onderzoeksmatige onderbouwing wordt opgesteld. Hierbij zou een dpo opgesteld kunnen worden vanuit politieke of juridische motieven. Deze tweedeling komt voort uit de theoretische concepten over ex-ante beleidsevaluatie instrumenten en onderzoek in ruimtelijke besluitvormingsprocessen. De rol van een dpo in een ruimtelijk planningsproces is niet verder geoperationaliseerd dan deze tweedeling in het kader van het exploratieve karakter van dit onderzoek. Om de functie van dpo's te duiden in het planningsproces is gebruik gemaakt van de indicatoren uit het sporenmodel.

Feitenvorming

Het spoor feitenvorming bestaat uit de onderzoeksmatige doelstellingen. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de twee hoofddoelstellingen van een dpo bestaan uit inzichten over de ruimtelijke kwaliteit en de rentabiliteit van een detailhandelsontwikkeling. Daarnaast bestaat de procesmatige toepassing van een dpo uit een zevental stappen, namelijk:

1. Afbakening/gebiedsindeling;
2. Kenmerken consumenten;
3. Kenmerken voorzieningen;
4. Analyse huidige situatie;
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen;
6. Toekomstverkenningen en prognoses;
7. Beleidsprogramma.

Vooraf stappen 5 tot en met 7 zijn van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing middels een dpo, blijkt uit hoofdstuk 2. Stap 5 bevat onder andere de ruimtelijk/economische trends binnen de detailhandelmarkt. De stappen dienen tegemoet te komen aan de doelstellingen van een dpo. De doelstellingen van een dpo zijn inzichten verkrijgen in de ruimtelijke behoefte van een toekomstige ontwikkeling, maar ook inzicht verkrijgen in de rentabiliteit van die ontwikkeling. Ook is onderzocht in hoeverre de dataverzameling die ten grondslag ligt aan een dpo transparant en betrouwbaar is te noemen. De mate van complexiteit bepaald de toepasbaarheid van een dpo als inschattingsinstrument. Het spoor van feitenvorming zegt iets over de invloed van een dpo op het planningsproces als onderzoeksmatige onderbouwing.

Beeldvorming en wilsvorming

De sporen beeldvorming en wilsvorming zijn in dit onderzoek opgenomen om de procedurele factoren (performiteit) van een dpo in een planningsproces te structureren. Voor de beeldvorming omtrent een nieuwe detailhandelsontwikkeling is draagvlak vereist, zowel maatschappelijk als politiek. Daarnaast zegt de fase waarin een dpo wordt opgesteld iets over de procedurele legitimatie van een dpo in het planningsproces. Als een dpo in een vroegtijdig stadium wordt opgesteld kunnen belanghebbende actoren vroegtijdig betrokken worden in het planningsproces, om vervolgens in een later stadium tot een gezamenlijke beeldvorming te komen waarna het beleid geformuleerd kan worden. Andersom als een dpo in een laat stadium wordt opgesteld is het beleid op hoofdlijnen al geformuleerd waardoor voor belanghebbende actoren pas in een later stadium duidelijk wordt wat de impact is van een voorgenomen ontwikkeling. Bij verschillende normatieve opvattingen is het in deze situatie mogelijk dat het draagvlak voor een beslissing over een nieuwe winkellocatie ontbreekt.

Het ontbreken van draagvlak hangt samen met het spoor van wilsvorming. Bij afhankelijkheid van actoren is consensusvorming over een dpo van belang om procesmatige consequenties te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan juridische en financiële consequenties als consensusvorming over de resultaten van een dpo ontbreekt. Het is denkbaar dat een betrokken partij uit het ontwikkelingsproces stapt, of een juridische procedure start bij de bestuursrechter. Als blijkt uit een dpo dat onvoldoende marktvraag bestaat voor de desbetreffende ontwikkeling heeft dat consequenties voor het gehele project.

Kortom, de procesmatige aspecten van een dpo kunnen in theorie grote invloed uitoefenen met de wisselwerking van de inhoudelijke aspecten op het uiteindelijke besluit.

Met een meervoudige casestudy, welke bestaat uit desk research en interviews (zowel respondenten als experts) is onderzocht wat deze inhoudelijke en procesmatige aspecten zijn van een dpo in een ruimtelijk planningsproces. De methodologische uitwerking van de cases, de onderzoekstrategie, de wijze van dataverzameling en data-analyse staan verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.5 Besluit

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader aan bod gekomen. Voor dit theoretisch kader zijn theoretische concepten toegepast over de rol van onderzoek binnen ruimtelijke planningsprocessen en over ex-ante evaluatie instrumenten. Op basis van deze theoretische concepten is het conceptueel model opgesteld. Door middel van het sporenmodel is het functioneren van een dpo in een ruimtelijk planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie gestructureerd. Hierbij is gekeken naar zowel inhoud als proces. Het spoor van feitenvorming zegt iets over de inhoud, terwijl de sporen beeldvorming en wilsvorming indicatoren bevatten voor het proces. De relatie tussen de sporen is niet eenzijdig en zijn veelal afhankelijk van elkaar. Vervolgens is in dit hoofdstuk de operationalisatie van het conceptueel model opgenomen. Met de operationalisatie van het conceptueel model zijn de indicatoren uit het sporenmodel uitgebreid met meetbare indicatoren die voornamelijk zijn gebaseerd op de literatuur uit hoofdstuk 2. In het volgende hoofdstuk staat de methodologische uitwerking van dit onderzoek centraal.

4 Methodologie

Dit hoofdstuk bevat de methodologische beschrijving van dit onderzoek, met daarin: de onderzoeksstrategie, de case-selectie, de dataverzameling, data-analyse en een beschrijving van de betrouwbaarheid en validiteit. In paragraaf 4.1 wordt allereerst ingegaan op de onderzoeksstrategie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Zowel de voor- als nadelen van de onderzoeksstrategie zijn hierin uitgewerkt. Vervolgens is in paragraaf 4.2 uiteengezet welke cases zijn geselecteerd en waarom juist deze zijn geselecteerd. In paragraaf 4.3 is aandacht besteed aan het onderzoeksmateriaal en de dataverzameling. Hierop is in paragraaf 4.4 uiteengezet hoe de verzamelde data is geanalyseerd. Vervolgens is een paragraaf opgenomen over de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Ten slotte bevat paragraaf 4.6 een besluit waarin een korte samenvatting staat weergegeven van dit methodologische hoofdstuk.

4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat empirisch bewijs ontbreekt omtrent het proces van een dpo, waardoor een kwalitatieve onderzoeksbenadering toepasselijker is dan een kwantitatieve benadering, waarbij meer de nadruk ligt op een grootschalige aanpak met generaliseerbare resultaten. In dit onderzoek ligt de nadruk op diepgang. Deze keuze komt mede voort uit de gekozen onderzoeksfilosofie. De gekozen onderzoeksfilosofie is het pragmatisme, waarbij de praktische consequenties van een theoretisch concept centraal staan.

Op basis van theoretisch concepten en literatuuronderzoek (hoofdstuk 2 en 3) zijn beoordelingscriteria opgesteld voor een verkennende, evaluatieve analyse naar de rol en het functioneren van dpo's in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie in meerdere cases. Door de toepassing van deze theoretische concepten is sprake van deductie (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 110). Een kenmerk van deductie is het verklaren van (mogelijke) causale verbanden tussen variabelen. Een ander belangrijk kenmerk is dat (theoretische) concepten geoperationaliseerd dienen te worden, zoals voor de evaluatieve analyse in dit onderzoek. Echter, in het kader van de onderzoeksfilosofie (pragmatisme), is het niet ondenkbaar dat alternatieve verklaringen naar voren komen uit de cases. Het onderzoek is exploratief van aard, waardoor een inductieve werkwijze niet uitgesloten kan worden. De keuze om toch een deductieve benadering als uitgangspunt te nemen is om het onderzoek structuur te bieden. Inductieve benaderingen hebben als nadeel dat de gegevensverzameling heel lang kan duren, waardoor geen bruikbare gegevenspatronen, theorie of model vervaardigd zullen worden (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 115).

Met de evaluatieve analyse wordt de context in kaart gebracht en vergeleken met het desk research om een gedegen beeld te krijgen over de werking van een dpo in een ruimtelijk planningsproces. Deze benadering van een evaluatie wordt ook wel ‘realistisch evalueren’ genoemd. Kenmerkend voor deze vorm van evalueren is een meervoudige casestudy waarbij gekeken wordt naar overeenkomsten en verschillen tussen cases (Bakker, 2012, p. 20).

In dit onderzoek is een vorm van ex-durante evaluatie gehanteerd, namelijk een implementatietoets. Hierbij wordt de uitvoering van beleid, in dit geval het instrument dpo, geanalyseerd waarbij de nadruk ligt op een vergelijking tussen de uitvoeringspraktijk en de beoogde uitvoering. Ook is gekeken naar de kenmerken van een eventuele afwijking van het gebruik van het instrument dpo. Ex-durante evaluatie is in de meeste gevallen een kwestie van toetsing van beleidsuitvoering (Bakker, 2012, p. 23). In dit verkennende onderzoek wordt onderzocht wat rol van een dpo is in het ruimtelijk besluitvormingsproces en wordt gekeken naar de uitvoering van het instrument. De focus van de evaluatieve analyse ligt bij het proces met als doel om uitspraken te doen over de rol van een dpo in het planningsproces.

Het onderzoeksdoel is in eerste instantie exploratief onderzoek, omdat sprake is van een kennislacune zoals in de inleiding al is beschreven. Een van de doelen is nieuwe inzichten proberen te verkrijgen rond het functioneren van dpo's in het planningsproces. Een kenmerk van exploratief (ook wel verkennend onderzoek genoemd) onderzoek is dat in dit stadium nog geen duidelijke voorspellingen kunnen worden gedaan (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 116). Daarnaast is exploratief onderzoek meestal kwalitatief van aard, waarbij wordt gekeken naar bepaalde oorzaken van verschijnselen of verbanden tussen gegevens, maar ook naar welke factoren een belangrijke rol spelen, hoe bepaalde relaties liggen en welke achterliggende motivaties van mensen een rol spelen (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 116). Drie belangrijke methoden van onderzoek in het kader van een exploratief onderzoek zijn desk research, expertinterviews en focusinterviews. Exploratief onderzoek kan aan veranderingen worden aangepast en is daarom flexibel te noemen.

Voortbordurend op het voorgaande is gekozen voor een combinatie aan kwalitatieve onderzoeksmethoden. In dit onderzoek staat de meervoudige casestudy centraal, waarbij de cases zijn aangevuld met expertinterviews. Kenmerken van een casestudy zijn: een relatief klein aantal onderzoekseenheden, een arbeidsintensieve benadering, een focus op diepgang, een selectieve (strategische) steekproef, een waarneming op locatie en kwalitatieve onderzoekgegevens (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 183-184). De casestudy is van toegevoegde waarde voor het verkrijgen van inzichten in processen (Morris & Wood, 1991, in: Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011, p. 122) en daarom zeer bruikbaar voor dit onderzoek. De casestudy is uitgevoerd middels een meervoudige casestudy (inclusief expertinterviews) en desk research onderzoek. Een casestudy kan omschreven worden als een studie naar praktijk en de context van deze praktijk voor een onderzoeksobject (Yin, 2009; in Creswell, 2013, p. 97). Met een ‘collective case study’, ook wel meervoudige casestudy genoemd, wordt het onderzoeksobject in meerdere cases geïllustreerd (Creswell, 2013, p. 99). Met de strategische selectie van cases is de probleemstelling en het conceptueel model bepalend, in tegenstelling tot een aselechte steekproef. Voor de strategische steekproef zijn een aantal criteria opgesteld. Deze criteria zijn in de volgende paragraaf uitgewerkt. In dit onderzoek is een meervoudige vergelijkende casestudy gehanteerd. Voor de vergelijking is de hiërarchische methode toegepast, waarbij allereerst de afzonderlijke cases zijn onderzocht, waarbij de cases zo veel mogelijk onafhankelijk van elkaar zijn bestudeerd. Vervolgens zijn de resultaten met elkaar vergeleken in hoofdstuk 5, waarbij is gezocht naar verklaringen voor de overeenkomsten en verschillen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 187).

Yin (2009) maakt een onderscheid in enkelvoudige en meervoudige casestudies. Het voordeel van een meervoudige casestudy ten opzichte van de enkelvoudige casestudy is dat deze in hogere mate generaliseerbaar is (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 123). Meerdere cases bieden een breder inzicht aan relevante informatie. De meervoudige casestudy bestaat zowel uit interviews als een documentstudie. Het grote voordeel van de methode casestudy is het verkrijgen van een integraal beeld van het onderzoeksobject, namelijk inzichten over de rol en het functioneren van een dpo in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Naast dit voordeel heeft een casestudy ook een potentieel nadeel. Dat is de externe geldigheid van de resultaten (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191). Hoe minder onderzoekseenheden worden bestudeerd, hoe moeilijker de bevindingen verklaarbaar zijn op het geheel of op andere gevallen. Echter, door een meervoudige casestudy uit te voeren zal de externe geldigheid van de resultaten enigszins toenemen. Daarnaast is de meervoudige casestudy aangevuld met expertinterviews, welke in de volgende paragrafen verder worden toegelicht.

Door te werken met meerdere bronnen is sprake van bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007, pp. 183-184). Kenmerken van desk research zijn het gebruik van bestaand materiaal, in combinatie met reflectie, waarbij geen directe link met het onderzoeksobject aanwezig is en het gebruik van het materiaal van uit een ander perspectief wordt vervaardigd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 201). Om de (procesmatige) werkwijze van een dpo in een planningsproces van nieuwe detailhandel in kaart te brengen is desk research vereist door middel van literatuuronderzoek. Deze werkwijze is uitgewerkt in hoofdstuk 2 en is meegenomen in de beoordelingscriteria voor de vergelijkende evaluatie met de casestudy. Het grote voordeel van desk research is de beschikbaarheid van een groot aantal gegevens. Hierdoor is niet direct een uitgebreide dataverzameling benodigd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 205). Literatuuronderzoek en documentstudies zijn relatief snel toegankelijk. Verder is sprake van een dwarsdoorsnedenonderzoek (cross-sectioneel onderzoek), omdat de ex-durante evaluatie naar het functioneren van dpo's op het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties op een bepaald tijdstip plaatsvindt, maar ook omdat de onderzoekstijd relatief beperkt is (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 133). In de volgende paragraaf staat de case-selectie uitgewerkt.

4.2 Case-selectie

In de vorige paragraaf is beschreven dat in dit onderzoek een meervoudige casestudy is gehanteerd. Voor de case-selectie is een pragmatische werkwijze aangehouden. Met een meervoudige casestudy is sprake van verschillende contexten rond het onderzoeksobject, welke vervolgens zijn vergeleken. In dit onderzoek is voor de case-selectie gebruik gemaakt van ‘purposeful sampling’. Met deze benadering van de te selecteren cases is gekozen voor cases met een variëteit aan perspectieven, waarbij zowel normale, toegankelijke en ongewone cases geselecteerd kunnen worden (Creswell, 2013, p. 100). De cases in dit onderzoek zijn geselecteerd op toegankelijkheid waarbij gestreefd wordt naar de meest recente distributieplanologische onderzoeken. De keuze voor de meest recente dpo's is gebaseerd op beschikbaarheid en de context, waarbij de laatste jaren ontwikkelingen van nationale en

Europese regelgeving en jurisprudentie invloed hebben gehad op het dpo en het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties, wat eerder in de hoofdstukken 1 en 2 aan bod is gekomen. Daarnaast heeft de selectie op actualiteit van dpo’s praktische redenen. Sinds 1 januari 2010 zijn gemeenten verplicht om ruimtelijke plannen te digitaliseren en daarmee de ruimtelijke plannen toegankelijk te maken voor het publiek (Kadaster, 2014). Hierdoor zijn ook de bijlagen van een ruimtelijk plan, zoals een dpo, toegankelijk voor iedereen. Daarnaast is de ladder voor duurzame verstedelijking een verplicht procesvereiste geworden sinds 2012.

Aan de case-selectie is een inductieve dataverzameling vooraf gegaan. Deze dataverzameling is benodigd omdat geen lijst met nieuwe detailhandelsontwikkelingen en nieuwe ruimtelijke plannen voor handen ligt. Ook de site van www.ruimtelijkeplannen.nl kent geen zoekfunctie voor plannen die detailhandelsontwikkelingen bevatten. De dataverzameling van potentiële cases is tot stand gekomen middels de zoekmachine ‘Google’ op het internet. Door te zoeken op de trefwoorden ‘dpo site: ruimtelijkeplannen.nl’ werd indirect gezocht naar ruimtelijke plannen welke de term dpo bevatten. Als aanvulling op deze pragmatische werkwijze is gebruik gemaakt van een databestand van het Planbureau voor de Leefomgeving⁶. Dit databestand omvat een overzicht van planvorming op www.ruimtelijkeplannen.nl, waarbij wel een zoekfunctie is ingebouwd. Door te zoeken op de term ‘dpo’ zijn 300 zoekresultaten naar voren gekomen. Na analyse van deze zoekresultaten zijn 82 potentiële cases overgebleven. Vele zoekresultaten zijn afgefallen omdat het ging om Defensie Pijpleiding Organisaties (DPO), welke dezelfde afkorting kent als distributieplanologisch onderzoek, of omdat een plan enkel een verwijzing bevat naar toekomstige detailhandelsontwikkelingen waarbij een dpo opgesteld dient te worden. Hierbij is dus nog geen dpo opgesteld. De 82 potentiële cases zijn gerangschikt op jaartal en zijn opgenomen in bijlage 4 van dit onderzoek.

Vervolgens zijn naast de pragmatische criteria toegankelijkheid en actualiteit (recente dpo’s) een aantal criteria opgesteld om tot een betrouwbaar onderzoek te komen. De toevoeging bestaat uit een tweetal inhoudelijke criteria, namelijk: volume (grootschalig/kleinschalig) en ligging (centrum/perifeer).

Het eerste criterium bestaat uit het volume van een ontwikkeling. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in grootschalige en kleinschalige/middelgrote detailhandelslocaties. In dit onderzoek geldt voor de selectie van kleinschalige en middelgrote cases een norm van 4000 m² winkelvloeroppervlak of kleiner en voor grootschalige cases geldt een norm van tenminste 10000 m² winkelvloeroppervlak of groter. Deze tweedeling komt voort uit de hypothese dat dpo’s voor kleinere projecten vaker worden toegepast als procedurele motivatie en legitimatie voor een ruimtelijk plan. De inhoudelijke analyse is hierdoor mogelijk beperkt bij kleinschalige projecten, waardoor een dpo bij een kleinschalig project in beperkte mate voorziet in de ruimtelijk - economische kwaliteiten van de voorgenomen ontwikkeling. Voor een grootschalige ontwikkeling, zoals een winkelcentrum, wordt mogelijk een uitgebreider onderzoek verricht.

Het tweede criterium, de ligging, is gebaseerd op hoofdstuk 2, waarbij een onderscheid wordt gehanteerd tussen centrumlocaties en perifere detailhandelslocaties. Een perifere detailhandelslocatie is een locatie buiten de bebouwde kom dat niet binnen een

⁶ Databestand is opgenomen in de primaire data van dit onderzoek.

bestaand of gepland winkelgebied is gelegen (Evers, Kooijman, & van der Krabben, 2011, p. 59). Een centrum locatie is gelegen binnen de bebouwde kom en sluit aan bij de bestaande winkelgebieden en winkelstructuur. Een perifere detailhandelsontwikkeling ligt maatschappelijk en politiek gezien vaker gevoelig omdat de bestaande ondernemers in een centrumlocatie mogelijk hinder ondervinden van een perifere uitbreiding van de detailhandelsvoorraad, maar ook omdat de ruimtelijke consequenties groter zijn in verband met mogelijke toekomstige leegstand. Perifere detailhandelslocaties zijn bijvoorbeeld over het algemeen lastiger te herbestemmen. Door deze kenmerken is te verwachten dat een detailhandelsontwikkeling op een perifere locatie een uitgebreidere analyse (dpo) bevat dan een centrumontwikkeling ter motivatie van het desbetreffende ruimtelijk plan. Op basis van deze hypothese zijn criteria centrum/perifeer toegevoegd voor de case-selectie.

Met deze selectiecriteria wordt een beeld geschetst van het speelveld waarin dpo wordt gehanteerd. Aan de hand van de selectiecriteria zijn een achttal cases geselecteerd, welke in de onderstaande figuur zijn gevisualiseerd middels een selectiecriteria matrix:

		Ligging:	
		<i>Centrum</i>	<i>Perifeer</i>
Volume:	<i>Grootschalig</i>	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	<i>Kleinschalig/ middelgroot</i>	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 6 Case-selectiematrix (inclusief criteria)

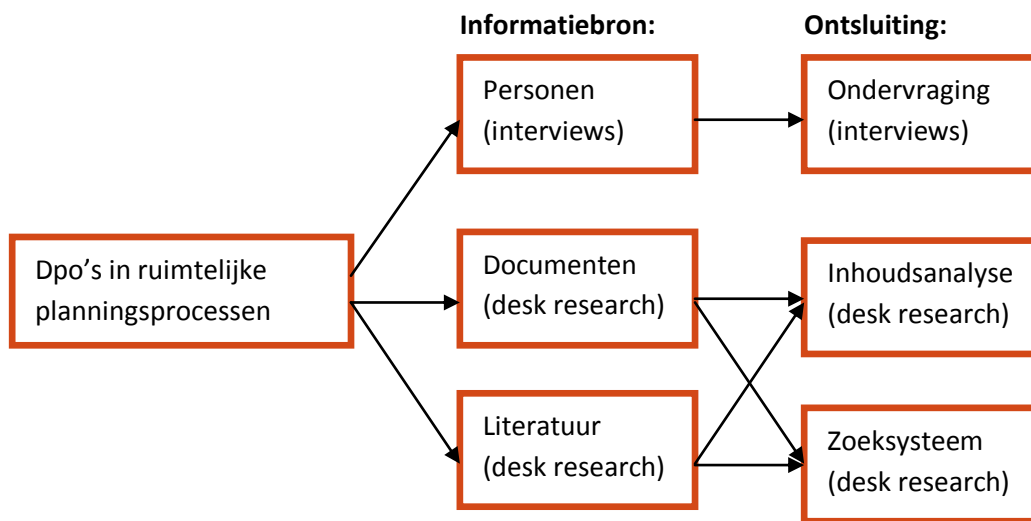
Kenmerkend voor de acht geselecteerde cases zijn de onderlinge verschillen. De cases variëren in volume en ligging, waarbij de kleinste detailhandelsontwikkeling 900 m² winkelvloeroppervlak bedraagt en de grootste een potentieel van 400.000 m² winkelvloeroppervlak. Om tot enigszins vergelijkbare uitspraken gekomen zijn in iedere categorie twee cases geselecteerd, waardoor het totaal op acht cases uitkomt.

In de eerste categorie, grootschalig/centrum, zijn de gemeente Sittard-Geleen en de stadsregio Amsterdam gekozen. Binnen de stad Sittard, van de gemeente Sittard-Geleen, wordt een grootschalige detailhandelslocatie ontwikkeld waarvoor een dpo is opgesteld. Sittard is gelegen in de krimpregio Zuid-Limburg waardoor een dpo mogelijk een belangrijke functie heeft in het planningsproces. Naast Sittard is gekozen voor de stadsregio Amsterdam. Deze stadsregio omvat het grootste aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak in Nederland en voorziet zowel in centrum – als perifere locaties van alle kernen binnen de stadsregio. De functie van het dpo voor een stadsregio is mogelijk anders dan bij een lokaal project in een gemeente waardoor de verschillen mogelijk interessant zijn voor dit onderzoek. In de tweede categorie, kleinschalig/centrum, staan de gemeenten Brummen en Stichtse Vecht centraal. In de kern Eerbeek, van de gemeente Brummen, wordt een nieuw centrum ontwikkeld waarvoor een dpo is opgesteld. Het gaat hierbij om een relatief kleine centrumontwikkeling als het gaat om het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak. Datzelfde geldt voor de kern Maarssen in de gemeente Stichtse Vecht, waar een nieuwe supermarkt wordt gerealiseerd. Het interessante aan deze case is dat bij deze kleinschalige ontwikkeling een tweetal dpo's zijn opgesteld. Met dit project is mogelijk sprake van een duurzame ontvruchting van de detailhandelsstructuur omdat een supermarkt voorziet in de

eerste levensbehoeften van de consument. De derde categorie bestaat uit de gemeenten Epe en Lansingerland. In zowel Epe als Bleiswijk worden perifere detailhandelslocaties ontwikkeld, welke mogelijk te maken hebben gehad met de nodige weerstand gedurende het planningsproces. Op basis van de actualiteit en de omvang van beide ontwikkelingen zijn de perifere detailhandelslocaties in Epe en Bleiswijk gekozen. Tot slot zijn de gemeenten West Maas en Waal en Nunspeet geselecteerd voor de kleinschalige perifere detailhandelslocaties. In de gemeente West Maas en Waal ligt de kern Beneden-Leeuwen. Aan de rand van deze kern wordt een tuincentrum ontwikkeld op een perifere locatie. In Elspeet, gelegen in de gemeente Nunspeet, wordt perifeer een supermarkt ontwikkeld. Voor beide kernen geldt dat voor een perifere (kleinschalige) ontwikkeling een goede onderbouwing is vereist in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. Daarom zijn deze cases geselecteerd voor de categorie kleinschalig – perifeer. De cases zijn verder uitgewerkt en beschreven in hoofdstuk 5 van dit onderzoek.

4.3 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling

In dit onderzoek is het onderzoeksobject het distributieplanologisch onderzoek in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties. De benodigde informatiebronnen, inclusief ontsluiting, zijn: personen, documenten en literatuur zoals in het onderstaande figuur is te zien:



Figuur 7 Dataverzameling

Om de relevante informatie te verzamelen is gebruik gemaakt van deskresearch en individuele diepte-interviews. De onderzoeksmatige onderbouwing, het spoor van feitenvorming (hoofdstuk 3), van een dpo is onderzocht door voornamelijk desk research naar de dpo's van de geselecteerde cases. Door te kijken naar de doelstellingen van het instrument en de onderdelen binnen het dpo is vastgesteld op welke wijze het dpo is samengesteld. Deze samenstelling dient tegemoet te komen aan de gebruikelijke procesmatige werkwijze, welke in hoofdstuk 2 is beschreven.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat een dpo bestaat uit een zevental onderdelen, namelijk:

1. Afbakening/gebiedsindeling;
2. Kenmerken consumenten;
3. Kenmerken voorzieningen;
4. Analyse huidige situatie;
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen;
6. Toekomstverkenningen en prognoses;
7. Beleidsprogramma.

Met de inhoudsanalyse uit hoofdstuk 2 en 3 is informatie gehaald uit documenten en literatuur. Zoeksystemen zijn daarbij van belang, om de documenten en literatuur te ontsluiten. Zowel zoeksystemen op het internet, zoals Google Scholar, als zoeksystemen via de Radboud Universiteit zijn voor de inhoudsanalyse toegepast. Hierbij is de sneeuwbalmethode van toepassing, waarbij vanuit een bepaald document verder gezocht wordt naar nieuwe bronnen. Dit proces herhaalt zich een aantal keer, waarbij is getracht om naar de meest recente publicaties te zoeken.

De respondenten voor de interviews zijn voornamelijk beleidsambtenaren/adviseurs die meestal projectleider zijn geweest van een ontwikkeling waarbij een dpo is uitgevoerd in het planningsproces. Daarnaast zijn ook externe deskundigen geïnterviewd, deels ter aanvulling op het theoretische hoofdstuk (hoofdstuk 2) en deels als aanvulling op bepaalde cases. De lijst met geïnterviewde respondenten en experts is opgenomen in bijlage 3.

De interviewvragen zijn semigestructureerd, waarbij de theoretische concepten de leidraad hebben gevormd voor de interviewvragen. Door de vragen niet helemaal te structureren blijft ruimte om door te vragen, waardoor mogelijk nieuwe inzichten ontstaan. Deze vorm van interviewen is niet gestandaardiseerd. Dit houdt onder andere in dat de vragen tijdens het interview van interview tot interview kunnen verschillen, maar ook dat de volgorde van vragen kan veranderen (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 277). In dit onderzoek is voor de meervoudige casestudy sprake van een respondentinterview, waarbij de interviewer het interview leidt en de geïnterviewde antwoord geeft op de vragen van de onderzoeker. Verder zijn de interviews waar mogelijk face-to-face en individueel afgenomen. Voor de semigestructureerde interviews zijn twee interviewguides opgesteld, één voor de respondenten (bijlage 1) en één voor de experts (bijlage 2). De respondenten en experts zijn in een vroeg stadium benaderd om voldoende ruimte te houden voor het inplannen van interviews, maar ook om de resultaten en de transcripties te verwerken. Zoals in de onderzoeksstrategie al aan bod is gekomen leveren de interviews kwalitatief diepgaande informatie op. In dit onderzoek zijn 19 interviews afgenomen. Gezien de beschikbare onderzoekstijd, de hoge mate van kwalitatieve informatie en het achttal cases is dit aantal interviews reëel te noemen. In het kader van de onderzoeksstrategie kunnen diepte-interviews zeer nuttig zijn om uit te vinden wat er is gebeurd, waardoor mogelijk nieuwe inzichten ontstaan (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 278). Op de volgende pagina is de dataverzameling verder uitgewerkt per deelvraag.

Dataverzameling per deelvraag

Hieronder is de dataverzameling verder uitgewerkt aan de hand van de deelvragen uit de vraagstelling. De informatiebronnen zijn onder te verdelen in literatuuronderzoek en kwalitatief empirisch onderzoek.

Deelvraag 1: Wat zijn de kenmerken van het ruimtelijk planningsproces bij de totstandkoming van nieuwe detailhandelslocaties?

Bovenstaande deelvraag is voornamelijk beantwoord door middel van desk research in de vorm van documenten en literatuurstudie. Bij het zoeken van literatuur is zoals eerder beschreven gebruik gemaakt van verschillende zoeksystemen, zoals het zoekregister van de universiteitsbibliotheek (UB) van de Radboud Universiteit, maar ook Google Scholar. Met deze werkwijze is gezocht naar de belangrijkste en meest recente publicaties door te zoeken naar de kernbegrippen van dit onderzoek. Eerst is onderzocht hoe het Nederlandse detailhandelsbeleid is uitgevoerd en met welke uitdagingen de winkelplanning te maken heeft alvorens uitspraken gedaan kunnen worden over de kenmerken van het ruimtelijke planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie.

Deelvraag 2: Wat zijn de kenmerken van een distributieplanologisch onderzoek als onderzoeksinstrument voor de planning van nieuwe detailhandelslocaties?

Ook deelvraag 2 is beantwoord door middel van desk research in de vorm van een document- en literatuurstudie, maar ook door kwalitatief empirisch onderzoek. Over de kenmerken van een dpo in een planningsproces bestaat mogelijk geen eenduidig antwoord vanuit de inhoudsanalyse, waardoor deelvraag 2 is aangevuld met expertinterviews. Het functioneren van een dpo is bijvoorbeeld meegenomen in de lijst met interviewvragen, zoals in bijlagen 1 en 2 is te zien. Om de kenmerken van onderzoek binnen een planningsproces te beschrijven zijn door middel van het sporenmodel (van Buuren, 2006) indicatoren verzameld om de functie van een dpo te duiden in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie.

Deelvraag 3: Wat is de juridische betekenis van het instrument dpo en welke consequenties hebben de ontwikkeling in jurisprudentie gehad voor de toepassing van het instrument dpo?

Net als de vorige deelvraag is deze deelvraag beantwoord middels deskresearch een aangevuld met kwalitatief empirisch onderzoek. Uit de context blijkt dat de juridische aspecten rond een dpo een grote invloed heeft op de inhoud van het onderzoek zelf, maar ook op het planningsproces. Voor het deskresearch onderzoek is een documentstudie uitgevoerd naar wet- en regelgeving op het gebied van winkelplanning en is ook gekeken naar jurisprudentie. Het deskresearch is aangevuld met expertinterviews op het gebied van de ruimtelijke bestuursrechtspraak waarbij de rol van het dpo centraal staat.

Deelvraag 4: Wat is de praktijk rond dpo's en in hoeverre komt de praktijk overeen met de gebruikelijke functie van dpo's in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties?

Voortbordurend op de dataverzameling betreffende deelvraag 2 vormt deelvraag 4 een studie naar de praktijk rond dpo's in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties. Hiervoor is een meervoudige casestudy toegepast waarbij dpo's door middel van desk research en aanvullende interviews zijn onderzocht. Als aanvulling op het desk research onderzoek zijn personen geïnterviewd. Deze personen bieden een grote diversiteit aan informatie en deze informatie is op een relatief snelle wijze verzameld (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 217). De personen fungeren in de cases voornamelijk als respondent, door informatie te verstrekken over de door hem of haar gekende (plannings)proces (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 217), maar zijn ook geraadpleegd als deskundige. Voor de meervoudige casestudy zijn de cases strategisch geselecteerd door middel van de criteria volume en ligging. Met deze strategische keuze is gestreefd naar de meest recente uitbreidingsplannen waarbij een dpo is opgesteld. Met de strategische case-selectie is een geografische afbakening niet vereist, wat de generaliseerbaarheid van het onderzoek ten goede komt. Voor dit onderzoek is gestreefd naar een selectie van 8 cases, zoals in paragraaf 4.2 al naar voren is gekomen. Per case zijn minstens één a twee interviews afgenomen met de betrokken gemeente, welke eventueel zijn aangevuld met expertinterviews.

4.4 Data-analyse

In deze paragraaf staat de analyse van de data centraal. De beschikbare literatuur dient in principe te voorzien in antwoorden op deelvragen. De informatie uit de literatuur en documenten is geanalyseerd op bruikbaarheid en relevantie voor het onderzoek. Deze informatie is vervolgens verwerkt in de rapportage ter beantwoording van de deelvragen in hoofdstuk 6.

Voor de meervoudige casestudy zijn dpo rapportages bestudeerd en daarnaast is op een kwalitatieve wijze (interviews) informatie verzameld over de achtergronden van deze dpo onderzoeken. De eerste stap van de data-analyse voor een casestudy was dan ook een uitgebreide beschrijving maken van de desbetreffende case en de context van deze case (Creswell, 2013, p. 199). Voor de data-analyse van de meervoudige casestudy is allereerst een beschrijving gemaakt van het studiegebied en het desbetreffende project. Voor het kwalitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van interviewguides, bijlagen 1 en 2. Deze interviewguides bieden op hoofdlijnen dezelfde structuur, namelijk de onderwerpen uit de operationalisatie van het conceptueel model uit hoofdstuk 3. Met deze operationalisatie zijn indicatoren verzameld om de rol van een dpo in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie te duiden. De informatie uit het kwalitatieve onderzoek is kritisch geanalyseerd, waarbij conclusies zijn getrokken per case, welke vervolgens zijn vergeleken met andere cases. Dit betreft de hiërarchische methode, welke eerder is beschreven in paragraaf 4.1. De verkregen kwalitatieve data zijn uitgewerkt in transcripties.

De interviews zijn uitgewerkt met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti. De opnames van de interviews zijn in dit programma gezet, waarna het interview is getranscribeerd. Dit softwareprogramma biedt ondersteuning in het systematisch analyseren van interviews. De interviews worden echter niet volledig getranscribeerd, maar enkel op hoofdlijnen op basis van de operationalisatie van de theorie en vraagstelling.

Met de meervoudige casestudy is onder andere rekening gehouden met de theoretische concepten. De getranscribeerde interviews uit de meervoudige casestudy zijn vervolgens gecodeerd op basis van de interviewgids. Dit betreffen de onderwerpen uit de thema's: feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming. Met deze deductieve benadering is richting gegeven aan de organisatie van de data-analyse (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 389). Door deze werkwijze zijn eventuele overeenkomsten en verschillen inzichtelijker geworden, waarbij tegelijkertijd de data systematisch is gestructureerd en geanalyseerd. Vervolgens zijn 'naturalistic generalizations' ontwikkeld uit de geanalyseerde data (Creswell, 2013, p. 200). Dit betreffen de conclusies uit de analyseerde cases.

De voordelen van het softwareprogramma Atlas.ti zijn dan ook de transparante werkwijze, de systematiek en dat eventuele overeenkomsten en verschillen makkelijker naar voren komen door de uitgebreide analyse. Dit programma maakt het mogelijk om tekstbestanden te organiseren, maar ook de audio bestanden en de visuele bewerkingen door middel van coderingen te vervaardigen (Creswell, 2013, p. 203). Deze uitgebreide analyse is een potentieel nadeel omdat het transcriberen en coderen veel tijd vergt. Ondanks dit nadeel zijn alle interviews op hoofdlijnen getranscribeerd om zo goed mogelijk gebruik te maken van de verkregen kwalitatieve informatie. De informatie uit de transcripties zijn net als bij de informatie uit het desk research verwerkt als antwoorden op de vraagstelling. Afhankelijk van het interview kunnen bepaalde transcripties meer of minder coderingen bevatten. De toepassing van het softwareprogramma Atlas.ti kan als een meerwaarde worden beschouwd voor dit onderzoek. Gegevens zijn met deze werkwijze teruggekoppeld naar het conceptueel model, om deze vervolgens te analyseren, waarna conclusies zijn getrokken. Met deze benadering van de data-analyse worden de belangrijkste stappen van kwalitatief onderzoek doorlopen, namelijk een transparante benadering van verzameling tot verwerking.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit hebben betrekking op de kwaliteit van het onderzoek. De betrouwbaarheid heeft te maken met de mate waarin de gegevensverzameling en analyse leiden tot consistente bevindingen (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 134). De betrouwbaarheid kan vastgesteld worden met antwoorden op de volgende drie vragen:

1. Leveren de metingen bij andere gelegenheden dezelfde resultaten?
2. Doen andere waarnemers gelijksoortige waarnemingen?
3. Is de manier waarop de ruwe gegevens zijn geïnterpreteerd transparant?

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek is de kans klein dat de metingen bij andere gelegenheden dezelfde resultaten opleveren. Dit komt ook mede doordat hier een kwalitatieve benadering is toegepast van onderzoek waardoor resultaten in mindere mate generaliseerbaar en vergelijkbaar zijn ten opzichte van kwantitatieve methoden. Het is echter wel aannemelijk dat andere waarnemers gelijksoortige waarnemingen verrichten. De betrouwbaarheid van dit kwalitatieve onderzoek valt te waarborgen door een heldere en transparante werkwijze. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is vergroot door te werken met semigestructureerde interviews die op basis van het conceptueel model zijn opgesteld.

Aan de hand van interviewguides zijn respondenten en experts op dezelfde onderwerpen ondervraagd wat de betrouwbaarheid ten goede komt. Zowel bij de dataverzameling als bij de data-analyse zijn dezelfde onderwerpen gehanteerd, waardoor sprake is van een transparante werkwijze waarop de ruwe gegevens zijn geïnterpreteerd. Door het (semi)structureren van de interviews, de dataverzameling en de data-analyse worden bijvoorbeeld waarnemingsfouten enigszins beperkt.

Validiteit geeft aan of de resultaten werkelijk over datgene gaan waarover ze lijken te gaan (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij, & Verckens, 2011, p. 135). De validiteit valt onder te verdelen in interne – en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de vraag of in een onderzoek gemeten is wat men beoogde om te meten. Externe validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid. De interne validiteit van dit onderzoek is hoog te noemen door de focus op diepgang. Door de transparante werkwijze is een grote hoeveelheid aan informatie verzameld. De interviews zijn opgenomen en op hoofdlijnen getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd, waardoor de interne validiteit is gewaarborgd.

In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek is met dit onderzoek sprake van een relatief lage externe validiteit. Met kwantitatief onderzoek is het relatief eenvoudig om statistisch de generaliseerbaarheid aan te tonen. Bij kwalitatief onderzoek is dat lastiger. Met een meervoudige casestudy is deze generaliseerbaarheid lastiger aan te tonen, omdat het gaat om analytische generaliseerbaarheid. Analytische generaliseerbaarheid kan in twijfel worden getrokken. In de case-selectiematrix uit dit onderzoek komen vier soorten cases naar voren, waar per groep twee cases zijn geselecteerd. De keuze voor in totaal acht cases komt de generaliseerbaarheid van het onderzoek ten goede (Creswell, 2013, p. 101). Per case zijn één a twee respondenten ondervraagd en eventueel aangevuld met expertinterviews. Daarnaast bestaat de casestudy uit deskresearch waardoor sprake is van bronnentriangulatie. Ondanks de toepassing van een meervoudige casestudy en de bronnentriangulatie kan de externe validiteit in twijfel worden getrokken.

4.6 Besluit

In dit hoofdstuk zijn de methodologische aspecten van dit onderzoek aan bod gekomen. Dit onderzoek is exploratief te noemen, waarbij een kwalitatief onderzoek is uitgevoerd middels een meervoudige casestudy en desk research. Voor de meervoudige casestudy zijn een aantal selectiecriteria gehanteerd, namelijk volume en ligging. Op basis van deze criteria zijn een achttal cases geselecteerd. Deze onderzoeksmethode is gekozen omdat deze kwalitatieve benadering de meeste mogelijkheden biedt om inzichten te verkrijgen over de rol van dpo's in het planningsproces van nieuwe detailhandelslocaties.

Op basis van de operationalisatie van het conceptueel model uit hoofdstuk 3 is het kwalitatieve onderzoek vormgegeven en doorvertaald naar interviewguides. Naast de interviews is in dit onderzoek gebruik gemaakt van literatuur- en documentstudies. De verzamelde data is vervolgens op een systematische wijze geanalyseerd wat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek ten goede komt. Echter is de externe validiteit lastig te waarborgen gezien het kwalitatieve karakter van het onderzoek.

Het volgende hoofdstuk bevat de empirische resultaten van de meervoudige casestudy, waarbij een vergelijking is gemaakt met de gebruikelijke werkwijze van een dpo als onderzoeksinstrument in een ruimtelijk planningsproces.

5 Distributie planologische onderzoeken in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van de meervoudige casestudy. De empirische analyse in dit hoofdstuk beantwoordt de laatste deelvraag van dit onderzoek, namelijk: Wat is de praktijk rond dpo's en in hoeverre komt de praktijk overeen met de gebruikelijke functie van dpo's in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties? De benodigde informatie voor de beantwoording van deze deelvraag is zoals geschetst in het vorige hoofdstuk verzameld door middel van interviews en documentanalyse. Per case is allereerst een korte beschrijving gegeven van het onderzoeksgebied en de context, waarna de indicatoren feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming zijn beschreven. Deze thematische indeling vormde ook de leidraad voor de interviewguides.

Met het spoor van feitenvorming is naar het desbetreffende dpo gekeken en de herkenbaarheid van de gebruikelijke procesmatige werkwijze. Voor de analyse van de dpo's is gebruik gemaakt van een classificering, waarbij is gekeken in hoeverre de gebruikelijke procesmatige werkwijze herkenbaar is in het desbetreffende dpo. De classificering bestaat uit: ja (onderdeel is opgenomen in het dpo), nee (onderdeel ontbreekt in het dpo) en beperkt (onderdeel is opgenomen, maar nauwelijks toegelicht/onderbouwd). Vervolgens is de classificering kort toegelicht per onderdeel van de gebruikelijke procesmatige werkwijze. In dit onderzoek staan de procesmatige aspecten van een dpo centraal, waardoor is gekozen voor een korte inhoudelijke toelichting op de dpo's. Verder is de kwalitatieve informatie over feitenvorming beschreven aan de hand van de indicatoren: inzichtelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en de complexiteit van het desbetreffende dpo.

De sporen beeldvorming en wilsvorming bestaan enkel uit de verkregen kwalitatieve informatie, waarbij de procesmatige aspecten centraal staan. Hierbij is ingegaan op aspecten als maatschappelijk – en politiek draagvlak, maar ook de afhankelijkheid van andere procesmatige factoren. In paragraaf 5.1 komt de gemeente Brummen aan bod, in paragraaf 5.2 de gemeente Epe, in paragraaf 5.3 de gemeente Lansingerland, in paragraaf 5.4 de gemeente Nunspeet, in paragraaf 5.5 de gemeente Sittard-Geleen, in paragraaf 5.6 de gemeente Stichtse Vecht, in paragraaf 5.7 gemeente West Maas en Waal en tot slot in paragraaf 5.8 de stadsregio Amsterdam. De keuze om de cases afzonderlijk te beschrijven komt voort uit de onderzoekstrategie uit hoofdstuk 4, waarbij gekozen is voor de hiërarchische methode. Als slotparagraaf zijn de voorlopige conclusies opgenomen over de empirische bevindingen uit dit hoofdstuk.

5.1 Gemeente Brummen

		Ligging:	
		<i>Centrum</i>	<i>Perifeer</i>
Volume:	<i>Grootschalig</i>	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	<i>Kleinschalig/ middelgroot</i>	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 8 Positionering case binnen de selectiematrix

Binnen de gemeente Brummen (provincie Gelderland) ligt de kern Eerbeek. Eerbeek is de grootste kern van de gemeente en heeft iets meer dan 10.000 inwoners (Gemeente Brummen, 2014). Het centrum van Eerbeek ondergaat een metamorfose, waarbij een nieuw dorpscentrum wordt ontwikkeld. Met deze ontwikkeling wordt circa 4320 vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo) toegevoegd (Royal Haskoning, 2012, p. 8). Voor deze ontwikkeling is in 2009 een structuurvisie opgesteld (Gemeente Brummen, 2009). Het plangebied bestaat uit vijf deelgebieden (Centrumplan Eerbeek, 2014), waarbij voor ieder deelgebied een bestemmingsplan wordt opgesteld. Omdat de ontwikkeling van het centrum van Eerbeek ook enkele detailhandelsfuncties kent is in 2012 een actualisatie van het dpo centrum Eerbeek uitgevoerd. In 2006 is eerder een dpo uitgevoerd voor zowel de kern Brummen als Eerbeek. In 2009 is het dpo geactualiseerd in het kader van een verdere ontwikkeling van het Centrumplan Eerbeek. Vervolgens was op die actualisatie weer een actualisatie nodig in 2012. Dit komt onder andere door de veranderde economische situatie, waardoor een aantal parameters aangepast moesten worden zoals een kleinere bevolkingstoename als gevolg van minder nieuwbouwwoningen (Royal Haskoning, 2012, p. 1). In Eerbeek worden minder woningen gerealiseerd mede door de regionale woningbouwdiscussie. De provincie Gelderland zet in op regulering van woningbouwaantallen. Hiervoor dienden de aantallen voor nieuwbouw teruggedrongen te worden. Een andere reden voor de actualisatie van het dpo waren de twijfels over de conclusies uit het dpo van 2009. De ondernemersvereniging Eerbeek had destijds haar zorgen geuit over de toenemende winkelleegstand en tegelijkertijd het uitbreiden van het winkelgebied door het toevoegen van onder andere een bouwmarkt. Het dpo dient beschouwd te worden als een quickscan op de resultaten van het dpo uit 2009, waarbij is getoetst op de nieuwe actualiteit. Het dpo dient als onderbouwing van de bestemmingsplannen voor het centrum van Eerbeek (Royal Haskoning, 2012, p. 2).

Feitenvorming

De gemeente Brummen is van mening dat het dpo voor het centrum van Eerbeek vooral een bouwsteen is voor besluitvorming. Bepaalde zaken die in een dpo naar voren komen blijken in de markt anders te liggen. Bijvoorbeeld een hoog en laag segment supermarkt concurreert nauwelijks met elkaar, terwijl in een dpo enkel het onderscheid dagelijks/niet-dagelijks wordt gehanteerd. Overigens kunnen deze zaken niet altijd planologisch geregeld worden. Voor het centrumgebied in Eerbeek is een dpo het meest betrouwbare inschattinginstrument dat voor handen ligt, maar geen transparant instrument. De betrokken beleidsambtenaar zegt hierover het volgende: *‘We krijgen vragen binnen van marktpartijen, maar die hebben dan meteen een direct belang, die willen iets. En zo'n dpo helpt in die zin om daar enige weging in aan te brengen’* (P.B. Zwiers, persoonlijke communicatie, 20 mei, 2014). Een dpo blijkt niet altijd te kloppen met de praktijk (P.B. Zwiers, persoonlijke communicatie, 20 mei, 2014), waardoor de inzichten over de ruimtelijk-economische behoefte beperkt bijdragen aan onzekerheidsreductie en het verminderen van de complexiteit.

Uit het dpo blijken de volgende zaken (Royal Haskoning, 2012):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Beperkt.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Ja.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 9 Analyse dpo case gemeente Brummen

Toelichting:

1. De afbakening zit vooral in de begrippen, waarbij in het dpo een onderscheid wordt gemaakt in dagelijkse detailhandel, niet-dagelijkse detailhandel en bouwmarkt. De gebiedsindeling omvat het centrum van Eerbeek, wat verder niet wordt toegelicht;
2. Voor de kenmerken van consumenten wordt rekening gehouden met de bestedingen per hoofd, koopkrachtbinding en koopkrachttoevloeiing (al dan niet door toerisme);
3. De analyse van het aanbod is beschreven middels een inventarisatie van het winkelareaal, waarbij leegstand wordt meeberekend;
4. De huidige situatie staat schematisch in het dpo weergegeven waarbij sprake is van overbewinkeling in de dagelijkse sector en enige onderbewinkeling in de niet-dagelijkse sector;
5. Met de inventarisatie naar potentiële veranderingen wordt rekening gehouden met trends en ontwikkelingen vanuit de consument en de markt. Internetwinkelen is hier een voorbeeld van, maar ook harde en zachte plannen worden meegenomen in het dpo. Bevolkingskrimp en leegstand worden wel genoemd, maar niet meegenomen in de berekening;
6. In het dpo wordt rekening gehouden met regionale en lokale ontwikkelingen van bevolking en toerisme;
7. Het beleidsprogramma is geformuleerd op basis van een terugkoppeling van de resultaten voor de dagelijkse en niet-dagelijkse sector, maar ook wat dit betekent voor de structuur van het centrum.

Beeldvorming en wilsvorming

Zoals eerder al aan bod kwam is het dpo meerdere malen geactualiseerd voor de centrumontwikkeling in Eerbeek en aangepast aan bepaalde ontwikkelingen, zoals het instorten van de woningmarkt (P.B. Zwiers, persoonlijke communicatie, 20 mei, 2014). Dit heeft vooral consequenties gehad op programmaniveau, waarbij met elke actualisatie het programma werd aangepast. Het dpo werd al vroegtijdig opgesteld als bouwsteen voor de structuurvisie uit 2009, maar ook later als onderbouwing voor de bestemmingsplannen, waardoor het dpo dient te worden geactualiseerd, ook in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (P.B. Zwiers, persoonlijke communicatie, 20 mei, 2014).

Het dpo werd afgestemd met de ondernemersvereniging in het centrum van Eerbeek, waardoor enig maatschappelijk draagvlak werd verworven. Een ondernemersvereniging kan op zijn beurt invloed uitoefenen op de politiek, maar dat is niet gebeurd. De beslissing om een dpo te laten uitvoeren komt dan ook vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Brummen. De ondernemersvereniging, maar ook de ontwikkelaar heeft enige invloed gehad op de onderzoeksvraag die bij het adviesbureau werd neergelegd voor het dpo. De gemeente is primair verantwoordelijk voor het bestemmingsplan, maar daarbij zijn de belanghebbende actoren wel betrokken. Mede door deze samenwerking zijn de onderzoeksresultaten volledig geaccepteerd door de belanghebbende partijen en heeft het planningsproces niet geleid tot een juridische strijd. Dit heeft overigens ook te maken met het feit dat het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld. Ondanks dat het dpo financiële consequenties heeft in de zin van aanpassingen van de programmering heeft dit (nog) niet geleid tot een gebrek aan wilsvorming. Naar verwachting komt voor de verdere centrumontwikkeling weer een actualisatie van het dpo uit 2012 om te kunnen voorzien in een actuele motivering van de nog vast te stellen bestemmingsplannen (P.B. Zwiers, persoonlijke communicatie, 20 mei, 2014). Het voordeel van een dpo is de indicatieve berekening om een weging te geven aan de ruimtelijk-economische behoefte voor een voorgenomen ontwikkeling. Nadeel van een dpo is dat deze niet altijd goed aansluit bij de praktijk.

5.2 Gemeente Epe

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 10 Positionering case binnen de selectiematrix

In gemeente Epe (provincie Gelderland) ligt de gelijknamige kern Epe. Epe heeft circa 15.000 inwoners en is de grootste kern binnen de gemeente (Gemeente Epe, 2014). In Epe ligt het bedrijventerrein Kweekweg. Voor dit bedrijventerrein is in 2008 een bestemmingsplan opgesteld met een mogelijkheid tot uitbreiding in de zuidelijke en oostelijke richting van dit terrein (BRO, 2013a, p. 3). Onderdeel van deze uitbreiding is het Retailpark Poort van Epe, waarvoor in 2013 een bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld. Met dit bestemmingsplan is perifere detailhandel mogelijk gemaakt, waarbij is gestreefd naar een uitgebalanceerd winkelaanbod in de woonbranche, met een omvang van circa 12.000 m² bruto vloeroppervlak (bvo) (BRO, 2013a, p. 10). Op deze locatie dienen winkels aanvullend te zijn ten opzichte van elkaar, waarbij wordt uitgegaan van de branches: bouwmarkt, agri-retail, woonwarenhuis, woninginrichting, keukens, sanitair, meubels, tuinmeubelen en aanverwante artikelen, met uitzonderingen. Gezien de verscheidenheid aan branches zijn de bestemmingsplanregels verruimd (BRO, 2013a, p. 3). Met deze perifere locatie wordt rekening gehouden met een regiofunctie, waardoor ook rekening is gehouden met een verzorgingsgebied inclusief de omliggende gemeenten. De realisering van het Retailpark was in 2008 al mogelijk gemaakt (BRO, 2013a, p. 9). De gemeente Epe beoogt met deze ontwikkeling om op een perifere

locatie ruimte te bieden aan doelgericht bezochte detailhandel, waardoor de koopmotieven recreatief winkelen en dagelijkse boodschappen behouden blijven voor het centrum (BRO, 2013a, p. 21). De winkels op de perifere locatie dienen aanvullend te zijn op de voorzieningen van het centrumgebied. In de distributieve onderbouwing wordt aangehaald dat de traditionele rol van het dpo niet meer de basis mag zijn voor de besluitvorming voor ruimtelijke detailhandelsontwikkelingen (BRO, 2013a, p. 21).

Feitenvorming

De gemeente Epe is van mening dat het dpo voor het Retailpark Poort van Epe een bevestiging was van de voorgenomen ontwikkeling. Volgens de gemeente is een dpo een redelijk betrouwbaar inschattinginstrument doordat zij zelf ook contra-expertises hebben uitgevoerd waaruit vrijwel dezelfde conclusies kwamen (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). Hierdoor heeft het dpo bijgedragen aan een onzekerheidsreductie over de inzichten van de ruimtelijke – en economische behoefte van de voorgenomen planontwikkeling. Voor de gemeente Epe was het onderzoek echter niet transparant te noemen omdat ze het onderzoek en het bestemmingsplan volledig uitbesteed hebben (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). Het dpo voor het Retailpark Poort van Epe is vooral kwalitatief ingestoken (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014), waardoor de complexiteit van het onderzoek is verminderd.

Uit het dpo blijken de volgende zaken (BRO, 2013a):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Beperkt.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Beperkt.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 11 Analyse dpo case gemeente Epe

Toelichting:

1. De distributieve onderbouwing maakt direct onderdeel uit van het bestemmingsplan waardoor het gebied is afgebakend, maar dat geldt niet voor de regionale verzorging van de voorgenomen ontwikkeling die nauwelijks aan bod komt in het plan;
2. De kenmerken over de consumenten komen aan bod in de zin van een beschrijving van de huidige economische situatie met een zeer laag consumentenvertrouwen, maar ook aan de hand van het bezoeks-motief;
3. Voor de inventarisatie aan de aanbodkant wordt de leegstandsontwikkeling beschreven, welke een grote invloed heeft op de aanbodstructuur;
4. De beschreven trends en kenmerken aan de vraag- en aanbodkant worden geanalyseerd en beschreven als consequenties voor Epe. Dit betreft vooral een kwalitatieve beschrijving en in mindere mate een kwantitatieve analyse;

5. Aanvullend op de trends aan de vraag- en aanbodkant wordt rekening gehouden met schaalvergroting, echter wordt nauwelijks rekening gehouden met plannen in de regio in het distributieve onderzoek, enkel met het centrum van Epe;
6. In de onderbouwing is een paragraaf opgenomen over de veranderende samenstelling van de bevolking met trends als vergrijzing;
7. De uitwerking van het beleidsprogramma uit zich in een uitwerking van de branchering voor het bestemmingsplan.

Beeldvorming en wilsvorming

De distributieve onderbouwing voor het Retailpark Poort van Epe is opgesteld kort voordat het bestemmingsplan werd vastgesteld. Dit heeft te maken met een voorgeschiedenis. In Epe waren twee bouwmarkten, waarvan één al fysiek aanwezig en de andere wilde een bouwmarkt realiseren op bovengenoemde locatie. Beide probeerden aan te tonen dat er wel of geen marktruimte was voor een extra bouwmarkt middels een dpo. Uiteindelijk was maar één bouwmarkt geïnteresseerd, maar door de dpo studies kwam naar voren dat er wel enige marktruimte was. Omdat het oorspronkelijke plan uit 2008 al de mogelijkheid had voor perifere detailhandel was een dpo onderbouwing niet nodig in een vroeg stadium (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). Echter, mede door de economische crisis, heeft de ontwikkelaar gevraagd om een verruiming van functies op te nemen in het bestemmingsplan.

Deze verruiming is de distributieve onderbouwing die bij het bestemmingsplan uit 2013 hoort. Uit het dpo blijkt dat er beperkte marktruimte was en dat functies zouden concurreren met het centrum, maar op basis van een ruimtelijke motivatie heeft de ontwikkeling doorgang kunnen vinden (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). Door de omstandigheden is de onderbouwing later tot stand gekomen dan dat bij andere initiatieven het geval is. Gaandeweg het proces heeft de gemeente Epe flink wat weerstand gekregen van de ondernemersverenigingen. Het punt van deze ondernemersverenigingen was dat te veel functies mogelijk werden op de perifere locatie, waardoor het centrum mogelijk leeg getrokken zou kunnen worden. Vervolgens is hiervoor een contra-expertise uitgevoerd door een ander onderzoeksbureau (RBOI, 2013). Met deze contra-expertise is de juridische bewoording van de planontwikkeling enigszins aangepast. Deze contra-expertise is vervolgens gebruikt voor de communicatie met de ondernemersverenigingen (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014).

Uit deze procesmatige aspecten blijkt dat maatschappelijk draagvlak van belang is voor de ontwikkeling van Retailpark Poort van Epe. Perifere ontwikkelingen liggen gevoelig en dan is het belangrijk dat er goed gecommuniceerd wordt met de belanghebbende partijen. De betrokken beleidsambtenaar omschrijft de rol van het dpo in het planningsproces als volgt:

Aan de ene kant is het heel goed dat gemotiveerd wordt waarom een bepaalde functie ergens zou moeten kunnen. Aan de andere kant roept dat veel discussies op, dat moet men op zich ook niet uit de weg gaan, maar er staan natuurlijk ook altijd bijzinnetjes in die rapporten die hele dorpen op stellen doen zetten, maar dat zit hem meer in de communicatie. (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014)

Dan is dit project geen goed voorbeeld. De weerstand had ook te maken met een project in het centrum waar nieuwe vierkante meters detailhandel worden toegevoegd (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Deze maatschappelijke discussie leek ook een politieke discussie te gaan worden, maar dat viel met de vaststelling van het bestemmingsplan uiteindelijk mee. Door een gebrek aan maatschappelijk draagvlak is een contra-expertise uitgevoerd (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). De weerstand kwam van ondernemersverenigingen, maar ook vanuit enkele beleggers en ontwikkelaars die in het centrum zitten. Door deze weerstand is het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld, met onder andere een minimum omvang van 1000 m² winkelvloer oppervlak (wvo) voor de bedrijven die zich willen vestigen op het Retailpark Poort van Epe.

De belanghebbende partijen hebben geen invloed gehad op de onderzoeksvraag voor de distributieve onderbouwing. De ontwikkelaar was opdrachtgever voor het dpo, maar de gemeente heeft wel gecommuniceerd over het dpo met het onderzoeksbureau. De provincie heeft bij deze ontwikkeling nauwelijks een rol gespeeld en hebben ook geen zienswijzen ingediend. De ontwikkeling is niet regionaal afgestemd omdat de mogelijkheid voor perifere detailhandel al aanwezig was, waardoor de ladder voor duurzame verstedelijking niet toegepast is. Met deze ontwikkeling ging het om een verbijzondering van functies, waarbij extra vierkante meters bij zijn gekomen (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014). De contra-expertise heeft financiële consequenties gehad voor de gemeente, maar niet voor de ontwikkelaar, omdat het bestemmingsplan is vastgesteld met een verruiming van de functies. Overigens is de contra-expertise niet opgenomen als bijlage van het gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan. Tot slot omschrijft de gemeente Epe de voordelen van een dpo als volgt:

Voordeel is in ieder geval dat inzicht wordt geboden in de ruimtelijk-economische consequenties, maar ook dat een ruimtelijke afweging gemaakt kan worden. Het geeft wel nuttige informatie zo'n dpo mijn inziens. Plus de onderbouwing van het bestemmingsplan wordt beter. Goede motivering en een goede afweging op het juiste moment is essentieel voor de besluitvorming over een ontwikkeling. Wij willen dat soort onderzoek gewoon aan de voorkant hebben. Op dat moment kan gewoon een integrale afweging gemaakt worden. (H. Naijen, persoonlijke communicatie, 2 juni, 2014)

5.3 Gemeente Lansingerland

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 12 Positionering case binnen de selectiematrix

Binnen de gemeente Lansingerland (provincie Zuid-Holland) ligt de kern Bleiswijk. Bleiswijk is de kleinste kern van de gemeente Lansingerland en heeft circa 11.000 inwoners (Gemeente Lansingerland, 2014). Aan de rand van de gemeente Lansingerland ligt Bedrijvenpark Prisma, welke wordt begrensd door de A12, de gemeentegrens met Zoetermeer en de Nieuwe Hoefweg (provinciale weg). Voor deze locatie is in juli 2013 een bestemmingsplan vastgesteld (RBOI, 2013). Ter onderbouwing is in datzelfde jaar een effectanalyse uitgevoerd naar de vraag/aanbod verhoudingen in de perifere detailhandelsbranches in Zoetermeer en Bleiswijk. Het bedrijvenpark Prisma heeft een potentieel aan circa 85 hectare netto uitgeefbare ruimte, waarbij vrijwel alle grote steden in de Randstad zich bevinden op maximaal een half uur rijden van de Prisma locatie (BRO, 2013b, p. 3). De ontwikkeling bestaat uit een samenwerking tussen de gemeenten Zoetermeer en Lansingerland, Bedrijvenschap Hoefweg, ASR Vastgoedontwikkeling en Maasstede Vastgoedontwikkeling. Het planinitiatief voor de Hoefweg-Noord bestaat echter (maar) uit een omvang van 20.000 m². Het voorgaande bestemmingsplan bood hier ook ruimte voor (BRO, 2013b, p. 3). Het planinitiatief bestaat uit een woon/winkelconcept gericht op de klassieke PDV branches wonen en doe-het-zelf. Verder is deze ontwikkeling primair gericht op de inwoners van Zoetermeer en in mindere mate op de inwoners van Bleiswijk. De effectenanalyse is een actualisatie op de versies van 2011 en januari 2013, waarbij de laatste actualisatie een extra paragraaf betreft over de ladder voor duurzame verstedelijking (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De cijfermatige onderbouwing is bij deze actualisatie niet aangepast (BRO, 2013b, p. 4).

Feitenvorming

Volgens de gemeente Lansingerland is een dpo onderbouwing sterk afhankelijk van de input (data) en de onderzoeksvraag. Daarbij geeft een dpo beperkt inzicht in de ruimtelijke en economische behoefte. Het dpo bepaald de eventuele marktruimte, maar zegt weinig over de invulling van die eventuele marktruimte. De betrokken beleidsambtenaar zegt hierover het volgende: *‘Algemeen gezegd, met een dpo krijg je eruit wat je er in stopt. Als je er onzin instopt, krijg je er onzin uit. Dat is afhankelijk hoe serieus je het oppakt’* (A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Daarbij worden ruimtelijke kwaliteitsafwegingen belangrijker omdat de provincie hier om vraagt, maar ook in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn en de ladder voor duurzame verstedelijking (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Een dpo is volgens de gemeente Lansingerland een redelijk betrouwbaar inschattinginstrument, ook bij gebrek aan beter. Een dpo geeft richting aan de mogelijkheden voor een eventuele ontwikkeling, het is een richtinggevend/indicatief instrument, wat bijdraagt aan onzekerheidsreductie voor de betrokken partijen (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De dataverzameling voor het dpo ter onderbouwing van de Prisma locatie is transparant te noemen. De gemeente heeft de bevolkingsprognoses aangeleverd, maar ook de aannames gecheckt, en vervolgens vergeleken met bijvoorbeeld de provinciale cijfers, zoals het koopstromenonderzoek (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Een lastig punt daarbij is dat de lijntjes tussen het onderzoeksbureau en de gemeente niet rechtstreeks lopen, maar via de ontwikkelaar waardoor soms de boodschap enigszins verwaterd (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

Uit het dpo blijken de volgende zaken (BRO, 2013b):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Beperkt.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Beperkt.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 13 Analyse dpo case gemeente Lansingerland

Toelichting:

1. De afbakening wordt uitgebreid beschreven op lokaal niveau, hoewel betwijfeld kan worden of de ontwikkeling al dan niet invloed heeft op de regio gezien de omvang van de ontwikkeling;
2. Voor de analyse naar de kenmerken van consumenten wordt onder meer verwezen naar het Koopstromenonderzoek Randstad;
3. De uitgangssituatie voor het aanbod is geïnventariseerd, waarbij aandacht is voor het overige perifere winkelaanbod in de regio en de effecten op het bestaande aanbod;
4. De vraag- en aanbodsituatie is afgezet tegen landelijke gemiddelden in omzet waaruit blijkt dat sprake is van uitbreidingsruimte;
5. Voor de berekening van de uitbreidingsruimte is rekening gehouden met gelijke bestedingscijfers als gemiddelde ondanks trends als internetwinkelen. In bijlage 2 van de effectanalyse zijn verschillende trends beschreven, maar daarbij wordt nauwelijks rekening gehouden met harde en zachte plannen in de regio;
6. In het dpo worden uitspraken gedaan over de toekomstige uitbreidingsruimte in relatie tot demografische ontwikkelingen;
7. Met het beleidsprogramma wordt vastgehouden aan het oorspronkelijke plan waarbij de uitbreidingsruimte met 7.000 m² wordt overschreden. Voor deze overschrijding worden wel enkele argumenten aangevoerd waarom het wel zou kunnen.

Beeldvorming en wilsvorming

Naast de locatie Hoefweg-Noord (Prisma) ligt nog een locatie genaamd Bleizo. Op deze locatie bestaat het idee om een treinstation te ontwikkelen, wat de basis is voor een Factory Outlet Center. Deze ontwikkeling is echter niet doorggegaan. Ondernemers uit de centrumlocaties hadden kritiek op de plannen van het FOC, maar desondanks had de gemeenteraad met een kleine meerderheid ingestemd met de ontwikkeling. De provincie ging vervolgens niet akkoord met de komst van het FOC Bleizo. Voor deze ontwikkeling was weinig maatschappelijk draagvlak en uiteindelijk ook geen politiek draagvlak vanuit de provincie. Door deze ontwikkelingen rond het FOC Bleizo is de woonboulevard enigszins in de luwte gebleven, maar desondanks heeft de provincie ook hier een streep doorgezet (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

De Provinciale Verordening van de provincie Zuid-Holland schrijft voor dat bepaalde functies zich perifeer mogen vestigen, maar dan moet dit wel goed onderbouwd worden. Daarnaast dient de ontwikkeling afgestemd te worden met het Regionaal Economisch Overleg (REO). Vervolgens toetst de provincie het bestemmingsplan, waarbij de provincie voor dit plan een reactieve zienswijze heeft gegeven waardoor een streep door het plan is gezet (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Het bestemmingsplan ligt nu bij de Raad van State en is nog steeds in procedure. Dit dossier loopt al ongeveer 10 jaar (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014).

De discussie gaat grotendeels over een vergelijkbaar project genaamd Woonhart in Zoetermeer. De provincie Zuid-Holland is niet zozeer tegen een woonboulevard op die locatie, maar wel op voorwaarde dat het Woonhart ophoudt te bestaan als concentratie van woonwinkels en ook de bestemming daartoe verliest (P. Nijssen, persoonlijke communicatie, 25 juni, 2014). Om deze reden is een reactieve aanwijzing gegeven, omdat beide ontwikkelingen niet gelijktijdig zijn gekoppeld. In het bestemmingsplan, zoals het was opgesteld, worden nieuwe vierkante meters toegevoegd. Twee woonboulevards/winkelcentra in hetzelfde verzorgingsgebied is niet wenselijk. Het Woonhart ligt tegen het centrum van Zoetermeer aan, wat heel goed als versterking zou kunnen werken van het centrum van Zoetermeer. Het lastige aan deze situatie is de verplaatsing van het Woonhart stimuleren en het bewerkstelligen van deze verplaatsing (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Daarbij kan de vraag gesteld worden of dit vanuit ruimtelijke oogpunt wenselijk is. De vaststelling van het bestemmingsplan vervalt dus voorlopig.

Het gebrek aan draagvlak komt vooral vanuit de provincie en in mindere mate vanuit lokale maatschappij en - politiek (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De discussie gaat ook over het vorige bestemmingsplan, waarbij de mogelijkheid al aanwezig was voor het realiseren van perifere detailhandelslocaties, maar ook over de verplaatsing van het Woonhart naar de Hoefweg-Noord locatie zoals hierboven beschreven is. Een ander opvallende constatering in het dpo is dat het verzorgingsgebied van de woonboulevard primair is gericht op de inwoners van Zoetermeer. Dit heeft er mee te maken dat de woonwijk van Zoetermeer direct aangrenzend is en dat de A12 een barrière vormt voor de inwoners uit Lansingerland. Over de regionale uitstraling van de voorgenomen planontwikkeling wordt weinig beschreven. Dit heeft te maken met een eventuele strijdigheid met woonboulevard Alexandrium in Rotterdam, welke een groot verzorgingsgebied kent binnen de regio en provincie (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

De gemeente Lansingerland heeft een beleid waarbij de initiatiefnemer voor een project dient aan te tonen dat deze ontwikkeling mogelijk is middels een onderbouwing. Voor deze planontwikkeling was een ontwikkelaar de initiatiefnemer en heeft ook het dpo laten uitvoeren. Het beleid van de gemeente Lansingerland kan als volgt geïllustreerd worden:

Je zou kunnen zeggen, gemeente, waarom doe je het niet zelf dan? Dan kun je het zelf bepalen. Doen we niet, omdat we geen rijke gemeente zijn, we moeten heel goed met ons geld omgaan. Ten tweede als een initiatiefnemer iets wil vinden wij ook dat hij verantwoordelijk is om aan te tonen dat het haalbaar is. Als we echt twijfels hebben zullen we misschien een second opinion laten uitvoeren/vragen. (A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014)

Bij de totstandkoming van het dpo hebben de betrokken gemeenten en de ontwikkelaar de onderzoeksvraag neergelegd bij het onderzoeksbureau. De gemeente Lansingerland heeft enkele tussentijdse versies beoordeeld. De provincie had bezwaren op de resultaten uit het dpo (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De ontwikkeling heeft daardoor ook geleid tot juridische consequenties waarbij de provincie beweert dat het niet in haar beleid past. Het dpo is hierbij een bouwsteen voor de argumentatie, ook in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. De ontwikkelingen door de jaren heen hebben financiële consequenties gehad. De Prisma locatie heeft een ontwikkelpotentieel van 200.000 m², dat is vervolgens teruggegaan naar 49.000 m². Door het afblazen van de FOC Bleizo ontwikkeling is daar nog 20.000 m² van overgebleven waarvan het de vraag is of die wel ontwikkeld gaan worden (J. Koch & A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De betrokken beleidsambtenaar zegt hierover het volgende:

Voor dit plan zijn natuurlijk al wel investeringen gedaan, er zijn natuurlijk al wel plannen ontwikkeld voor die woonboulevard en als de provincie daar een streep doorheen zet en de Raad van State is het daarmee eens, ja, dan is er wel geld weggegooid inderdaad. (A. Koopman, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014)

5.4 Gemeente Nunspeet

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 14 Positionering case binnen de selectiematrix

In de gemeente Nunspeet (provincie Gelderland) ligt de kern Elspeet. Elspeet is een dorp met ongeveer 4000 inwoners (Gemeente Nunspeet, 2014). Op initiatief van een ondernemer uit Elspeet is een principeverzoek ingediend bij de gemeente Nunspeet voor een verplaatsing van zijn supermarkt naar de Uddelerweg 69a (Bureau Stedelijke Planning, 2012a). Dit betreft een locatie buiten de bebouwde kom. Om een bestemmingsplanwijziging mogelijk te maken is in 2012 een dpo opgesteld in opdracht van de ondernemer. De raadscommissie is akkoord gegaan met het principeverzoek voor de verplaatsing van de supermarkt, waarbij een ruimtelijke en distributieve onderbouwing is vereist. De ontwikkeling omvat een supermarkt van 1000 m² wvo (Bureau Stedelijke Planning, 2012a, p. 6). Het bestemmingsplan Uddelerweg 69a is in 2013 gewijzigd vastgesteld (Gemeente Nunspeet, 2013). De supermarkt is de enige in het dorp en vervult een belangrijke functie als voorziening voor dagelijkse boodschappen. Reden tot verplaatsing is dat het functioneren van de supermarkt onder druk staat doordat met de huidige omvang (650 m²) geen compleet assortiment geboden kan worden. Hierdoor kan de supermarkt nauwelijks concurreren met de supermarkten in de omliggende dorpen. Daarnaast is sprake van een parkeerprobleem op de huidige locatie. Om de supermarkt te verplaatsen is gezocht naar een nieuwe locatie, welke gevonden is aan de Uddelerweg. Deze locatie begeeft zich buiten de bebouwde kom en ligt aan de hoofdonthoudingsweg van Elspeet.

Feitenvorming

Volgens de gemeente Nunspeet worden dpo's vooral toegepast bij grotere ontwikkelingen. Op de schaal van de Uddelerweg 69a is het vrij uniek te noemen. Ook zonder het dpo was duidelijk dat de behoefte aan het behouden van de supermarkt aanwezig was. Toch wilde men weten wat deze verplaatsing zou betekenen voor het centrum, maar ook voor de regio. Het dpo is een relatief betrouwbaar instrument, waarbij rekening is gehouden met scenario's (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Hierdoor wordt de onzekerheid over de voorgenomen ontwikkeling gereduceerd en biedt het dpo inzicht in de ruimtelijk-economische behoefte van de voorgenomen ontwikkeling. Het onderzoek is op een transparante wijze tot stand gekomen, waardoor ook de uitkomsten helder zijn. Echter gaat het om inschattingen, waardoor de uitkomsten vooral indicatief gelezen moeten worden. Deze inschattingen maken het onderzoeksinstrument complex. Over de betrouwbaarheid zegt de betrokken beleidsambtenaar het volgende:

Een dpo is op zich wel betrouwbaar, zolang je maar niet blind vaart op de conclusies en zelf na blijft denken. Er zijn een aantal zaken waarop je als gemeente kritisch moet zijn: is het verhaal logisch opgebouwd en passen de conclusies bij het verhaal, maar 100% zekerheid heb je gewoon niet bij dit soort onderzoek. Als een ander onderzoeksbureau wordt ingeschakeld hebben die mogelijk een andere kijk op bepaalde dingen en dus andere conclusies, dat kun je niet voorkomen. (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014)

Uit het dpo blijken de volgende zaken (Bureau Stedelijke Planning, 2012a):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Ja.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Beperkt.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 15 Analyse dpo case gemeente Nunspeet

Toelichting:

1. Het verzorgingsgebied is beschreven aan de hand van demografische kenmerken en kaartmateriaal;
2. Voor de vraag is een benchmarkanalyse uitgevoerd;
3. Het aanbod is geïnventariseerd, waar bij ook de ruimtelijke (aanbod)structuur is weergegeven door middel van kaartmateriaal;
4. Uit de berekening blijkt dat een redelijk evenwicht bestaat tussen vraag en aanbod voor de dagelijkse sector in Elspeet, waar enige uitbreidingsruimte bestaat;

5. Aan de inventarisatie van potentiële veranderingen is een apart hoofdstuk gewijd, waar trends en ontwikkelingen in beleid aan bod komen, de planvoorraad in de regio komt nauwelijks aan bod;
6. In de distributieve onderbouwing wordt uitgegaan van een lichte daling van het bevolkingsaantal, daarnaast worden meerdere scenario’s geschetst als toekomstverkenning;
7. Het programma gaat uit van drie scenario’s, waar voor alle scenario’s een beleidsprogramma is samengesteld.

Beeldvorming en wilsvorming

Uit de inleiding van deze case blijkt dat de supermarkt uit het dorpscentrum verplaatst moest worden. Deze verplaatsing brengt risico’s met zich mee omdat een supermarkt een consument aantrekkende werking heeft (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Daarom is onderzocht wat deze verplaatsing zou betekenen voor het centrum, want als de supermarkt verplaatst wordt krijgen andere winkels daar mogelijk last van. In het verleden is gezocht naar een mogelijke centrumlocatie voor de verplaatsing van de supermarkt, maar die locaties lagen echter niet voor handen (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Uiteindelijk is gekozen voor de perifere locatie aan de rand van het dorp. Dit betreft tevens de uitbreidingslocatie voor een eventuele dorpsuitbreiding. Het dpo was een voorwaarde om medewerking te verlenen aan het principeverzoek: *‘We wilden eerst in beeld hebben wat de gevolgen zouden kunnen zijn, voordat medewerking wordt verleend aan de bestemmingsplanherziening’* (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Het dpo is uitgevoerd vlak na de aanvraag, dus in een relatief vroeg stadium. Het dpo was een harde eis. Door deze eis bestond een kritische houding vanuit de politiek, maar uiteindelijk bestond voor deze ontwikkeling zowel politiek – als maatschappelijk draagvlak. Het dpo is uitgevoerd door de ondernemer/ontwikkelaar. De gemeente heeft zelf geen dpo uitgevoerd vanuit kostenoverwegingen:

Je ziet een tendens bij alle gemeenten op dit moment dat de verplichting om een onderzoek aan te leveren steeds meer bij de aanvrager zelf wordt gelegd, zodat de gemeenten steeds minder opdracht geven voor de uitvoerende onderzoeken en die verantwoordelijkheid steeds vaker weglegt. (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014)

Desondanks zijn geen zienswijzen binnen gekomen over het dpo en heeft het ook geen extra juridische of financiële consequenties gehad. Deze ontwikkeling is vroegtijdig afgestemd met de provincie, waarbij zij ook graag een dpo wilde zien (M. Proper, persoonlijke communicatie, 4 juni, 2014). Het voordeel van een dpo is volgens de gemeente dat het een goede onderbouwing biedt voor het bestemmingsplan. Nadeel is dat de geschetste scenario’s en de conclusies mogelijk niet overeenkomen met de werkelijkheid. Overigens is het dpo bij deze ontwikkeling niet uitgevoerd in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking, maar voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontvruchting.

5.5 Gemeente Sittard-Geleen

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 16 Positionering case binnen de selectiematrix

In de gemeente Sittard-Geleen (provincie Limburg) ligt de stad Sittard. Sittard is de grootste stad binnen de gemeente met een inwoneraantal van meer dan 37.000 (Gemeente Sittard-Geleen, 2014). De gemeente Sittard-Geleen heeft een ontwikkelingsplan opgesteld voor de herontwikkeling van het centrumgebied van Sittard (BRO, 2012a). Het ontwikkelingsplan bestaat uit vijf deelgebieden, waarvan 'de Dobbelsteen' er een is. Een van de ambities voor de herontwikkeling van het centrum is een ontmoetingscentrum met een bovenregionale winkelfunctie. Het bestemmingsplan 'de Dobbelsteen' is eind 2012 vastgesteld (BRO, 2012a). Dit project is een van de belangrijkste vernieuwingsprojecten in het centrum van Sittard. Ter onderbouwing van de functionele invulling van de commerciële functies is een dpo uitgevoerd (BRO, 2012b). Het beoogde programma voor 'de Dobbelsteen' omvat de vestiging van een hogeschool, een museum, een filmhuis, een bibliotheek, horeca, een beperkt aantal woningen en maximaal 12.500 m² bruto vloeroppervlak (bvo) aan detailhandel (BRO, 2012b, p. 3). In 2007 is al eerder een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingsmogelijkheden voor de detailhandel op de projectlocatie. Door veranderingen in de economische situatie en de opkomst van internetretail zijn de omstandigheden veranderd en is het dpo geactualiseerd.

Feitenvorming

Volgens de gemeente Sittard-Geleen heeft het dpo antwoord gegeven op de gestelde onderzoeksvragen (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014) en het dpo inzicht geboden in de ruimtelijke en economische behoefte van de voorgenomen ontwikkeling. Uit het dpo kwam naar voren welke branches ontbreken in Sittard. Het dpo is daarbij een relatief betrouwbaar inschattinginstrument voor dit project. Dit geldt niet voor alle projecten volgens de betrokken beleidsambtenaar: *'De betrouwbaarheid hangt er van af wie het opstelt. Ik heb dpo's gezien die duidelijk naar een uitkomst toe redeneren en ik heb dpo's gezien waarvan ik het gevoel had dat daar in ieder geval redelijk objectief is geadviseerd'* (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014). De dataverzameling voor dit dpo is transparant te noemen doordat helder is gecommuniceerd met het onderzoeksbureau op welke manier de data is verzameld, waarbij ook veldwerk is verricht (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014).

Uit het dpo blijken de volgende zaken (BRO, 2012b):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Ja.
2. Kenmerken consumenten	Beperkt.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Ja.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 17 Analyse dpo case gemeente Sittard-Geleen

Toelichting:

1. Het plangebied is uitgebreid beschreven in de zin van het functionele programma en de ligging van het gebied;
2. De kenmerken van de consumenten worden enkel beschreven aan de hand van het functioneren van winkels in de dagelijkse en niet dagelijkse sector en algemene trends van consumenten, deze wordt bijvoorbeeld niet onderbouwd met een koopstromenonderzoek;
3. Het aanbod bestaat beschreven aan de hand van de omvang, samenstelling, leegstand en de ruimtelijke structuur van winkelgebieden voor de stad Sittard;
4. Bij de analyse van de huidige situatie wordt aangegeven dat door de algemene ontwikkelingen in de detailhandel en door het toevoegen van nieuwe winkelgebieden de leegstand kan toenemen, waardoor de effecten lastig te kwantificeren zijn;
5. De potentiële veranderingen zijn beschreven als relevante ontwikkelingen waarbij is gekeken naar de bevolkingsontwikkeling, plannen binnen de gemeente en algemene en relevante ontwikkelingen binnen de detailhandelsbranche, zoals leegstand en internetwinkelen;
6. De toekomstverkenning is beschreven als versterking van het centrum, als bronpunctfunctie;
7. Het beleidsprogramma uit zich in een detailhandelsprogramma voor het project waarin de branches zijn beschreven.

Beeldvorming en wilsvorming

Zoals in de inleiding aan bod is gekomen is in een vroeg stadium van planontwikkeling een dpo opgesteld. De betrokken beleidsambtenaar zegt hierover het volgende:

Al heel vroeg is er een dpo opgesteld vanwege het feit dat sowieso alles wat retail aangaat buitengewoon gevoelig ligt binnen Sittard-Geleen, maar we wilden ook met name de effecten weten van een ontwikkeling van 10.000 vierkante meter bvo. We wilden weten wat voor effect dat had op de bestaande en zittende winkels en wilden we ook weten wat er aan gedaan zou kunnen worden om eventueel die effecten te verzachten en wellicht zelfs de positieve effecten te versterken. (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014)

Uit het dpo kwam naar voren dat voornamelijk grootschalige winkels in Sittard ontbreken. Onder grootschalig wordt hier verstaan winkels groter dan 500 vierkante meter wvo. De actualisatie van het dpo had deels te maken met de wens van de ontwikkelaar om kleinere units aan detailhandel mogelijk te maken. Daarvan wilde de gemeente Sittard-Geleen ook weten wat voor effect dat zou kunnen hebben, waarbij ongewenste ontwikkelingen voorkomen dienen te worden. Daarnaast was een actualisatie gewenst omdat de programmering werd aangepast, bijvoorbeeld omdat een supermarkt zich wilde vestigen in ‘de Dobbelsteen’. De ontwikkelaar was gebaat bij zoveel mogelijk flexibiliteit en heeft deze ook deels gekregen (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014).

Mede door de uitgebreide onderzoeksmatige onderbouwing en overleg met ondernemers is maatschappelijk draagvlak gecreëerd. Zo is tegen het bestemmingsplan geen beroep ingesteld. Door vroegtijdig met partijen om de tafel te gaan kunnen belemmeringen worden weggenomen. In de gemeente Sittard-Geleen is een Retail adviescommissie actief, waarin onder andere de retailers binnen Sittard en Geleen actief zijn, maar ook de Vereniging van Vastgoedeigenaren. Niet iedereen was positief over de planontwikkeling, maar zagen wel het belang van het project als laatste strohalm voor de winkelpositie van Sittard binnen de regio (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014).

Het dpo heeft geen juridische gevolgen gehad, maar wel enkele financiële gevolgen. Met de actualisatie van het dpo zijn het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak verminderd door de veranderde marktomstandigheden. Datgene wat ingeleverd is aan vierkante meters heeft de gemeente vervolgens ingevuld met maatschappelijke functies, waardoor de gemeente het verlies aan opbrengsten voor haar rekening heeft genomen. Daarnaast zijn 7 appartementen toegevoegd om het project dicht te rekenen. De actualisatie van het dpo heeft dus enkele financiële consequenties gehad door de aanpassing van het programma (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014).

Op de branchering kan gestuurd worden (A. Mein, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Zo is privaatrechtelijk een brancheovereenkomst afgesloten met de ontwikkelaar waarbij een branchecommissie bepaalt welke branches zich mogen vestigen in Sittard (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014). De ladder voor duurzame verstedelijking is niet toegepast bij deze ontwikkeling omdat deze twee maanden voor de vaststelling van het bestemmingsplan in de wet is gekomen. Over de voor- en nadelen van het instrument dpo zegt de betrokken beleidsambtenaar het volgende:

Nadelen zie ik niet. Onderzoek kan nooit nadelen in zich hebben denk ik. Het voordeel is dat het inzicht verschaft in de effecten van een retail ontwikkeling, op je retail structuur. Als ik kijk naar dit dpo heeft het ons handvatten gegeven op grond waarvan we in het bestemmingsplan regels kunnen stellen om de zaak te kunnen reguleren. (R. Friesen, persoonlijke communicatie, 21 mei, 2014)

5.6 Gemeente Stichtse Vecht

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarsse	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 18 Positionering case binnen de selectiematrix

Binnen de gemeente Stichtse Vecht (provincie Utrecht) ligt de kern Maarssen. Maarssen heeft circa 12.700 inwoners (Stadindex, 2014b). Een ontwikkelaar kwam met het initiatief om de locatie 'Schildershof' te herontwikkelen. Op deze locatie is sprake van verouderde bebouwing. Het plan omvatte de sloop van deze bebouwing en het realiseren van appartementen met een parkeerterrein en een supermarkt (Gemeente Stichtse Vecht, 2013). De omvang van de supermarkt bedraagt ongeveer 1358 m² bruto vloeroppervlak (bvo). Voor deze ontwikkeling is in 2012 een dpo opgesteld. Dit dpo is een second opinion op een dpo wat een jaar eerder is opgesteld door een ander onderzoeksbureau (Ecorys, 2012). De gemeenteraad van de gemeente Stichtse Vecht had behoefte aan een externe check op het onderzoek uit 2011, onder meer door de recente resultaten uit het Randstad Koopstromen Onderzoek (Ecorys, 2012, p. 8).

Feitenvorming

Een dpo is een specialistisch en gedetailleerd inschattingsinstrument waardoor deze lastig te interpreteren is. Voor deze ontwikkeling is een dpo in beperkte zin uitgevoerd, waarbij nauwelijks iets wordt gezegd over de ruimtelijke effecten van de ontwikkeling. Dit dpo is opgesteld in het kader van een duurzame ontwrichting, waardoor enkel inzicht wordt geboden in de economische haalbaarheid. Het dpo heeft een beeld gegeven van de marktruimte, maar bijvoorbeeld de aannames over koopstromen zijn onzeker en maken het onderzoeksinstrument complex. De transparantie van de data is mede daarom beperkt te noemen (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

Uit het dpo blijken de volgende zaken (Ecorys, 2012):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Ja.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Nee.
6. Toekomstverkenningen	Nee.
7. Beleidsprogramma	Nee.

Figuur 19 Analyse dpo case gemeente Stichtse Vecht

Toelichting:

1. Gebiedsafbakening door middel van een functionele beschrijving, een beschrijving van de omliggende functies in relatie tot de projectlocatie en een onderscheid tussen het primair en secundair verzorgingsgebied;
2. Inventarisatie van potentiële consumenten in het verzorgingsgebied;
3. Inventarisatie van het winkelaanbod ook in zowel het primaire als secundaire verzorgingsgebied;
4. Een kwantitatieve berekening van de uitbreidingsruimte voor de huidige situatie, inclusief referentie analyse;
5. Niet opgenomen.
6. Niet opgenomen.
7. Niet opgenomen.

Beeldvorming en wilsvorming

De gemeente Stichtse Vecht vraagt bij een verzoek voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling een haalbaarheidsonderzoek van de ontwikkelaar. Uit het eerste onderzoek is gebleken dat er wel marktruimte was, maar dat er ook enige invloed zou zijn op het bestaande voorzieningenniveau. De gemeenteraad vreesde voor de gevolgen van die invloed voor de kleinere winkeliers in het dorp. De gemeente Stichtse Vecht werkt in regie, waardoor een ontwikkelaar moet voorzien in alle onderzoeken waarna de gemeente de onderzoeken toetst (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Hierdoor is de objectiviteit van een onderzoek soms lastig te waarborgen. Dit was ook het geval bij de ontwikkeling van de Schildershof waar de gemeente zelf de contra expertise heeft bekostigd. Het onderzoek is in de voorfase van de bestemmingsplanprocedure uitgevoerd. De ontwikkelaar heeft het dpo op laten stellen, waarbij andere partijen geen invloed hebben gehad op de totstandkoming van het dpo (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Voor de contra-expertise die de gemeente heeft laten opstellen was wel sprake van enige invloed van de ondernemersverenigingen uit Maarssen. Beide waren gebaat bij een zo objectief mogelijk onderzoek (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Met de contra-expertise heeft de gemeente een soort van onafhankelijkheid kunnen aangeven (B.Stek, persoonlijke communicatie, 12 juni, 2014).

De ontwikkeling van de Schildershof is uiteindelijk met één stem verschil door de gemeenteraad gekomen (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De raad was nogal verdeeld, waardoor bepaalde raadsleden overtuigd moesten worden met de contra-expertise. Met de contra expertise is gevraagd om een extra oplegnotitie om de cijfertjes uit het dpo in een perspectief te kunnen plaatsen ter verduidelijking van het onderzoek:

Die oplegnotitie is toegepast om de cijfers in het 'juiste' perspectief te plaatsen. Wij kunnen die dingen niet zo goed lezen. Hoe moeten we omgaan met die gegevens? Uit overleg met de betrokken onderzoeksbureaus is de oplegnotitie ontstaan. Het is goed om te weten wat je doet. Het lastige aan een dpo is dat het zo cijfermatig is, zodat je discussie krijgt over de cijfertjes met de gemeenteraad. Met alle onderzoeken wordt overigens naar de cijfertjes gekeken. (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014)

Het gebrek aan draagvlak was vooral politiek van aard, maar ook maatschappelijk, welke werd beïnvloed door de ondernemersverenigingen. Deze ondernemersverenigingen zagen de ontwikkeling van de Schildershof niet zitten. De dpo's waren niet overtuigend genoeg voor deze groepering (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). Voor deze ontwikkeling was het verwerven van draagvlak zeer moeizaam te noemen. Het project heeft uiteindelijk toch doorgang kunnen vinden door de contra-expertise: *'De raad was zich bewust dat zij niet mogen sturen op concurrentieverhoudingen. Wij mogen niet bepalen wie hier wel en niet mag zitten. Dat kwartje was echt geland'* (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014). De maatschappelijke weerstand heeft overigens niet geleid tot juridische consequenties (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

Het voordeel van het instrument dpo is de indicatie van de effecten van een ontwikkeling, bijvoorbeeld om leegstand te voorkomen. Nadeel van dpo is de discussie over cijfertjes. Iedere aanname kan in twijfel worden getrokken. Ook voor de gemeente zelf waren deze cijfers vaak niet inzichtelijk: *'Het is een beetje een blackbox, het is zo gedetailleerd en specialistisch. Het is moeilijk om dat onderzoek goed te kunnen toetsen, om na te gaan wat in zo'n dpo staat of dat ook klopt'* (I. Vaartjes, persoonlijke communicatie, 22 mei, 2014).

5.7 Gemeente West Maas en Waal

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 20 Positionering case binnen de selectiematrix

Binnen de gemeente West Maas en Waal (provincie Gelderland) ligt de kern Beneden-Leeuwen. Beneden-Leeuwen is een dorp met ongeveer 6000 inwoners (Stadindex, 2014a). Bij de gemeente West Maas en Waal is een principeverzoek behandeld voor een tuincentrum aan de van Heemstraweg 49 in Beneden-Leeuwen. Deze locatie is gelegen buiten de bebouwde kom van Beneden-Leeuwen. De omvang van het tuincentrum bedraagt ongeveer 3000 m² bruto vloeroppervlak (Pouderoyen Compagnons, 2013). Ter onderbouwing van de bestemmingsplanwijziging is in 2012 een dpo uitgevoerd (Seinpost Adviesbureau, 2012).

Feitenvorming

De initiatiefnemer heeft het dpo uit laten voeren ter onderbouwing van de bestemmingsplanwijziging. De gemeente West Maas en Waal heeft echter niet de kennis in huis om het dpo te kunnen toetsen, waardoor een extern deskundige is ingehuurd om het dpo te laten beoordelen. De betrokken beleidsambtenaar zegt hierover het volgende:

Dat hebben we eigenlijk helemaal uitbesteed, inhoudelijk hebben we eigenlijk de kennis niet in huis, dus de verzoeker van het plan heeft een dpo op laten stellen, dat hebben wij weer doorgestuurd naar een extern deskundige om dat te laten beoordelen, omdat wij als gemeente achter dat onderzoek willen staan gezien de onderzoeksplicht voor

het bestemmingsplan. Dan moet je wel inhoudelijk kennis hebben om dat te kunnen beoordelen en daarvoor hebben wij iemand ingeschakeld. (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014)

Hieruit blijkt dat transparantie over de data ontbreekt en dat het onderzoeksinstrument complex is te noemen. De opmerkingen van de externe deskundige zijn vervolgens verwerkt in het dpo (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Het dpo is feitelijk alleen toegepast voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting, waardoor geen inzicht wordt geboden in de ruimtelijke effecten/behoefte van de voorgenomen ontwikkeling. De conclusie van het dpo was dat er sprake was van overcapaciteit, maar toch geen sprake is van een duurzame ontwrichting. Dat is voor veel partijen, waaronder de gemeente West Maas en Waal, lastig te interpreteren (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). De data die gebruikt is voor het dpo is om deze reden ook niet transparant te noemen, daarvoor is onder andere meer kennis van zaken vereist.

Uit het dpo blijken de volgende zaken (Seinpost Adviesbureau, 2012):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Beperkt.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Beperkt.
6. Toekomstverkenningen	Nee.
7. Beleidsprogramma	Nee.

Figuur 21 Analyse dpo case gemeente West Maas en Waal

Toelichting:

1. De gebiedsafbakening is geschetst door middel van kaartmateriaal, zonder adequate onderbouwing;
2. De kenmerken van consumenten bestaan uit gegevens over de koopkrachtbinding, koopkrachttoevloeiing en draagvlak;
3. Het aanbod aan omliggende tuincentra zijn geïnventariseerd voor de regio;
4. Voor de analyse van de huidige situatie is een draagvlakanalyse uitgevoerd, waarbij de uitbreidingsruimte is berekend;
5. In de bijlage zijn trends en ontwikkelingen opgenomen die relevant zijn voor de tuincentra, maar deze zijn verder niet meegenomen in de kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing van het dpo;
6. Niet opgenomen;
7. Niet opgenomen.

Beeldvorming en wilsvorming

In het planningsproces heeft het dpo uiteindelijk een grote rol gespeeld. In eerste instantie had de gemeente West Maas en Waal geen dpo onderbouwing voor de ontwikkeling van de Van Heemstraweg 49 in Beneden-Leeuwen. Vervolgens heeft een concurrerend tuincentrum een zienswijze ingediend op het ontwerpbestemmingsplan. Naar aanleiding van die zienswijze heeft de initiatiefnemer een dpo laten uitvoeren (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Deze eis is uiteindelijk voortgekomen uit ambtelijke overwegingen, welke door de politiek is overgenomen.

Daarnaast is gedurende het proces duidelijk geworden dat in de Provinciale Verordening van de provincie Gelderland staat dat bij een nieuwe detailhandelsontwikkeling aangetoond moet worden dat voor die ontwikkeling marktruimte aanwezig is (in de periode 2012). De concurrerende ondernemer heeft vervolgens beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan. Tijdens de zitting bij de Raad van State werd vooral gehamerd op die marktruimte, of die wel goed was onderzocht (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Hierbij kwam het dpo voortdurend aan bod. Het ging hierbij om de motivering over het aantonen van een duurzame ontwrichting. Het beroep is vernietigd, waardoor het bestemmingsplan is vastgesteld. Het beroep dat er geen marktruimte is voor de ontwikkeling blijkt ongegrond, omdat geen sprake meer kan zijn van een duurzame ontwrichting voor tuincentra. De zitting vond plaats op 30 oktober 2013. De ABRvS verwijst in deze zitting naar de uitspraak van 16 september 2013 (welke in hoofdstuk 2 van dit onderzoek aan bod is gekomen), waarbij de Afdeling van oordeel is dat een tuincentrum geen voorziening is ten behoeve van de eerste levensbehoeften⁷. Hierdoor kan geen sprake zijn van een duurzame ontwrichting.

De gemeente West Maas en Waal heeft nauwelijks invloed gehad op de onderzoeksvraag voor de dpo onderbouwing. De aanvrager/initiatiefnemer heeft het rapport aangeleverd, welke vervolgens is beoordeeld door een extern deskundige. Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de onderzoeksresultaten niet geaccepteerd werden door alle belanghebbende partijen, waardoor maatschappelijk draagvlak enigszins ontbrak (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). De provincie heeft geen zienswijze ingediend gedurende het planningsproces. Het dpo heeft uiteindelijk geen financiële consequenties gehad. Vanuit de gemeente waren er geen ruimtelijke overwegingen om de ontwikkeling tegen te houden. De projectlocatie ligt aan een ontsluitingsweg. Aan de andere kant van deze weg is de bebouwde kom met enige bedrijvigheid en detailhandel. Daarnaast worden woningen ontwikkeld aan de zijde van het tuincentrum waardoor de aansluiting met de bebouwde kom aanwezig is (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014). Over de voor- en nadelen van het instrument dpo zegt de betrokken beleidsambtenaar het volgende:

Nadeel vind ik zelf dat het als leek bijna niet te doorgronden is. Wat ik net zei, zo'n conclusie vind ik zelf lastig uit te leggen naar een burger, eigenlijk kan het niet, er is overcapaciteit, maar toch is er geen duurzame ontwrichting dus het kan wel. Naar mijn idee komt dat heel krom over, maar blijkbaar werkt het zo. (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014)

⁷ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 201301888/1/R2, 30 oktober 2013

Voordeel van een dpo is het aantonen van de mogelijkheden voor detailhandel, waarbij eventueel leegstand voorkomen kan worden. Dit project is een slecht voorbeeld voor de toepassing van een dpo. Als een onderzoek wordt verricht in een vroeg stadium van een project dan loopt het planningsproces waarschijnlijk voorspoediger. Met de planontwikkeling van de Van Heemstraweg 49 is het dpo enkel als procesmatige onderbouwing gebruikt (N. Straatman, persoonlijke communicatie, 5 juni, 2014), in een vrij laat stadium van het planningsproces.

5.8 Stadsregio Amsterdam

		Ligging:	
		Centrum	Perifeer
Volume:	Grootschalig	Sittard Stadsregio Amsterdam	Epe Bleiswijk
	Kleinschalig/ middelgroot	Eerbeek Maarssen	Beneden-Leeuwen Elspeet

Figuur 22 Positionering case binnen de selectiematrix

Als variatie op het bestuursniveau van de gemeente is als laatste case de stadsregio Amsterdam (provincie Noord-Holland) meegenomen in dit onderzoek. Waar het bij de vorige cases om bestemmingsplannen ging, waarbij het dpo onderdeel uitmaakte van de onderbouwing, heeft het dpo voor de stadsregio Amsterdam meer een functie als structuurvisie. De stadsregio Amsterdam is een samenwerkingsverband van in totaal 16 gemeenten, namelijk: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang (Stadsregio Amsterdam, 2014b). Deze 16 gemeenten werken samen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, economische zaken en jeugdzorg (Stadsregio Amsterdam, 2014a). Voor de stadsregio Amsterdam is in 2010 een onderzoek verricht naar de marktruimte voor detailhandel in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Destijds is een uitbreidingsruimte van circa 500.000 tot 650.000 m² berekend (Bureau Stedelijke Planning, 2012b, p. 4). Echter, door de economische crisis en het koopstromenonderzoek uit 2011 is een actualisatie uitgevoerd in 2012 voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de detailhandel in het MRA tot 2020. De uitkomsten van dit onderzoek fungeren als een belangrijke basis voor de herijking van regionale en lokale beleidsvisies, maar ook voor het beoordelen van detailhandelsinitiatieven door de betrokken regionale commissies zoals de Regionale Commissie Winkelplanning.

Feitenvorming

Volgens de stadsregio Amsterdam heeft het dpo voor de regio vooral een indicatieve functie waarbij wordt aangegeven hoeveel ruimte aanwezig is voor een ontwikkeling. Het onderzoek biedt onder andere inzicht in de bestedingen van toeristen, maar ook in de ruimtelijke behoefte aan nieuwe detailhandelslocaties. Door de bestedingen van bijvoorbeeld toeristen bestaat een grote diversiteit en kwaliteit van het winkelaanbod. Trends als internetwinkelen en branchevervaging zijn lastig mee te nemen in deze indicatieve berekeningen (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014).

Als indicatieve berekening is een dpo redelijk betrouwbaar, hoewel de voorspellende kracht is afgenomen met de trends in de detailhandelsbranche:

Er is enorm veel verandering gaande, zeker in Amsterdam, maar ook wel in de gemeenten rondom Amsterdam. Het is een hele dynamische regio die ook economisch gezien groeit. Relatief jonge bevolking, internationaal georiënteerd. Dus het is heel moeilijk om te voorspellen wat er precies gebeurt. Op zo'n groot schaalniveau is dat natuurlijk al helemaal moeilijk. (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014)

De dataverzameling voor het dpo van de stadsregio is transparant, maar een dpo berekening blijft complex door de vele aannames en inschattingen, zoals de trends. De stadsregio Amsterdam heeft hierbij zelf bijgedragen aan de dataverzameling (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014).

Uit het dpo blijken de volgende zaken (Bureau Stedelijke Planning, 2012b):

Gebruikelijke procesmatige werkwijze:	Aanwezigheid in het dpo:
1. Afbakening/gebiedsindeling	Ja.
2. Kenmerken consumenten	Ja.
3. Kenmerken voorzieningen	Ja.
4. Analyse huidige situatie	Ja.
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen	Ja.
6. Toekomstverkenningen	Ja.
7. Beleidsprogramma	Ja.

Figuur 23 Analyse dpo case stadsregio Amsterdam

Toelichting:

1. De afbakening van de metropoolregio is gespecificeerd in 10 deelregio's;
2. De kenmerken van de consumenten zijn in kaart gebracht met het koopstromenonderzoek, maar ook is rekening gehouden met sterke regionale verschillen en toeristische bestedingen;
3. De kenmerken van de voorzieningen zijn bepaald aan de hand van de omvang van het winkelaanbod in vierkante meters, maar ook met de gemiddelde omzet per vierkante meter in de Metropoolregio;
4. Voor de analyse van de huidige situatie is rekening gehouden met de regionale verschillen, naast het dpo is gebruik gemaakt van de schaduwmethode voor de analyse van de huidige situatie;
5. Potentiële veranderingen als de consequenties van internetwinkelen zijn meegenomen in de analyse, maar ook de planvoorraad binnen de regio is opgenomen in het dpo, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen harde – en zachte plannen;

6. De toekomstverkenning zit in de schaduwmethode, waarbij de groei van het inwonersaantal een belangrijke indicator is, maar ook toekomstige bestedingscijfers maken onderdeel uit van de toekomstverkenning;
7. Het beleidsprogramma uit zich in een confrontatie tussen de planvoorraad en de ontwikkelingsmogelijkheden, waarbij het saldo indicatief is.

Beeldvorming en wilsvorming

De stadsregio Amsterdam voert een detailhandelsbeleid met de betrokken gemeenten, maar ook met enkele andere partijen is geïnventariseerd hoeveel marktruimte nog bestaat in de metropoolregio. Het onderzoek in 2011 was vrij snel geactualiseerd. Aan het beleid van de stadsregio is een adviescommissie gekoppeld, de Regionale Commissie Winkelplanning.

Deze commissie beoordeelt verschillende initiatieven op haalbaarheid en op eventuele negatieve gevolgen vanuit ruimtelijke overwegingen. De commissie is betrokken bij vrijwel alle detailhandelsontwikkelingen die groter zijn dan 5000 m² wvo (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). Dit beleid is opgesteld omdat gemeenten elkaar sterk beïnvloeden als het gaat om detailhandelsontwikkelingen, wat in de ene gemeente gebeurd heeft impact op de andere gemeente. Daarom dienen dergelijke initiatieven op elkaar te worden afgestemd, waarbij het onderzoek Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel een referentiekader biedt. Dit betreft vooral een kwantitatieve exercitie (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). Hierdoor wordt mogelijk aan de voorkant van een ontwikkeling voorkomen dat leegstand gaat ontstaan (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014). Door dit onderzoek kan een betere afweging worden gemaakt voor het al dan niet toevoegen van nieuwe detailhandelslocaties en kan per branche bekeken worden waar nog uitbreidingsmogelijkheden liggen. Dergelijke onderzoeken dienen eigenlijk voortdurend te worden geactualiseerd (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014). Het dpo onderzoek heeft een soort van structuurvisie functie, waarbij gemeenten rekening dienen te houden met de uitbreidingsmogelijkheden binnen de Metropoolregio Amsterdam.

Politiek- en maatschappelijk draagvlak zijn van belang om leegstand tegen te gaan. Deze noodzaak is binnen de regio aanwezig omdat leegstand een zichtbaar probleem is (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014). Bij de totstandkoming van het dpo waren de provincie Noord-Holland en de Kamer van Koophandel betrokken. Zij hebben ook invloed kunnen uitoefenen op de onderzoeksvraag om tot een gedeelde doelstelling te komen. Daarnaast is voortdurend samengewerkt met het HBD en de Regionale Commissie Winkelplanning (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). Op het onderzoek is geen weerstand gekomen. Betrokken partijen weten dat het rapport geen absolute wetenschap is, maar een indicatie voor de ontwikkelmogelijkheden (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014). Het dpo zou in theorie financiële consequenties kunnen hebben door een betere regionale afstemming van de detailhandelsontwikkelingen, hierdoor zouden bijvoorbeeld zowel harde – als zachte plannen niet door kunnen gaan.

Het voordeel van het dpo is dan ook dat een redelijk goed inzicht wordt gegeven van de ontwikkelruimte binnen de regio als een soort structuurvisie functie, nadeel is dat de cijfertjes soms als hard bewijsmateriaal worden gebruikt voor een ontwikkeling. Dit geeft bepaalde schijnzekerheden (L. van der Linde, persoonlijke communicatie, 11 juni, 2014). Het onderzoek heeft vooral een indicatieve functie voor het planningsproces, waarbij in een vroeg

stadium een afweging gemaakt kan worden voor een bepaalde detailhandelsontwikkeling (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014). De betrokken beleidsadviseur zegt het volgende over de eventuele nadelen van dpo:

Een nadeel zie ik niet zozeer, maar ik denk dat het goed is om niet al te veel te vertrouwen op dit soort rapporten. Dat heeft ook met het schaalniveau te maken, op buurtniveau is dat makkelijker en nauwkeuriger. Op een grote schaal van een regio waar meer mensen wonen is dat natuurlijk heel anders. Dat schaalniveau moet je goed in de gaten houden. (G. van der Plas, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2014)

5.9 Reflectie empirische bevindingen

In dit hoofdstuk zijn een achttal cases aan bod gekomen waarin de praktijk omtrent de toepassing van dpo's uitvoerig is beschreven. Voor de toepassing van het dpo kan gesteld worden dat deze zich in een overgangsfase begeeft. De planningsprocessen van de cases waren onderhevig aan nieuwe wetgeving en jurisprudentie, welke in hoofdstuk 2 aan bod zijn gekomen. De betekenis van een dpo is daarmee verschoven naar het al dan niet aantonen van een duurzame ontvricting naar een ruimtelijk-economische onderbouwing van een bestemmingsplan (in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking). Daarmee is ook de invloed en de inhoud van een dpo veranderd. In figuur 24 staat het motief weergegeven per case waarvoor het dpo is uitgevoerd. De stadsregio Amsterdam is een uitzondering op de andere cases omdat hier het dpo is toegepast als een soort structuurvisie planvorm.

Casus:	Aantonen duurzame ontvricting	Ruimtelijk- economische onderbouwing bestemmingsplan
Gemeente Brummen		x
Gemeente Epe		x
Gemeente Lansingerland		x
Gemeente Nunspeet		x
Gemeente Sittard-Geleen		x
Gemeente Stichtse Vecht	x	
Gemeente West Maas en Waal	x	
Stadsregio Amsterdam	N.v.t.	N.v.t.

Figuur 24 Motief voor het opstellen van een dpo

Feitenvorming

Uit de meervoudige casestudy blijkt dat een dpo vooral een rol heeft als bouwsteen voor besluitvorming. Dpo's worden veelvuldig toegepast ter onderbouwing van een bestemmingsplan, maar de stadsregio Amsterdam heeft een dpo uitgevoerd als een soort van structuurvisie. Hierbij dienen gemeenten rekening te houden met bestaande planvorming waardoor detailhandelsontwikkelingen mogelijk beter op elkaar worden afgestemd.

Het inschattinginstrument wordt bij voorkeur in de cases indicatief toegepast om inzicht te verkrijgen in de ruimtelijk-economische behoefte van de voorgenomen planontwikkeling. Over de betrouwbaarheid van de resultaten wordt wisselend gedacht. De betrouwbaarheid van een dpo hangt onder andere af van de onderzoeksvraag en de beschikbare data. Uit de meervoudige casestudy blijkt dat dpo onderzoek meestal wordt uitbesteed, maar in bepaalde gevallen wordt ook het opdrachtgeverschap voor een dpo uitbesteed door gemeenten. De gemeenten Brummen, Sittard-Geleen en de stadsregio Amsterdam hebben zelf een dpo laten uitvoeren en waren direct opdrachtgever voor de uitvoering van het dpo. De overige gemeenten hebben de uitvoering van het dpo uitbesteed, waarbij de initiatiefnemer (zoals een ontwikkelaar) aan dient te tonen dat er behoefte is aan de desbetreffende ontwikkeling. Hierdoor heeft een gemeente mogelijk een beperkte invloed op de onderzoeksvraag, maar ook op het dataverzamelingsproces. Door het uitbesteden van het opdrachtgeverschap ontbreekt deels de communicatie over het onderzoek en de data tussen de gemeente en het onderzoeksbureau. Aannames over bijvoorbeeld koopstromen zijn daardoor in bepaalde gevallen niet transparant te noemen voor de betrokken gemeenten. De betrokken gemeenten dienen de dpo's echter wel te beoordelen als onderzoek ter onderbouwing van het desbetreffende bestemmingsplan. Hiervoor is kennis vereist. Een gevolg van deze werkwijze is dat gemeenten aangeven dat de transparantie over de dataverzameling niet altijd aanwezig is. Dit heeft in bepaalde gevallen te maken met het bovenstaande, dat gemeenten niet direct opdrachtgever zijn voor de uitvoering van een dpo. Andere factoren als de formulering van de onderzoeksvraag, de communicatie met het onderzoeksbureau en kennis bij de desbetreffende gemeente spelen hierbij ook een rol.

Uit de analyse naar de gebruikelijke procesmatige werkwijze blijkt dat het inschattinginstrument op verschillende manieren wordt toegepast. Dit komt onder andere door het motief waarvoor een dpo is opgesteld. In de cases van de gemeente Stichtse Vecht en de gemeente West Maas en Waal was sprake van een dpo in beperkte zin, waar enkel vraag en aanbod bij elkaar zijn gebracht wat zich uit in uitbreidingsruimte. Een dpo in beperkte zin geeft enkel inzicht in de eventuele marktruimte, wat destijds volstond bij het al dan niet aantonen van een duurzame ontvruchting. Een dpo als impactmodel, ook wel ruimtelijk/economische effectenanalyse genoemd, geeft ook inzicht in de invulling van de eventuele marktruimte en bevat meer kwalitatieve informatie. In de cases van de gemeenten Brummen, Lansingerland, Nunspeet, Sittard-Geleen, Stichtse Vecht en stadregio Amsterdam is in een vroeg stadium van het planningsproces een dpo uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke en/of economische behoefte van een voorgenomen planontwikkeling. Voor de gemeenten Epe en West Maas en Waal zijn in een later stadium dpo onderzoeken uitgevoerd ter motivering en legitimering van het bestemmingsplan. Daarnaast bestaan verschillen in het schaalniveau waarvoor een dpo is toegepast.

Allereerst het verschil tussen een dpo in beperkte zin en een dpo als impactmodel. Het dpo als impactmodel kent een aantal vervolgstappen, welke kunnen worden gekenmerkt als een inventarisatie naar potentiële veranderingen en planvorming, maar ook naar toekomstverkenningen, om vervolgens tot een beleidsprogramma te komen. Deze vervolgstappen zijn van belang voor een ruimtelijke afweging, maar ook om rekening te houden met planvorming in de regio en bepaalde trends in de detailhandelsbranche. De trends waar rekening mee wordt gehouden verschillen nogal per case.

Bij de inventarisatie naar potentiële veranderingen en trends blijken de grootste verschillen te bestaan. In de cases komen verschillende trends aan bod, welke meestal kwalitatief worden benoemd. De trends worden beperkt meegenomen in de toekomstverkenning in kwantitatieve zin. Trends en toekomstverkenningen naar internetwinkelen, branchevervaging, demografie, vergrijzing, leegstand, behoeften van consumenten etc. komen gefragmenteerd en willekeurig aan bod in de verschillende cases. In het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking worden deze trends en kwalitatieve informatie wel steeds belangrijker voor de onderbouwing van een nieuwe detailhandelsontwikkeling middels een dpo. Bij de cases met een grootschalige detailhandelsontwikkeling zoals Epe, Lansingerland, Sittard-Geleen is de gebruikelijke procesmatige werkwijze herkenbaar, maar ook bij de cases stadsregio Amsterdam en de gemeenten Brummen en Nunspeet is dat het geval. Bij de kleinschalige cases is deze werkwijze niet altijd herkenbaar, zoals de gemeenten Stichtse Vecht en West Maas en Waal. Deze dpo's in beperkte zin zijn toegepast voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontvrichting. Hierbij wordt beperkt rekening gehouden met potentiële veranderingen en trends.

Verder blijkt de afbakening van het verzorgingsgebied op verschillende manieren te geschieden. Bepaalde cases zoals Sittard-Geleen houden rekening met de regionale context, maar andere cases beschrijven enkel de lokale verzorging, ook bij relatief grootschalige ontwikkelingen. Bij de cases in Epe en Lansingerland wordt nauwelijks rekening gehouden met de regionale context en - planvorming (hard en zacht), terwijl het hier gaat om relatief grote toevoegingen van het aantal aan vierkante meters detailhandel.

Los van de inhoudelijke kwaliteit is de procesmatig gebruikelijke werkwijze over het algemeen herkenbaar in de praktijk, waarbij het grootste onderscheid zit in de toepassing van een dpo in beperkte zin en een dpo als impactstudie. Dit heeft te maken met het motief waarvoor het dpo is opgesteld. Een andere constatering is de verscheidenheid van de invulling van stap 5 en 6 van de gebruikelijke procesmatige werkwijze: de inventarisatie naar potentiële veranderingen, harde en zachte planvorming en toekomstverkenningen/trends. Op basis van jurisprudentie (hoofdstuk 2) mag verwacht worden dat een dpo in beperkte zin niet meer volstaat als onderbouwing voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling, waardoor de invulling van bovengenoemde vervolgstappen steeds belangrijker zullen worden in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Beeldvorming en wilsvorming

Zoals bij het kopje feitenvorming aan bod kwam is het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van een dpo van belang voor het planningsproces. Gemeenten als Epe, Lansingerland, Nunspeet, Stichtse Vecht en West Maas en Waal hebben als procedurele eis dat de initiatiefnemer voor een detailhandelsontwikkeling de ruimtelijk-economische onderbouwing moet aanleveren ter motivering van een besluit. Dit heeft onder andere te maken met de constatering dat een dpo een relatief specialistisch en gedetailleerd inschattinginstrument betreft. Mede door kennisgebrek bij vooral kleinere gemeenten worden dpo's uitbesteed. Voor gemeenten als Nunspeet, Stichtse Vecht en West Maas en Waal zijn de resultaten uit een dpo lastig te interpreteren en te beoordelen, waardoor bijvoorbeeld in de case van West Maas en Waal naar voren kwam dat de toetsing van de onderzoeksresultaten ook wordt uitbesteed, waarbij een extern deskundige is ingehuurd.

Door het uitbesteden van opdrachtgeverschap zijn belanghebbende partijen zoals ondernemersverenigingen van mening dat de ontwikkelaar bij voorbaat vooringenomen is, waardoor ook de resultaten uit die onderzoeken met enige regelmaat zijn betwist. Dit uit zich onder andere in contra-expertises, soms door de gemeente zelf, maar ook in juridische conflicten door andere belanghebbenden. In de cases van Epe en Stichtse Vecht zijn contra-expertises uitgevoerd door de gemeenten zelf. De planningsprocessen in Lansingerland en West Maas en Waal voor een nieuwe detailhandelslocatie hebben juridische consequenties gehad, waarbij de bestuursrechter van de ABRvS een uitspraak heeft gedaan (of nog moet doen) over de kwaliteit van de onderbouwing voor de nieuwe detailhandelslocatie.

De procedurele eis van gemeenten heeft in bepaalde gevallen geleid dat een dpo onderzoek in een relatief laat stadium van het planningsproces is vastgesteld. Uit de meervoudige casestudy blijkt dat het vroegtijdig uitvoeren van een dpo in samenwerking met de belanghebbende partijen een positieve invloed heeft op het planningsproces. Ook een direct opdrachtgeverschap door de gemeente voor de uitvoering van een dpo heeft mogelijk een positief effect op het planningsproces. De positieve effecten uiten zich in zowel politiek- als maatschappelijk draagvlak, maar ook in consensusvorming over de onderzoeksresultaten, waarbij de voorgenomen ontwikkeling mogelijk is gebaat bij een vroegtijdig dpo onderzoek.

In de cases waar belanghebbende partijen invloed hebben kunnen uitoefenen op de vraagstelling van een dpo, zoals bij de gemeenten Brummen en Sittard-Geleen, blijkt het maatschappelijk draagvlak mogelijk groter te zijn dan bij de cases waar belanghebbende partijen, zoals ondernemersverenigingen, geen invloed hebben kunnen uitoefenen op de onderzoeksvraag. Een gebrek aan maatschappelijk draagvlak kan leiden tot een gebrek aan politiek draagvlak, wat zich kan uiten in een juridische strijd zoals hierboven is beschreven.

De vroegtijdige afstemming van een ontwikkeling draagt mogelijk bij aan consensusvorming voor een ontwikkeling, waardoor het draagvlak mogelijk wordt versterkt in de initiatieffase van een ontwikkeling. De toepassing van een dpo als structuurvisie functie en het actualiseren van onderzoeken heeft mogelijk ook een positief effect op maatschappelijk – politiek draagvlak. Voor de cases Epe en Stichtse Vecht geldt dat een dpo onderzoek in eerste instantie was uitbesteed door de gemeenten, maar vervolgens hebben de gemeenten zelf een contra-expertise bekostigd bij een gebrek aan (maatschappelijk) draagvlak. De objectiviteit van een gemeente of regio kan hierbij versterkt worden door onafhankelijke adviescommissies te organiseren waarin zowel bestuurders als ondernemers zijn vertegenwoordigd zoals in de gemeente Sittard-Geleen en de stadsregio Amsterdam. De verwachting is in het kader van de ladder van duurzame verstedelijking dat dergelijk onderzoek vaker toegepast zal worden in de initiatieffase waardoor een betere integrale ruimtelijke afweging gemaakt kan worden voor besluitvorming.

Verder komt naar voren uit de meervoudige casestudy dat perifere ontwikkelingen mogelijk gevoeliger liggen dan centrumontwikkelingen. Factoren die hierbij een rol spelen zijn onder andere een hogere mate van concurrentie tussen de centrumlocaties en de perifere locaties, zoals bij de cases Epe en Lansingerland. Waar een nieuwe functie in het centrum de detailhandelstructuur kan versterken (gemeenten Brummen en Sittard-Geleen), kan een perifere locatie de bestaande winkellocaties negatief beïnvloeden.

Andere factoren die hierbij een rol spelen zijn een groter aantal belanghebbende partijen, maar ook grotere financiële belangen, conflicterende belangen en mogelijk grotere ruimtelijke consequenties. Daarnaast is voor perifere locaties ook politiek draagvlak vereist van regionale samenwerkingsverbanden en de provincie. Hierbij spelen onder andere ruimtelijke overwegingen een rol, waarbij provincies een restrictief ruimtelijk beleid hanteren om de verdere ontwikkeling van overaanbod en leegstand aan perifere detailhandelslocaties te voorkomen.

Dit hoofdstuk heeft inzicht geboden in de praktijk rond dpo’s in ruimtelijke planningsprocessen tot nieuwe detailhandelslocaties. In het volgende hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen waarbij de vraagstelling van dit onderzoek is beantwoord, maar ook kritisch gereflecteerd wordt op de kwaliteit van het onderzoek.

6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de praktijk omtrent distributieplanologische onderzoeken en in hoeverre de gebruikelijke procesmatige werkwijze herkenbaar is in deze praktijk. In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek, welke in hoofdstuk 1 is geformuleerd. Voordat de hoofdvraag is beantwoord, worden eerst de vier deelvragen beantwoordt. De conclusies zijn opgenomen in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 zijn aanbevelingen gedaan over de eventuele richting van vervolgonderzoek, maar ook beleidsaanbevelingen komen hier aan bod. Tot slot is in paragraaf 6.3 gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek.

6.1 Conclusies

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek is de vraagstelling uiteengezet, waarbij de hoofdvraag als volgt is geformuleerd:

Welke rol speelt het distributieplanologisch onderzoek in het planningsproces omtrent de ontwikkeling van nieuwe detailhandelslocaties?

Deze hoofdvraag is middels vier deelvragen beantwoord in dit hoofdstuk. De eerste deelvraag heeft betrekking op de theorievorming en literatuurstudie omtrent de kenmerken van een ruimtelijk planningsproces in relatie tot een nieuwe detailhandelslocatie. Deelvraag één luidt als volgt:

Wat zijn de kenmerken van het ruimtelijk planningsproces bij de totstandkoming van nieuwe detailhandelslocaties?

Uit het theoretische kader blijkt dat een ruimtelijk planningsproces valt te omschrijven als een geheel van activiteiten met betrekking op de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van ruimtelijk beleid. In de voorbereidingsfase wordt veelal gebruik gemaakt van evaluatie, zodat beleid bepaald kan gaan worden. Een distributieplanologisch onderzoek is een voorbeeld van een ex-ante beleidsevaluatie voor de oriëntering op de beleidsbepaling. De onderzoeksmatige onderbouwing is echter niet het enige aspect van een ruimtelijk planningsproces. Volgens van Buuren (2006) onderscheidt een ruimtelijk planningsproces zich van andere besluitvormingsprocessen. Bij een ruimtelijk besluitvormingsproces is in grotere mate sprake van conflicterende belangen, maar ook van een grotere dynamiek ten opzichte van andere besluitvormingsprocessen. Kenmerkend voor een ruimtelijk planningsproces zijn onverwachte gebeurtenissen en veranderende opvattingen over een bepaalde ontwikkeling. Betrokken actoren zijn sterk afhankelijk van elkaar omdat geen van deze actoren beschikt over alle benodigde middelen voor een ontwikkeling om eenzijdig besluiten te kunnen nemen. Een planningsproces gaat over het maken van collectieve keuzes en het realiseren van legitieme en breed gedragen ontwikkelingen. Kennis in de vorm van een onderzoek kan bijdragen aan een legitieme beleidskeuze.

Bovengenoemde kenmerken van een ruimtelijk planningsproces zijn zondermeer van toepassing op het planningsproces van een nieuwe detailhandelslocatie. De dynamiek van de detailhandelsbranche zit vooral in trends. Trends als de economische situatie, veranderende consumentenvoorkeuren, schaalvergroting, regionalisering, vergrijzing, bevolkingskrimp, maar ook internetwinkelen hebben een grote invloed op de Nederlandse detailhandelsstructuur. Deze trends zijn kenmerkend voor de dynamiek van een planningsproces voor een nieuwe detailhandelslocatie. Dit leidt onder andere tot een groot aantal conflicterende belangen tussen actoren, maar ook tot voortdurend veranderende opvattingen over een bepaalde ontwikkeling. Om tot een beleidsbepaling te komen is niet alleen goed beleid nodig, maar ook overeenstemming over de voorgenomen ontwikkeling. Deze procesmatige aspecten komen voort uit onderhandeling, overleg, conflictsituaties, argumentatie, overtuiging en het gezamenlijk zoeken naar overeenstemming. Onderzoek en beleidsinformatie zouden hier aan bij kunnen dragen omdat in de markt van detailhandel informatie macht is. Retailers komen tot een betere afstemming van vraag en aanbod, terwijl voor overheden deze informatie benodigd is voor het maken van concrete en legitieme beleidsbeslissingen.

De tweede deelvraag van dit onderzoek gaat verder in op de kenmerken van het distributieplanologisch onderzoek in het kader van het planningsproces voor een nieuwe detailhandelslocatie:

Wat zijn de kenmerken van een distributieplanologisch onderzoek als onderzoeksinstrument voor de planning van nieuwe detailhandelslocaties?

Een dpo is een onderzoeksmatige onderbouwing van een besluit voor het al dan niet toevoegen van nieuwe detailhandelslocaties. Een distributieplanologisch onderzoek begeeft zich vooral in de fase van voorbereiding en bepaling van ruimtelijk beleid. Het is van belang om te definiëren wat onder distributieplanologisch onderzoek wordt verstaan. In dit onderzoek is een brede definitie van het begrip dpo gehanteerd waarbij de doelstelling van het instrument tweeledig is. Enerzijds heeft het instrument als doel om inzicht te krijgen in de (toekomstige) vraag voor winkelruimte afgezet tegen de huidige voorraad en het geplande aanbod aan detailhandelslocaties. Anderzijds heeft een dpo ten doel om inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke kwaliteit en/of behoefte van de voorgenomen ontwikkeling, waarbij ook wordt gekeken naar de ruimtelijke consequenties van een detailhandelsontwikkeling.

Een dpo is een ex-ante evaluatie instrument. Het doel van evaluatie in de ruimtelijke planning is om inzicht te krijgen in het effect van een project of beleid voor de ruimtelijke planning. De ruimtelijke planning gaat over een verdeling van economische, sociale en milieukundige belangen in een bepaalde plaats, maar ook over de belangen van bepaalde actoren. Een ex-ante evaluatie instrument, zoals een dpo, is van nut om twee redenen: Het potentieel aan kennisgeneratie ter onderbouwing van een ‘goed’ plan en de bijdrage aan inzichten ter bevordering van het planontwikkelingsproces. Net als een ruimtelijk planningsproces brengt ex-ante evaluatie ook complexiteit met zich mee. Een te evalueren beleid, plan of project heeft te maken met een verscheidenheid aan contexten, belanghebbende partijen en benadeelde partijen. Dit beïnvloedt onder andere de voortgang van een planningsproces. De complexiteit zit ook in intersubjectiviteit. Generaliseerbare en legitieme uitspraken over behoeften, doelstellingen en waarden zijn lastig te verantwoorden.

Een specifiek nadeel van ex-ante evaluatie instrumenten, wat ook zeker geldt voor een dpo, is de grote mate aan onzekerheid over de toekomst. De beoordeling van een beleid, plan of project middels een dpo gaat slechts over mogelijke consequenties. Voor een dpo worden verschillende methodes, modellen en data gebruikt, waardoor verschillende aannames en veronderstellingen worden gedaan. De aannames en veronderstellingen zijn in de dynamische detailhandelsmarkt discutabel, waardoor een dpo vooral indicatief wordt toegepast.

Door bovengenoemde complexiteit hebben ex-ante evaluatie instrumenten te maken met twee uitdagingen die mede het succes bepalen van een ex-ante evaluatie instrument: Transparantie over het onderzoek naar de belanghebbende partijen en communicatie naar de belanghebbende partijen om tegemoet te komen aan meerdere belangen. Transparantie is onder andere van belang om de schijn van manipulatie tegen te gaan. Bij een transparante dataverzameling wordt mogelijk meer draagvlak gecreëerd. In de Nederlandse ruimtelijke ordening is ex-ante evaluatie veelal een eerste aanzet ten behoeve van de beleidsbepaling. Deze benadering geldt ook voor het dpo, welke veelal wordt toegepast om inzicht te verkrijgen in een detailhandelsontwikkeling.

Het dpo vormde van 1976 tot 1985 (destijds DPO met hoofdletters) een verplicht onderdeel van de besluitvorming over het al dan niet toevoegen van nieuwe detailhandelslocaties. In 1985 is deze verplichting komen te vervallen, maar desondanks is tot op de dag van vandaag het dpo een veel gebruikte onderzoeksmethode ter onderbouwing van een detailhandelsontwikkeling. In de praktijk wordt een dpo ook wel een effectenanalyse of een ruimtelijke effectenanalyse genoemd. De term dpo wordt in mindere mate gebruikt door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en jurisprudentie. Dit vormt een belangrijk aspect voor het gebruik van het onderzoeksinstrument dpo. Een dpo is zowel een analyse van de huidige situatie als een verkenning naar de toekomst in een wijk, stad, regio of provincie. De (gebruikelijke) procesmatige werkwijze van een dpo kan met de volgende stappen worden geïllustreerd:

1. Afbakening/gebiedsindeling;
2. Kenmerken consumenten (vraag);
3. Kenmerken voorzieningen (aanbod);
4. Analyse huidige situatie;
5. Inventarisatie potentiële veranderingen of plannen;
6. Toekomstverkenningen en prognoses;
7. Beleidsprogramma.

De eerste vier stappen zijn een analyse van de huidige situatie en de stappen vijf tot en met zeven betreffen een verkenning naar de toekomst voor een detailhandelsontwikkeling. Hierbij geldt dat voor planning op korte termijn de laatste drie stappen worden overgeslagen. In dit geval is sprake van een dpo in beperkte zin, waar alleen vraag en aanbod tegen elkaar worden afgezet. Als alle stappen worden doorlopen is sprake van een dpo als impactmodel, waarbij (toekomstige) effecten van eventuele veranderingen worden ingeschat, zoals bovengenoemde trends. Tegenwoordig ligt de nadruk op deze drie laatste stappen in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking, waardoor een dpo in beperkte zin niet meer volstaat als onderbouwing van een detailhandelsontwikkeling. Dit heeft te maken met de juridische betekenis van het instrument dpo, welke hierna staat uitgewerkt.

De juridische betekenis van het instrument komt in de derde deelvraag aan bod:

Wat is de juridische betekenis van het instrument dpo en welke consequenties hebben de ontwikkeling in jurisprudentie gehad voor de toepassing van het instrument dpo?

De begrippen dpo en duurzame ontwrichting zijn sterk met elkaar verbonden als het gaat om de juridische betekenis van een distributieplanologisch onderzoek. Voorheen was sprake van een duurzame ontwrichting als een nieuwe detailhandelsontwikkeling ertoe zou kunnen leiden dat bestaande retailers failliet kunnen gaan door concurrentie. Hierdoor spreekt men ook wel van een ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Deze duurzame ontwrichting dient te worden aangetoond met een dpo. Duurzame ontwrichting was een lastig te definiëren begrip. De betekenis wordt gevormd door jurisprudentie, waarbij regelmatig een aantal principiële vragen zijn gesteld: Wordt de consument slechter van concurrentie en is dit (selectieve) economisch ordenen wel geoorloofd? In september 2013 is een nieuwe betekenis gegeven aan het begrip duurzame ontwrichting, waarbij wordt aangehaald dat de Wet ruimtelijke ordening er niet toe strekt dat bedrijven beschermd mogen worden tegen concurrerende bedrijven. Kortom, concurrentieverhoudingen mogen geen belang meer zijn bij een planologische belangenafweging, tenzij een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zich zal voordoen die door dwingende redenen van algemeen belang voorkomen dient te worden. Vanaf 2013 is het doorslaggevend of inwoners in een bepaald gebied op aanvaardbare afstand van hun woning voorzien kunnen worden in de eerste levensbehoeften. Het gaat hierbij dus alleen maar over dagelijkse boodschappen, zoals de supermarkt. Deze uitspraak betekende dat een dpo niet meer toegepast mag worden om de detailhandelsstructuur economisch te ordenen, zoals het sturen op concurrentieverhoudingen voor niet-dagelijkse boodschappen. Door de uitspraak van de Raad van State is de reikwijdte van het begrip duurzame ontwrichting enorm ingeperkt. Gezien de fijnmazige winkelstructuur in Nederland is een duurzame ontwrichting nauwelijks meer een beroepsgrond te noemen.

Een ontwikkeling die wel van groot belang is voor de juridische betekenis van het instrument dpo is de toevoeging van de ladder voor duurzame verstedelijking aan het Besluit ruimtelijke ordening in 2012. Bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zoals detailhandel, dient de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen te worden. Trede 1 betreft een regionaal behoefte onderzoek, trede 2 bevat de afweging of de regionale behoefte in bestaand stedelijk gebied opgevangen kan worden en trede 3 betreft een nieuwe stedelijke locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de resterende regionale behoefte. Met het behoefte onderzoek uit trede 1 worden veelal economische gegevens geïnventariseerd.

Bij de ontwikkeling van jurisprudentie over de invulling van het regionale behoefte onderzoek speelde ook een Europese beleidscontext, namelijk die van de Europese Dienstenrichtlijn. Volgens deze richtlijn is het niet mogelijk om een bouwvergunning te laten afhangen van economische criteria zoals marktruimte, economische impact of economische beleidsdoelstellingen, tenzij sprake is van een dwingende reden van algemeen belang zoals ruimtelijke ordening. De implementatie van deze richtlijn heeft er deels toe geleid dat de term dpo wordt vermeden, zoals eerder beschreven. Met het regionale behoefte onderzoek zijn in bepaalde gevallen voorwaarden gesteld die in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn. Zo werd het kwantitatieve traditionele dpo (dpo in beperkte zin) met enige regelmaat uitgevoerd als

regionaal behoefte onderzoek (trede 1), waardoor het accent ligt op economische motieven in plaats van ruimtelijke argumenten. Daarnaast is het zo dat in de huidige marktomstandigheden zelden sprake kan zijn van distributieve ruimte voor nieuwe vierkante meters detailhandel. Als dan blijkt dat er geen distributieve ruimte bestaat komen treden 2 en 3 van de ladder voor duurzame verstedelijking niet aan de orde.

Door deze ontwikkelingen is het Bro aangepast, waarin is opgenomen door middel van een extra lid (art. 3.1.6 lid 4 Bro) dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte, waar dat betrekking heeft op de economische behoefte, marktvraag of een beoordeling van mogelijke economische gevolgen van de vestiging van een dienst slechts ten doel mag hebben om na te gaan of die vestiging in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Vrijheid van vestiging kan nu enkel worden beperkt op basis van ruimtelijke ordeningsmotieven.

Door deze nieuwe ontwikkelingen op juridisch gebied worden dpo's en aanverwante onderzoeken op een andere wijze gehanteerd, waarbij sprake is van een verschuiving van het al dan niet aantonen van een duurzame ontvruchting, naar een ruimtelijk-economische onderbouwing voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierdoor volstaat een enkel kwantitatieve (dpo in beperkte zin) onderbouwing niet meer, wat ook benadrukt wordt in het vernieuwde wetsartikel 3.1.6 lid Bro. Een ander gevolg van deze nieuwe juridische betekenis is dat een dpo onderzoek in een relatief vroeg stadium uitgevoerd dient te worden omdat het regionale behoefte onderzoek de eerste trede betreft van de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij het zogenaamde economische ordenen niet (meer) is toegestaan vanuit zowel nationale als Europese wetgeving.

Hieronder staat de laatste deelvraag opgenomen over de praktijk van dpo's in de ruimtelijke planningsprocessen tot nieuwe detailhandelslocaties:

Wat is de praktijk rond dpo's en in hoeverre komt de praktijk overeen met de gebruikelijke functie van dpo's in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties?

Met het sporenmodel uit hoofdstuk 3 is de empirische analyse van dit onderzoek gestructureerd voor de evaluatieve analyse naar de praktijk rond dpo's in ruimtelijke planningsprocessen tot nieuwe detailhandelslocaties.

Aansluitend op het voorgaande blijken in de cases verschillen te bestaan in de juridische context waarvoor het dpo is opgesteld. In twee cases werd een dpo opgesteld voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontvruchting, bij de andere zes was sprake van een ruimtelijk-economische onderbouwing voor de detailhandelsontwikkeling. Uit de casestudy blijkt dan ook dat een dpo vooral wordt toegepast als bouwsteen voor besluitvorming. De schaalgrootte waarop een dpo kan worden toegepast varieert van lokaal kleinschalig naar regionaal grootschalig. Het inschattinginstrument wordt bij voorkeur indicatief toegepast om inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke-economische behoefte van de desbetreffende ontwikkeling. Deze indicatieve toepassing komt mogelijk voort uit de beperkte betrouwbaarheid van het instrument dpo. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de beschikbare data, maar ook de onderzoeksvraag is van belang voor de betrouwbaarheid.

Uit de casestudy blijkt dat dpo onderzoek wordt uitbesteed aan onderzoeksbureaus, maar in bepaalde gevallen wordt ook het opdrachtgeverschap voor een dpo uitbesteed aan de initiatiefnemer voor een ontwikkeling, bijvoorbeeld aan een ontwikkelaar. Hierdoor heeft een gemeente mogelijk beperkte invloed op de dataverzameling en onderzoeksvraag. Aannames over bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en koopstromen worden hierbij mogelijk niet goed gecommuniceerd en bepaalde gemeenten zijn hierdoor van mening dat het dpo geen transparant inschattingsinstrument is te noemen. Een groot deel van de cases heeft als procedurele eis dat een initiatiefnemer voor een detailhandelsontwikkeling de ruimtelijk-economische onderbouwing moet aanleveren (dpo). Vervolgens moet een gemeente dit onderzoek kunnen beoordelen. Mede door een gebrek aan transparantie, maar ook aan kennis, blijkt deze beoordeling van een dpo als adequate onderbouwing van een besluit een lastige stap in het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. Gemeenten geven aan dat een dpo een relatief specialistisch onderzoeksinstrument is. Vooral bij kleinere gemeenten zijn de resultaten uit een dpo lastig te interpreteren, waarbij ook de beoordeling van een dpo uitbesteed kan worden door externe deskundigen in te huren, of door contra-expertises te laten opstellen door een ander onderzoeksbureau.

Doordat het opdrachtgeverschap van een dpo wordt uitbesteed aan andere belanghebbende partijen wordt een schijn van partijdigheid gewekt, doordat bijvoorbeeld een ondernemersvereniging binnen een stad/dorp veronderstelt dat een onderzoek dat wordt aangeleverd door een ontwikkelaar bij voorbaat vooringenomen is. Hierdoor lijkt een verband te bestaan tussen dpo's die zijn aangeleverd door ontwikkelaars en het aantal contra-expertises voor dezelfde ontwikkeling. Ook juridische procedures als gevolg van een gebrek aan politiek- en maatschappelijk draagvlak zijn in de cases herkenbaar.

Uit de casestudy blijkt mogelijk ook een verband te bestaan tussen de fase waarin een dpo wordt uitgevoerd en de mate van weerstand. Het vroegtijdig uitvoeren van een dpo, waarbij belanghebbende partijen betrokken kunnen worden, leidt mogelijk tot meer draagvlak en consensusvorming over de voorgenomen ontwikkeling. Ook het opdrachtgeverschap voor een dpo onderzoek is van belang voor het verwachtingspatroon van een zo objectief mogelijk onderzoek. In de cases waar belanghebbende partijen, zoals ondernemersverenigingen, invloed hebben kunnen uitoefenen op de onderzoeksvraag is nauwelijks weerstand ontstaan gedurende het planningsproces. De objectiviteit van een gemeente of regio kan hierbij versterkt worden door een retail adviescommissie in te stellen.

Gedurende de case-selectie zijn een tweetal hypothesen geformuleerd waarbij de omvang en de ligging van een detailhandelsontwikkeling invloed zou hebben op het planningsproces. De hypothese over de ligging was herkenbaar, waarbij perifere ontwikkelingen mogelijk gevoeliger liggen dan centrumontwikkelingen. Factoren die hierbij aan bod kwamen zijn: Een hogere mate van concurrentie tussen perifere – en centrumlocaties, grotere financiële belangen bij perifere ontwikkelingen, grotere conflicterende belangen in het planningsproces en mogelijk grotere ruimtelijke consequenties waardoor ook politiek draagvlak is vereist van regionale samenwerkingsverbanden en provincies.

Uit de analyse naar de gebruikelijke procesmatige werkwijze blijkt dat dpo's op verschillende wijzen worden gehanteerd. Bij het merendeel van de cases is het dpo in een vroeg stadium van het planningsproces uitgevoerd. Zoals eerder aan bod is gekomen is bij een tweetal cases sprake van een dpo in beperkte zin voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting. Hierbij wordt enkele inzicht gegeven in de marktruimte, waarbij geen toekomstverkenningen worden gedaan. Bij een dpo in beperkte zin ontbreken de stappen als een inventarisatie naar potentiële veranderingen en planvorming, maar ook toekomstverkenningen en het formuleren van een beleidsprogramma ontbreken. Naast het verschil tussen een dpo in beperkte zin en een dpo als impactmodel blijken ook per stap/onderdeel verschillen te bestaan. Bij de cases die een inventarisatie hebben opgenomen naar potentiële veranderingen, ook wel trends genoemd, blijken de grootste verschillen te bestaan. Trends worden veelal kwalitatief benoemd, maar worden beperkt meegenomen in de kwantitatieve berekeningen. De trends worden in de verschillende cases willekeurig en gefragmenteerd benoemt. Het ene dpo zegt iets over internetwinkelen, de ander wat over leegstand, waarbij zelden trends als internetwinkelen, branchevervaging, bevolkingskrimp, vergrijzing, leegstand en veranderende behoeften van consumenten in één dpo zijn te vinden. Deze kwalitatieve aspecten zijn in toenemende mate van belang in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Een ander verschil zit in stap één van de gebruikelijke procesmatige werkwijze, de afbakening van het gebied. Het verschil zit hier in de lokale en regionale context van de desbetreffende ontwikkeling. In het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking is een regionale afstemming van een detailhandelsontwikkeling gewenst, maar in de cases gaat het veelal om een lokale afbakening, terwijl het in bepaalde gevallen gaat om een relatief grote toevoeging van vierkante meters detailhandel. Deze afbakening komt terug bij stap 5 van de gebruikelijke procesmatige werkwijze, waarbij onderzocht dient te worden wat de planvorming aan detailhandel is binnen de regio, waarbij gekeken wordt naar zowel harde – als zachte planvorming. Ook deze stap is beperkt herkenbaar. Kortom, los van de kwaliteit is de gebruikelijke procesmatige werkwijze herkenbaar in de praktijk, waarbij een aantal verschillen blijken te bestaan in de toepassing van een dpo en de invulling van stappen 1, 5 en 6. In de praktijk zijn een aantal (procesmatige) factoren en aspecten die een grote invloed (kunnen) hebben op rol van een dpo in een planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie.

Aan de hand van de geformuleerde conclusies op de deelvragen is hieronder de hoofdvraag beantwoord:

Welke rol speelt het distributieplanologisch onderzoek in het planningsproces omtrent de ontwikkeling van nieuwe detailhandelslocaties?

Uit de empirische analyse kan geconcludeerd worden dat een dpo verschillende functies kan vervullen in een planningsproces. Daarbij speelt de juridische betekenis van het instrument een grote rol. Waar het ex-ante evaluatie instrument voorheen verplicht was en vooral werd ingezet voor het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting ligt nu de nadruk op een ruimtelijk-economische onderbouwing in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het traditionele dpo, ook wel dpo in beperkte zin genoemd, bestaat uit een kwantitatieve analyse waar de marktruimte wordt berekend voor een bepaalde

detailhandelsontwikkeling door vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Door de nieuwe wettelijke context dient de uitkomst van de distributieve ruimte kwalitatief te worden onderbouwd door een vertaalslag te maken naar de ruimtelijke consequenties van de desbetreffende ontwikkeling. Deze verschuiving heeft als gevolg dat het al dan niet aantonen van een duurzame ontwrichting nauwelijks een beroepsgrond meer is te noemen, maar ook dat dpo onderzoek bij voorkeur in een vroeg stadium van het planningsproces uitgevoerd dient te worden ter onderbouwing van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, waardoor het dpo sinds 2012 indirect (weer) verplicht is als onderdeel van het actuele regionale behoefte onderzoek (trede 1, ladder voor duurzame verstedelijking).

Uit de meervoudige casestudy blijkt dat de rol van een dpo bij voorkeur indicatief is, om met het inschattinginstrument inzicht te krijgen in de ruimtelijk-economische behoefte voor een bepaalde detailhandelsontwikkeling. De nadruk op het indicatieve gebruik komt voort uit de beperkte betrouwbaarheid van het instrument. De detailhandelsbranche is onderhevig aan bepaalde trends zoals internetwinkelen, bevolkingskrimp, vergrijzing, leegstand en veranderende behoeften en voorkeuren van consumenten, maar ook van retailers zoals branchevervaging, schaalvergroting en regionalisering. Deze trends zijn lastig meetbaar te maken voor een dpo, waardoor een kwalitatieve onderbouwing van belang is als toevoeging op de indicatieve berekening van de distributieve ruimte. Uit de cases komt naar voren dat transparantie en communicatie van belang zijn voor een dpo en het planningsproces tot een nieuwe detailhandelslocatie. In het merendeel van de cases is de transparantie en communicatie beperkt door het uitbesteden van het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van een dpo. Een gemeente heeft hierdoor mogelijk een beperkte invloed op het dataverzamelingsproces en de formulering van de onderzoeksvraag. Bij een gebrek aan politiek – en maatschappelijk draagvlak wordt de schijn van partijdigheid gesuggereerd met als gevolg dat contra-expertises worden uitgevoerd, maar ook juridische procedures zijn denkbaar. Gemeenten zijn in bepaalde gevallen gedwongen om zelf alsnog een dpo te laten uitvoeren als contra-expertise om draagvlak te creëren. Hieruit blijkt dat de procesmatige aspecten van ex-ante evaluatie instrumenten van groot belang zijn voor het planningsproces, waarbij draagvlak en consensusvorming essentieel zijn voor het succes van een dpo als analyse/onderbouwing.

In de cases waar het dpo niet vroegtijdig en indicatief is toegepast is mogelijk ook meer weerstand ontstaan op de detailhandelsontwikkeling. In de cases waar belanghebbende partijen geen invloed hebben kunnen uitoefenen op de onderzoeksvraag en/of de dataverzameling blijkt meer weerstand te bestaan. Ook hier bestaat een gebrek aan transparantie en communicatie. Dit heeft te maken met de werkwijze waarbij het van belang is dat onderzoek wordt verricht voordat beleid wordt geformuleerd en niet andersom.

Concluderend en terugkoppelend op de theorie ‘survey before plan’ van Patrick Geddes is de rol van een dpo in het planningsproces tweeledig. Het dpo wordt bij voorkeur indicatief toegepast als onderzoeksmatige legitimatie van beslissing over het al dan niet toevoegen van nieuwe detailhandelslocaties. Echter in bepaalde cases is een dpo toegepast als procedurele legitimatie van beleid, waardoor het potentieel aan kennisgeneratie niet optimaal is benut. Dit geldt bijvoorbeeld in de cases waarbij het opdrachtgeverschap voor een dpo wordt uitbesteed waardoor een gemeente, maar ook andere belanghebbende partijen nauwelijks invloed hebben op het dataverzamelingsproces.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn zowel de beleidsaanbevelingen als de aanbevelingen voor vervolgonderzoek opgenomen. Uit empirisch onderzoek kan worden geconcludeerd dat een aantal zaken rond het functioneren van dpo's in ruimtelijke planningsprocessen onderbelicht zijn gebleven, maar ook dat een aantal factoren aandacht moeten krijgen in de toekomst.

6.2.1 Beleidsaanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeeld opdrachtgeverschap voor de uitvoering van een dpo met gemeente

In de meervoudige casestudy is naar voren gekomen dat het uitbesteden van het opdrachtgeverschap voor een dpo mogelijk leidt tot meer weerstand van belanghebbende partijen. Bij een gedeeld opdrachtgeverschap, los van de partij die betaald voor het onderzoek, is het gewenst dat de gemeente wordt betrokken. Een gemeente heeft andere belangen dan een ontwikkelaar en is gebaat bij transparantie van besluitvorming. De schijn van partijdigheid bij een dpo wat is aangeleverd door een ontwikkelaar kan worden weggenomen bij gedeeld opdrachtgeverschap.

Aanbeveling 2: Dpo vroegtijdig in het planningsproces uitvoeren

Uit de meervoudige casestudy blijkt mogelijk ook een verband te bestaan tussen de mate van weerstand op een project en in welke fase een dpo is uitgevoerd. In het kader van een transparante besluitvorming en de communicatie over ex-ante evaluatie onderzoek is het aan te bevelen om een dpo vroegtijdig in het planningsproces uit te voeren. Deze aanbeveling zit deels in de ladder voor duurzame verstedelijking, waarbij een nieuwe stedelijke ruimtevraag (zoals detailhandel) allereerst moet worden onderbouwd met een actueel regionale behoefte onderzoek. Over de resultaten van het dpo kan gecommuniceerd worden met de betrokken partijen, waarna eventueel een actualisatie kan worden uitgevoerd zonder juridische consequenties en contra-expertises.

Aanbeveling 3: Belanghebbende actoren vroegtijdig in het proces betrekken

Voortbordurend op aanbeveling 2 is het van belang dat belanghebbende partijen, zoals een ondernemersvereniging vroegtijdig worden geïnformeerd en betrokken worden bij een nieuwe detailhandelsontwikkeling. Hierbij kunnen deze actoren invloed uitoefenen op de onderzoeksvraag, waardoor maatschappelijk draagvlak kan worden verworven, maar ook wordt bijgedragen aan consensusvorming over de voorgenomen ontwikkeling, zodat daadwerkelijk een afweging kan worden gemaakt van de belangen.

Aanbeveling 4: Dataverzameling en monitoring door de provincies

Uit de casestudy blijkt dat de transparantie van het dataverzamelingsproces soms ontbreekt. Onderzoeksbureaus halen de data en kengetallen uit Locatus of referentie onderzoeken en dienen daarbij vele aannames en veronderstellingen te verwerken in een dpo. Provincies zouden hier aan kunnen bijdragen door bijvoorbeeld onderzoeksbureaus en gemeenten te voorzien in gegevens over demografie en koopstromen waardoor per provincie in ieder geval kan worden gerekend met dezelfde kengetallen.

Voorheen had het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) een belangrijke functie in het aanleveren van dit soort gegevens. Deze rol zou kunnen worden overgenomen door de provincie. Zuid-Holland is een voorbeeld van een provincie die regelmatig een Koopstromenonderzoek uitvoert waardoor ook gegevens worden gemonitord. Hierdoor zou de betrouwbaarheid van een dpo analyse kunnen worden verbeterd.

Aanbeveling 5: Gemeenten en/of regio's zouden een retail adviescommissie moeten instellen

In de cases waar nauwelijks weerstand is gekomen op een project/plan was in bepaalde gevallen een soort retail adviescommissie actief. Dergelijke commissies beoordelen onder andere of een nieuwe detailhandelsontwikkeling voor een bepaalde branche gewenst is in de desbetreffende gemeente/regio. De commissie vertegenwoordigt meerdere belanghebbende actoren zoals de provincie, de gemeente, ontwikkelaars, brancheverenigingen en eventueel experts/onderzoekers. Een retail adviescommissie kan bijdragen aan een weloverwogen besluit voor de desbetreffende gemeente waardoor politiek – en maatschappelijk draagvlak kan worden verworven. Een advies van een commissie dient te worden meegenomen in de motivering voor een besluit.

Aanbeveling 6: Voor dpo onderzoek zouden meer kaders moeten worden gesteld (bijvoorbeeld door de provincie)

Uit de analyse naar de gebruikelijke procesmatige werkwijze blijken verschillen te bestaan in de invulling van de verschillende procesmatige stappen. Bijvoorbeeld de inventarisatie naar harde en zachte planvorming in de regio ontbreekt met enige regelmaat, maar ook is niet duidelijk welke trends (internetwinkelen, vergrijzing, leegstand etc.) meegenomen dienen te worden in een dpo. De ladder voor duurzame verstedelijking geeft nauwelijks invulling aan de wijze waarop een actueel regionaal behoefte onderzoek dient te geschieden. Wel is duidelijk dat enkel een kwantitatieve benadering niet volstaat en dat ook kwalitatief dient te worden gemotiveerd waarom een ontwikkeling al dan niet gewenst is. Dergelijke kaders bestaan bijvoorbeeld wel voor andere vormen van ex-ante beleidsonderzoek zoals een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) of een Milieu Effect Rapportage (MER). Een dpo in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking zou kunnen worden gezien als een soort MKBA voor detailhandelsontwikkelingen. De kaders/richtlijnen voor een dpo zouden ook kunnen bijdragen aan de betrouwbaarheid en transparantie van het instrument.

6.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek zijn enkele globale uitspraken gedaan over de inhoud van een dpo van de desbetreffende case. Voor verder onderzoek zou de inhoud van een dpo centraal kunnen staan waarbij onderzocht kan worden op welke wijze invulling wordt gegeven aan de gebruikelijke procesmatige werkwijze van een dpo. Uit de casestudy blijkt bijvoorbeeld dat de invulling van de toekomstverkenning en de ruimtelijke effecten van een detailhandelsontwikkeling verschillend worden vormgegeven. Door een vergelijking te maken van deze invulling van de stappen 1, 5 en 6 van de gebruikelijke procesmatige werkwijze zouden aanbevelingen kunnen worden gedaan in de richting van enkele richtlijnen voor de invulling van een dpo.

Verder zijn in dit onderzoek twee theoretische concepten beschreven over de rol van onderzoek binnen een ruimtelijk besluitvormingsproces en het fenomeen ex-ante beleidsevaluatie. De relatie tussen ex-ante evaluatie instrumenten en de uiteindelijke besluitvorming zou verder kunnen worden onderzocht door te kijken naar de effecten van een ex-ante evaluatie instrument, zoals een dpo, op de uiteindelijke besluitvorming. Een interessante vraag hierbij zou kunnen zijn of een bepaalde detailhandelsontwikkeling wordt geschrapt op basis van de resultaten uit een dpo. Uit de interviews met experts komt naar voren dat de resultaten uit een dpo zelden leidt tot het schrappen van een detailhandelsontwikkeling. Door een beleidsevaluatie naar het effect van dpo's op de uiteindelijke besluitvorming kan deze vraag worden beantwoord.

Als aanvulling op de relatie tussen ex-ante evaluatie instrumenten en de uiteindelijke besluitvorming zou een onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar de relatie tussen dpo en winkelleegstand. Uit het projectkader blijkt dat restricties van ruimtelijk beleid mogelijk leiden tot een mindere mate van leegstand, de kantorenleegstand is bijvoorbeeld ongeveer twee keer zo groot dan de winkelleegstand. Als een dpo bijdraagt aan het beperken van leegstand zou een dergelijk instrument ook interessant kunnen zijn voor de kantorenmarkt, de bedrijventerreinenmarkt en de woningmarkt.

Tot slot zou het ook interessant zijn om een vervolgonderzoek te starten naar een vergelijking tussen verschillende ex-ante evaluatie instrumenten. Instrumenten als een MKBA en MER kennen een groot aantal richtlijnen waar dergelijk onderzoek aan moet voldoen. Een dpo kent in mindere mate richtlijnen/eisen waaraan het onderzoek moet voldoen. Mogelijk komen uit de vergelijking van ex-ante evaluatie instrumenten aanbevelingen over het al dan niet opnemen van richtlijnen voor dpo onderzoek. Door richtlijnen worden dpo's mogelijk betrouwbaarder en transparanter, wat weer een positief effect kan hebben op het planningsproces en de uiteindelijke besluitvorming.

6.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt teruggeblikt op de kwaliteit van dit onderzoek. Allereerst is gekeken naar het toegepaste theoretische kader. Het sporenmodel is ten opzichte van andere conceptualiseringën ontwikkeld en gespecificeerd voor complexe ruimtelijke besluitvormingsprocessen en daardoor goed toepasbaar om structuur te bieden voor de meervoudige casestudy in dit onderzoek. Met deze conceptualisering is een ruimtelijk planningsproces uiteengerafeld, waarbij de rol van onderzoek uitvoerig aan bod is gekomen, met een verdiepingsslag naar het fenomeen ex-ante evaluatie instrument. De indicatoren die voortkwamen uit het conceptueel model waren herkenbaar in de praktijk. Desondanks zouden naar meerdere indicatoren kunnen worden gekeken. Bijvoorbeeld kostenoverwegingen spelen een grote rol bij gemeenten en bedrijven voor de inschattingen van een detailhandelsontwikkeling, waarbij veelal sprake is van kostenoverschrijding door verkeerde inschattingen. Met de theorie van Flyvbjerg (2007) zou een verdiepingsslag kunnen worden gemaakt naar mogelijke verklaringen waarom voorspellingen niet overeenkomen met de werkelijkheid in de vorm van een ex-post evaluatie in plaats van een ex-durante evaluatie als methodologische aanpak. Zo heeft Flyvbjerg hiervoor een viertal verklaringen: technisch, economisch, psychologisch en politiek (Flyvbjerg, Skamris Holm, & Buhl, 2002, pp. 286-290).

De methodologische aanpak van dit onderzoek was eveneens goed toepasbaar voor dit onderzoek. Ondanks het exploratieve karakter van het onderzoek is gekozen voor een deductieve benadering van de ex-durante evaluatieve analyse naar de rol van dpo's in het planningsproces tot nieuwe detailhandelslocaties. Door deze benadering zijn indicatoren verzameld die van belang zijn voor de rol van onderzoek in een planningsproces, maar daarnaast is ruimte gelaten voor eventuele nieuwe inzichten. Zoals bij de reflectie op de theorie aan bod is gekomen zou een ex-post evaluatie wellicht beter toepasbaar zijn voor een deductieve benadering van onderzoek. De keuze om toch ex-durante te evalueren komt voort uit de gekozen onderzoeksstrategie: kwalitatief exploratief onderzoek.

Een tekortkoming van kwalitatief onderzoek is de betrouwbaarheid en validiteit, welke eerder in hoofdstuk 4 aan bod zijn gekomen. De subjectiviteit maakt het moeilijk om onderzoek op waarde te kunnen schatten. Daarnaast is generaliseerbaarheid moeilijk aan te tonen doordat het aantal respondenten relatief beperkt is in vergelijking met kwantitatieve onderzoeksmethoden. Voor het exploratieve karakter van het onderzoek was informatie benodigd over de context van het functioneren van dpo's in de planningsprocessen tot nieuwe detailhandelslocaties, waardoor de kwalitatieve benadering beter aansluit dan een kwantitatieve benadering van onderzoek. Echter zou ook gekozen kunnen worden voor kwantitatief onderzoek als aanvulling op de kwalitatieve benadering. Door middel van enquêtes zouden meerdere gemeenten kunnen worden bevraagd over de rol van dpo's in ruimtelijke planningsprocessen. Met deze benadering zou inzichtelijker kunnen worden bij welke indicatoren de knelpunten liggen, waarbij de interviews als aanvulling op de enquêtes voor diepgang zorgen door de respondenten te ondervragen op dezelfde indicatoren. Met deze werkwijze zou de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek kunnen toenemen door gebruik te maken van bronnentriangulatie.

Tijdens het onderzoek vormde de case-selectie in eerste instantie een lastige stap, mede doordat de vraagstelling geen geografische afbakening kent. De informatiebeschikbaarheid van nieuwe detailhandelontwikkelingen in Nederland is beperkt, zo wenste Locatus niet mee te werken aan dit onderzoek. Dankzij een databestand van het Planbureau voor de Leefomgeving is het gelukt om middels selectiecriteria en hypothesen cases te selecteren voor dit onderzoek. Een bijkomend voordeel is dat de case-selectie met deze werkwijze transparant tot stand is gekomen. Een verbeterpunt (bij vervolgonderzoek) zou een geografische afbakening kunnen zijn, waarbij een aantal provincies met elkaar kunnen worden vergeleken. Uit dit onderzoek blijkt dat het provinciale beleid van belang is voor de planning van detailhandelslocaties, waardoor een geografische vergelijking interessant kan zijn.

Een ander verbeterpunt voor dit onderzoek is de diepgang in de cases. Per case zijn hoogstens drie personen geïnterviewd en minstens één persoon. Bij de cases waarbij slechts één persoon is geïnterviewd ging het veelal om een beleidsambtenaar die zowel voor de economische – als ruimtelijke ontwikkeling verantwoordelijk was. Als aanvulling op de cases zouden meerdere betrokken onderzoeksbureaus, maar ook projectontwikkelaars en ondernemersverenigingen kunnen worden geïnterviewd om meer kwalitatieve informatie te verzamelen over de desbetreffende case. De ondernemersverenigingen zouden van groot belang kunnen zijn voor de inzichten over het planningsproces waarbij sprake was van een gebrek aan draagvlak. Gezien de beschikbare onderzoekstijd en het exploratieve karakter van het onderzoek is gekozen voor een beperkte selectie van het aantal respondenten per case.

Referentielijst

- Alexander, E. (2006). *Evaluation in Planning: Evaluation and Prospects*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Bakker, R. (2012). *Evaluatie als fundering voor het beleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BRO. (2012a). *Bestemmingsplan 'De Dobbelsteen'*. Sittard: Gemeente Sittard-Geleen.
- BRO. (2012b). *Sittard, DPO De Dobbelsteen*. Sittard: Gemeente Sittard-Geleen.
- BRO. (2013a). *Bestemmingsplan Retailpark Poort van Epe*. Epe: Gemeente Epe.
- BRO. (2013b). *Lansingerland, Effectanalyse perifere detailhandel Prisma locatie*. Bergschenhoek: Gemeente Lansingerland.
- Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., van Dongen, F., & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Buitelaar, E., van Dongen, F., & Breedijk, M. (2013). Meten is weten: Leegstand detailhandel herbezien. *Real Estate Research Quarterly*, 52-58.
- Bureau Stedelijke Planning. (2012a). *Elspeet DPO - relocatie Plus*. Nunspeet: Gemeente Nunspeet.
- Bureau Stedelijke Planning. (2012b). *Metropoolregio Amsterdam Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel. Actualisatie rapport februari 2011*. Amsterdam: Stadsregio Amsterdam.
- CBS. (2014). *Online winkelen stijgt nog steeds*. Opgeroepen op 14 juli 2014, van Centraal Bureau voor de Statistiek: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4076-wm.htm>
- Centrumplan Eerbeek. (2014). *De herinrichting van het dorpscentrum is een uitdagende opgave*. Opgeroepen op 21 juli 2014, van <http://www.centrumplaneerbeek.nl/31/het-plan.html>
- Christaller, W. (1966). *Central places in Southern Germany*. (C. Baskin, Vert.) Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A garbage can model of decision-making. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Dantuma, E., & Kersten, K. (2014). *Winkelgebied 2025. Met ambitie en visie naar meer publieke regie*. Amsterdam: ING Economisch Bureau.
- Ecorys. (2012). *Second opinion DPO dorp Maarssen*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht.

- Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: Een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Delft: Eburon.
- Evers, D. (2011). *Detailhandel en beleid: Een continue wisselwerking*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Evers, D., Kooijman, D., & van der Krabben, E. (2011). *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Evers, D., Kooijman, D., & van der Krabben, E. (2012). Een verkenning van drijvende krachten: Toekomst van de Nederlandse detailhandelstructuur. *Real Estate Research Quarterly*, 11(1), 24-34.
- Evers, D., van Hoorn, A., & van Oort, F. (2005). *Winkelen in Megaland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2006). Introducing Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*(42), 4-13.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M., & Buhl, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects. *APA Journal*, 68, 279-295.
- Gemeente Brummen. (2009). *Structuurvisie Centrumplan Eerbeek*. Opgeroepen op 21 juli 2014, van Centrumplan Eerbeek: <http://www.centrumplaneerbeek.nl/73/informatie/bibliotheek.html>
- Gemeente Brummen. (2014). *Dorpen en buurtschappen*. Opgeroepen op 21 juli 2014, van <https://www.brummen.nl/over-de-gemeente/dorpen-en-buurtschappen/#c45030>
- Gemeente Epe. (2014). *Feiten en cijfers*. Opgeroepen op 22 juli 2014, van http://www.epe.nl/internet/feiten-en-cijfers_219/
- Gemeente Lansingerland. (2014). *In cijfers*. Opgeroepen op 22 juli 2014, van http://www.lansingerland.nl/in-de-gemeente/in-cijfers_43407/
- Gemeente Nunspeet. (2013). *Bestemmingsplan Uddelerweg 69a*. Nunspeet: Gemeente Nunspeet.
- Gemeente Nunspeet. (2014). *Elspeet*. Opgeroepen op 22 juli 2014, van http://www.nunspeet.nl/over-nunspeet/elspeet_41885/
- Gemeente Sittard-Geleen. (2014). *In cijfers*. Opgeroepen op 23 juli 2014, van <http://www.sittard-geleen.incijfers.nl/>
- Gemeente Stichtse Vecht. (2013). *Bestemmingsplan Schildershof*. Maarssen: Gemeente Stichtse Vecht.
- Hall, P., & Tewdwr-Jones, M. (2011). *Urban and Regional Planning*. Oxford: Routledge.
- HBD. (2014). *Overdracht activiteiten HBD*. Opgeroepen op 6 juni 2014, van Hoofdbedrijfschap Detailhandel: <http://www.hbd.nl/pages/5/Over-HBD/De-organisatie.html>

- Heutink, G. (2009, 27 juni). *Branchering in de detailhandel en artikel 3.1.2 lid 2 Bro*. Opgeroepen op 15 juli 2014, van Gijs Heutink Advocaten: <http://www.gijsheutinkadvocaten.nl/images/stories/downloads/art.%203.2.1%20Bro%20Branchering%20drukproef%2027.06.09.pdf>
- Hoogerwerf, A. (1998). *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Infomil. (2012). *Kenniscentrum Infomil*. Opgeroepen op 16 juli 2014, van Wijziging Bro en Nieuwe stedelijke ontwikkeling: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/overzicht/wijziging-bro-nieuwe/>
- Kadaster. (2014). *Ruimtelijkeplannen.nl*. Opgeroepen op 19 mei 2014, van Kadaster.nl: <http://www.kadaster.nl/web/Themas/Registraties/Ruimtelijkeplannen.nl.htm>
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Koppenjan, J. (1993). *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Mein, A., & Blommensteijn, W. (2014). *Nieuwe trede voor de Ladder op komst*. Opgeroepen op 16 juli 2014, van BRO: <http://www.bro.nl/nieuws/publicatie/25-01-2014-nieuwe-trede-voor-ladder>
- Mensink, J. (2014, 14 maart). *Winkelgebieden en gemeentelijke politiek*. Opgeroepen op 18 maart 2014, van Gebiedsontwikkeling.nu: www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/10265-winkelgebieden-en-gemeentelijke-politiek
- Ministerie van Economische Zaken. (2000). *Meer met Minder: naar een nieuw ruimtelijk beleid voor de detailhandel*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Opgeroepen op 26 mei 2014, van <http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/iem004-wtk-handreiking.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014a). *Aanbiedingsbrief bij nahan Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen)*. Opgeroepen op 16 juli 2014, van <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/03/nahan-besluit-tot-wijziging-van-het-besluit-algemene-regels-ruimtelijke-ordening-en-het-besluit-ruimtelijke-ordening-buisleidingen.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014b). *Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen)*. Den Haag: Ministerie van I&M.

- Ministerie van VROM. (2001). *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, LNV & EZ. (2004-2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Peters, B. (2002). *Governance: A garbage can perspective* (84 ed.). Wenen: Institute for Advanced Studies.
- Pouderoyen Compagnons. (2013). *Bestemmingsplan Beneden-Leeuwen, van Heemstraweg 49*. Beneden-Leeuwen: Gemeente West Maas en Waal.
- Raatgever, A. (2014). *Winkelgebied van de toekomst: Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag: Platform 31.
- RBOI. (2013). *Analyse bestemmingsregeling Poort van Epe*. Epe: Gemeente Epe.
- RBOI. (2013). *Bestemmingsplan Hoefweg-Noord (Prisma)*. Bergschenhoek: Gemeente Lansingerland.
- Royal Haskoning. (2012). *Actualisatie DPO Eerbeek 2012*. Brummen: Gemeente Brummen.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek* (5e ed.). Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Seinpost Adviesbureau. (2012). *DPO tuincentrum Beneden-Leeuwen*. Beneden-Leeuwen: Gemeente West Maas en Waal.
- SER. (2008). *Ministers leggen toepassing SER-ladder nieuwe bedrijventerreinen vast*. Opgeroepen op 15 juli 2014, van http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2000-2008/2008/20080703_1.aspx
- Stadindex. (2014a). *Hoeveel inwoners heeft Beneden-Leeuwen?* Opgeroepen op 23 juli 2014, van <http://www.stadindex.nl/beneden-leeuwen>
- Stadindex. (2014b). *Hoeveel inwoners heeft Maarssen?* Opgeroepen op 23 juli 2014, van <http://www.stadindex.nl/maarssen>
- Stadsregio Amsterdam. (2014a). *Beleidsterreinen*. Opgeroepen op 24 juli 2014, van <http://www.stadsregioamsterdam.nl/beleidsterreinen/>
- Stadsregio Amsterdam. (2014b). *Over de regio*. Opgeroepen op 24 juli 2014, van <http://www.stadsregioamsterdam.nl/stadsregio-amsterdam-0/regio/>
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Timmermans, H. (1980). Modellering van ruimtelijke keuze- en beslissingsprocessen van consumenten: theorie, methode en empirische toepassing. *Planning: methodiek en toepassing*, 3-14.

- Tool, B. (2013). *Het einde van het Nederlands winkellandschap. Hoe, volgens belanghebbenden, de Europese Unie de Nederlandse winkelstructuur mogelijk kan veranderen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Udo, E. (2012). *Is de wereld erg veranderd? DPO's 1980-2012*. Opgeroepen op 15 juli 2014, van Seinpost:
http://www.seinpost.com/publicaties/is_de_wereld_erg_veranderd_dpos_1980_2012/187
- van Buuren, M. (2006). *Competente besluitvorming: Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- van der Post, W. (2004). *Retail, ruimte en rendement: Een onderzoek naar de gevolgen van decentralisatie van het ruimtelijk detailhandelsbeleid*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- van Gerwen, M. (2014). *DPO (distributie-planologisch onderzoek) voorgoed exit?* Opgeroepen op 12 maart 2014, van Banning Advocaten: <http://www.banning.nl/4132/home-nl/publicaties/archief/dpo-distributie-planologisch-onderzoek-voorgoed-exit.html>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4e ed.). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Voogd, H., Woltjes, J., & van Dijk, T. (2012). *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij.
- Wachs, M. (1989). When Planners Lie with Numbers. *Journal of the American Planning Association*, 55(4), 474-483.
- Wachs, M. (2001). Forecasting versus Envisioning: A New Window on the Future. *Journal of the American Planning Association*, 67(4), 367-372.
- Yin, R. K. (2009). *Casestudy Research Design and Methods*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Bijlage I: Interviewguide respondenten

Vooraf aan het interview:

- Voorstellen en mijn afstudeeronderzoek toelichten;
- Vragen of de respondent problemen heeft met de opname van het interview;
- Vragen of het detailhandelsbeleid of het distributieplanologisch onderzoek een gevoelig onderwerp van gesprek is.

Inleidend:

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang bent u al werkzaam binnen deze functie?
3. Wat is de rol van het distributieplanologisch onderzoek binnen die werkzaamheden?

Inhoudelijk:

Algemeen:

4. Welke rol speelt het dpo [NAAM DPO] in het planningsproces van [NAAM PLAN/PROJECT]?
5. In welke fase van het planningsproces is het dpo [NAAM DPO] uitgevoerd?
6. Wat zijn uw ervaringen met betrekking tot de uitvoering van het distributieplanologisch onderzoek [NAAM DPO]?

Feitenvorming:

7. In hoeverre biedt het dpo [NAAM DPO] inzicht in de ruimtelijke en economische behoefte van de voorgenomen planontwikkeling van [NAAM PLAN/PROJECT]?
8. In hoeverre wordt met het dpo [NAAM DPO] rekening gehouden met trends in de detailhandelsbranche?
9. Is volgens u het dpo [NAAM DPO] een betrouwbaar inschattingsinstrument?
10. In hoeverre is de dataverzameling voor het dpo [NAAM DPO] transparant te noemen?

Beeldvorming:

11. In hoeverre is maatschappelijk draagvlak van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing van de voorgenomen planontwikkeling van [NAAM PLAN/PROJECT]?
12. In hoeverre is politiek draagvlak van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing van de voorgenomen planontwikkeling [NAAM PLAN/PROJECT]?

Wilsvorming:

13. In welke mate hebben belanghebbende partijen (zoals ontwikkelaars, buurgemeenten en burgers etc.) invloed op de totstandkoming van het dpo [NAAM DPO]?
14. Werden/worden de onderzoeksresultaten uit het dpo [NAAM DPO] geaccepteerd door de belanghebbende partijen?
 - Mocht dit niet zo zijn: heeft dit bijvoorbeeld juridische consequenties?
15. In hoeverre heeft het dpo [NAAM DPO] financiële gevolgen (gehad)?
 - Bijvoorbeeld: Maakt de detailhandelsontwikkeling deel uit van een gemengd project? Is de detailhandelsontwikkeling de kostendrager van het project?

Afrondende vragen inhoud:

16. Wat zijn in het kort de voor- en nadelen van het instrument dpo voor de planontwikkeling van [NAAM PLAN/PROJECT]?
17. Wat is volgens u de invloed van het dpo [NAAM DPO] op het planningsproces voor een nieuwe detailhandelslocatie van [NAAM PLAN/PROJECT]?

Afsluitend:

18. Zijn er nog organisaties en/of personen die ik zeker moet benaderen ten opzichte van het dpo?
 19. Heeft u nog belangrijke aanvullingen of aandachtspunten voor mijn onderzoek?
 20. Heeft u nog vragen over mijn afstudeeronderzoek?
- Vragen of de respondent interesse heeft in mijn eindproduct (afstudeerscriptie).

Bijlage II: Interviewguide experts

Vooraf aan het interview:

- Voorstellen en mijn afstudeeronderzoek toelichten;
- Vragen of de expert problemen heeft met de opname van het interview.

Inleidend:

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang bent u al werkzaam binnen deze functie?
3. Wat is de rol van het distributieplanologisch onderzoek binnen die werkzaamheden?

Inhoudelijk:

Algemeen:

4. Wat vindt u van het Nederlandse detailhandelsbeleid in het algemeen?
5. Wat zijn uw ervaringen met betrekking tot het instrument distributieplanologisch onderzoek?
6. In welke fase wordt volgens u het dpo uitgevoerd binnen een planningsproces voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling?
7. Welke rol heeft het dpo volgens u in het planningsproces voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling?

Feitenvorming:

8. In hoeverre biedt het dpo inzicht in de ruimtelijke en economische behoefte van een nieuwe (of vernieuwde) detailhandelslocatie?
9. In hoeverre wordt volgens u met een dpo rekening gehouden met trends in de detailhandelsbranche?
10. In hoeverre is volgens u een dpo een betrouwbaar inschattinginstrument?
11. In hoeverre is de dataverzameling voor een dpo transparant te noemen?

Beeldvorming:

12. In hoeverre is maatschappelijk draagvlak van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing van beleid middels een dpo?
13. In hoeverre is politiek draagvlak van belang voor de onderzoeksmatige onderbouwing van beleid middels een dpo?

Wilsvorming:

14. In welke mate hebben belanghebbende partijen (zoals ontwikkelaars, buurgemeenten en burgers etc.) invloed op de totstandkoming van een dpo?
15. In hoeverre worden de onderzoeksresultaten uit een dpo geaccepteerd door de belanghebbende partijen?
 - Mocht dit niet zo zijn: heeft dit bijvoorbeeld juridische consequenties?
16. In hoeverre heeft een dpo financiële gevolgen?
 - Bijvoorbeeld: Maakt de detailhandelsontwikkeling deel uit van een gemengd project? Is de detailhandelsontwikkeling de kostendrager van het project?

Afrondende (samenvattende) vragen inhoud:

17. Wat zijn in het kort de voor- en nadelen van het instrument dpo?
18. Wat is volgens u de invloed van een dpo op het planningsproces voor een nieuwe detailhandelslocatie?

Afsluitend:

19. Zijn er nog organisaties en/of personen die ik zeker moet benaderen ten opzichte van het dpo?
 20. Heeft u nog belangrijke aanvullingen of aandachtspunten voor mijn onderzoek?
 21. Heeft u nog vragen over mijn afstudeeronderzoek?
- Vragen of de expert interesse heeft in mijn eindproduct (afstudeerscriptie).

Bijlage III: Lijst met geïnterviewde respondenten en experts

Respondenten:

- Gemeente Brummen:
 - Dhr. P.B. Zwiers, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening;
 - Datum interview: 20 mei 2014.
- Gemeente Epe:
 - Dhr. H. Naijen, beleidsontwikkeling Ruimtelijke Ordening;
 - Datum interview: 2 juni 2014;
 - Dhr. A. Mein, senior adviseur Retail, BRO;
 - Datum interview: 5 juni 2014.
- Gemeente Lansingerland:
 - Dhr. J. Koch, juridisch adviseur Ruimtelijke Ordening;
 - Dhr. A. Koopman, beleidsadviseur Economische & Maatschappelijke Ontwikkeling;
 - Datum interview: 22 mei 2014;
 - Dhr. A. Mein, senior adviseur Retail, BRO;
 - Datum interview: 5 juni 2014;
 - Dhr. P. Nijssen, beleidsmedewerker Detailhandel, provincie Zuid-Holland;
 - Datum interview: 25 juni 2014.
- Gemeente Nunspeet:
 - Dhr. M. Proper, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening;
 - Datum interview: 4 juni 2014.
- Gemeente Sittard-Geleen:
 - Dhr. R. Friesen, jurist Ruimtelijke Ordening;
 - Datum interview: 21 mei 2014;
 - Dhr. A. Mein, senior adviseur Retail, BRO;
 - Datum interview: 5 juni 2014.
- Gemeente Stichtse-Vecht:
 - Mw. I. Vaartjes, beleidsadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling;
 - Datum interview: 22 mei 2014;
 - Dhr. B. Stek, senior consultant, Ecorys/WPM Groep;
 - Datum interview: 12 juni 2014.
- Gemeente West Maas en Waal:
 - Mw. N. Straatman, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling;
 - Datum interview: 5 juni 2014.
- Stadsregio Amsterdam:
 - Dhr. G. van der Plas, beleidsadviseur.
 - Datum interview: 28 mei 2014;
 - Dhr. L. van der Linde, voorzitter, Regionale Commissie Winkelplanning Amsterdam;
 - Datum interview: 11 juni 2014.

Experts:

- BRO:
 - Dhr. A. Mein, senior adviseur Retail;
 - Datum interview: 5 juni 2014.
- DTNP:
 - Dhr. W. Frielink, adviseur;
 - Datum interview: 14 juni 2014.
- Ecorys/WPM Groep:
 - Dhr. B. Stek, senior consultant;
 - Datum interview: 12 juni 2014.
- Heutink Advocaten:
 - Dhr. G. Heutink, advocaat;
 - Datum interview: 24 juni 2014.
- INretail:
 - Mw. S. van der Linden, beleidsadviseur Locatie;
 - Datum interview 8 juli 2014.
- Planbureau voor de Leefomgeving:
 - Dhr. E. Buitelaar, senior onderzoeker;
 - Dhr. D. Evers, senior onderzoeker;
 - Datum interview: 1 mei 2014.
- Provincie Gelderland:
 - Dhr. A. Teunissen, senior beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening;
 - Datum interview: 1 juli 2014.
- Provincie Zuid-Holland:
 - Dhr. P. Nijssen, beleidsmedewerker Detailhandel;
 - Datum interview: 25 juni 2014.
- Radboud Universiteit Nijmegen:
 - Dhr. E. van der Krabben, hoogleraar Vastgoed- en gebiedsontwikkeling;
 - Datum interview: 4 juni 2014.
- Regionale Commissie Winkelplanning Amsterdam:
 - Dhr. L. van der Linde, voorzitter.
 - Datum interview: 11 juni 2014.
- Stijl Advocaten:
 - Dhr. M. van Driel, advocaat;
 - Datum interview: 11 juli 2014.

Bijlage V: Dataverzameling case-selectie

Gemeente/regio:	Kern:	Jaar dpo:	Onderdeel van:	Jaar planvorming:	Planomvang in m ² :	Centrum/perifeer:
Gemeente Epe	Epe	2013	Bestemmingsplan Retailpark Poort van Epe	2013	12000	Perifeer
Gemeente Epe	Epe	2013	Bestemmingsplan Marktwand	2013	1440	Centrum
Gemeente Coevorden	Coevorden	2013	Masterplan centrum Coevorden	2013	1400	Centrum
Gemeente Breda	Breda	2013	Bestemmingsplan Park de Bavelse Berg	2013	10626	Perifeer
Gemeente Heerlen	Heerlen	2013	Bestemmingsplan Schinkelkwadrant-Zuid	2013	7000	Centrum
Gemeente Lansingerland	Bleiswijk	2013	Bestemmingsplan Hoefweg-Noord (Prisma)	2013	20000	Perifeer
Gemeente Gilze-Rijen	Gilze	2012	Centrumvisie kern Gilze	2012	3000	Centrum
Gemeente Epe	Vaassen	2012	Bestemmingsplan Centrum Vaassen	2013	3000	Centrum
Gemeente Stichtse Vecht	Maarssen	2012	Bestemmingsplan Schildershof	2013	1350	Centrum
Gemeente Heerlen	Heerlen	2012	Bestemmingsplan Heerlerbaan 239	2013	20000	Centrum
Gemeente Sittard-Geleen	Sittard	2012	Bestemmingsplan Dobbelsesteen	2012	10000	Centrum
Gemeente Nunspeet	Elspeet	2012	Bestemmingsplan Uddelerweg 69a	2013	900	Perifeer
Gemeente Brummen	Eerbeek	2012	Actualisatie bestemmingsplan centrum Eerbeek	(Nog) niet vastgesteld	4000	Centrum
Gemeente West Maas en Waal	Beneden-Leeuwen	2012	Bestemmingsplan Beneden-Leeuwen Van Heemstraweg 49	2013	2400	Perifeer
Gemeente Lansingerland	Berkel en Rodenrijs	2012	Actualisatie DPO centrumontwikkeling Berkel en Rodenrijs	2012	10000	Centrum

Gemeente Zwartewaterland	Genemuiden	2012	Bestemmingsplan Supermarkten Klaas Fuitstraat, Genemuiden	2013	900	Perifeer
Gemeente Meppel	Meppel	2012	Bestemmingsplan Winkelcentrum Koedijklanden	2013	5100	Centrum
Stadsregio Amsterdam	Stadsregio Amsterdam	2012	Metropoolregio Amsterdam Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel	2012	400000	Centrum/perifeer
Gemeente Leiden	Leiden	2012	Bestemmingsplan Kooiplein	2013	5500	Centrum
Gemeente Rijssen-Holten	Holten	2012	Bestemmingsplan Kern Holten, locatie Schuppert	2012	900	Centrum
Gemeente Kaag en Braassem	Roelofarendsveen	2012	Uitwerkingsplan Centrumplan Roelofarendsveen	2013	5000	Centrum
Gemeente Hulst	Hulst	2011	Actualisatie bestemmingsplan De Statie	2013	87000	Centrum/perifeer
Gemeente Venlo	Venlo	2011	Bestemmingsplan Kazernekwartier	2013	5000	Centrum
Gemeente Zevenaar	Zevenaar	2011	Bestemmingsplan Zevenaar Centrum 2013	2013	2500	Centrum
Gemeente Weert	Weert	2011	Bestemmingsplan Ringbaan-West 15	2011	1200	Centrum
Gemeente Stichtse Vecht	Maarssen	2011	Bestemmingsplan Schildershof	2013	1350	Centrum
Gemeente Dinkelland	Weerselo	2011	Bestemmingsplan Weerselo-Centrum	2011	-	Centrum
Gemeente Oldambt	Winschoten	2011	Bestemmingsplan Woonboulevard Winschoten	Niet vastgesteld	4000	Perifeer
Gemeente Dinkelland	Ootmarsum	2011	Bestemmingsplan Klooster	2011	5000	Centrum
Gemeente Amersfoort	Amersfoort	2011	Bestemmingsplan Amsterdamseweg 37-39	2012	9000	Centrum
Gemeente Rijswijk	Rijswijk	2011	Bestemmingsplan Sion-'t Haantje	2011	9000	Centrum/perifeer
Gemeente Zevenaar	Zevenaar	2011	Bestemmingsplan Raadhuisplein 1	2012	2000	Centrum
Gemeente Best	Best	2011	Bestemmingsplan Bedrijventerreinen Best	2013	20000	Perifeer
Gemeente Gilze-Rijen	Gilze	2011	Bestemmingsplan Centrumgebied Gilze	2013	-	Centrum
Gemeente Gilze-Rijen	Rijen\	2011	Bestemmingsplan Centrumgebied Rijen	2013	-	Centrum

Gemeente Laarbeek	Aarle-Rixtel	2011	Bestemmingsplan Kanaaldijk Aarle-Rixtel	2013	650	Centrum
Gemeente Aa en Hunze	Rolde	2011	Bestemmingsplan Rolde - Grolloerstraat 5	2013	1600	Centrum
Stadsregio Amsterdam	Stadsregio Amsterdam	2011	Marktruimte detailhandel Metropoolregio Amsterdam 2010-2040	2011	600000	Centrum/perifeer
Gemeente Lansingerland	Berkel en Rodenrijs	2010	Bestemmingsplan Bedrijvenpark Oudeland	2011	-	-
Gemeente Grave	Grave	2010	Projectbesluit Hart van Grave	2011	-	-
Gemeente Sittard-Geleen	Geleen	2010	Projectbesluit uitbreiding en nieuwbouw Hornbach	2012	-	-
Gemeente Oosterhout	Oosterhout	2010	Bestemmingsplan Industrierterrein Weststad 1 en 2	2011	-	-
Gemeente Utrecht	Utrecht	2010	Bestemmingsplan De Meern Centrum	2011	-	-
Gemeente Stein	Stein	2010	Bestemmingsplan Centrum Stein	2011	-	-
Gemeente Aalten	Aalten	2010	Bestemmingsplan Admiraal de Ruyterstraat 10	2011	-	-
Gemeente Sluis	Breskens	2010	Bestemmingsplan Kom Breskens	2011	-	-
Gemeente Schouwen-Duiveland	Bruinisse	2010	Structuurvisie Bruinisse 2025	2011	-	-
Gemeente Eijsden-Margraten	Eijsden	2010	Haalbaarheidsstudie Retail Cluster Eijsden	2010	-	-
Gemeente Haaren	Helvoirt	2010	Bestemmingsplan Vincent van Goghplein Helvoirt	2013	-	-
Gemeente Schijndel	Schijndel	2010	Bestemmingsplan Hoofdstraat 121	2013	-	-
Gemeente Oldambt	Scheemda	2010	Bestemmingsplan Scheemda-Centrum	2013	-	-
Gemeente Utrecht	Utrecht	2010	Bestemmingsplan Groeneweg Midden	2012	-	-
Gemeente Utrecht	Utrecht	2010	Bestemmingsplan herontwikkeling locatie Wim Sonneveldschool, Oog in Al	2012	-	-
Gemeente Alphen aan den Rijn	Alphen aan den Rijn	2010	Bestemmingsplan Connexxion-terrein	2013	-	-

Gemeente Bronckhorst	Hengelo (Gelderland)	2010	Bestemmingsplan Hengelo Dorp	2011	-	-
Gemeente Langedijk	Broekerveiling	2009	Bestemmingsplan Centrumplan Broekerveiling	2012	-	-
Gemeente Meppel	Meppel	2009	Bestemmingsplan Meppel - Nieuwveense Landen	2012	-	-
Gemeente Zutphen	Zutphen	2009	Bestemmingsplan Hart van de Wijk Waterkwartier	2010	-	-
Gemeente de Bilt	Bilthoven	2009	Bestemmingsplan de Kwinkelier	2010	-	-
Gemeente de Ronde Venen	Abcoude	2009	Bestemmingsplan Plusmarkt Abcoude	2013	-	-
Gemeente Heerlen	Heerlen	2009	Bestemmingsplan Maankwartier	2012	-	-
Gemeente Huizen	Huizen	2009	Projectbesluit vestiging hoofdkantoor annex winkel Lidl	2010	-	-
Gemeente Lochem	Lochem	2009	Bestemmingsplan Hanzeweg e.o.	2012	-	-
Gemeente Maasdonk	Geffen	2009	Bestemmingsplan Centrumplan Zuid Geffen	2012	-	-
Gemeente Steenwijkerland	Vollenhove	2008	Bestemmingsplan Vollenhove - Voorpoort	2011	-	-
Gemeente Zuidplan	Zevenhuizen	2008	Wijzigingsplan Intratruin Bredeweg	2010	-	-
Gemeente Oud-Beijerland	Oud-Beijerland	2008	Bestemmingsplan Poortwijk III	2011	-	-
Gemeente Naarden	Naarden	2008	Bestemmingsplan Naarden Vesting	2012	-	-
Gemeente Noordoostpolder	Emmeloord	2008	Bestemmingsplan De Deel	2011	-	-
Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht	Hendrik Ido-Ambacht	2008	Bestemmingsplan Krommeweg - De Sandeling	2011	-	-
Gemeente Zwartewaterland	Zwartsluis	2008	Bestemmingsplan Oud Zwartsluis	2012	-	-
Gemeente Bergen op Zoom	Bergen op Zoom e.o.	2008	Bestemmingsplan Verspreide bedrijven en detailhandel	2011	-	-
Gemeente Apeldoorn	Apeldoorn	2008	Bestemmingsplan Koninginnelaan 40 en 42	2014	-	-

Gemeente Utrecht	Utrecht	2008	Actualisatie distributieve analyse Utrecht-centrum	2008	-	-
Gemeente Renswoude	Renswoude	2007	Bestemmingsplan Dorpshart Renswoude	2012	-	-
Gemeente Kampen	Kampen	2007	Kampen, ontwikkelingsmogelijkheden buurt- en wijkwinkelcentra	2010	-	-
Gemeente Veenendaal	Veenendaal	2006	Bestemmingsplan Aller Erf	2011	-	-
Gemeente Venray	Venray	2006	Bestemmingsplan Akkerweg	2011	-	-
Gemeente Veenendaal	Veenendaal	2006	Bestemmingsplan Brouwerspoort	2008	-	-
Gemeente Meppel	Nijeveen	2006	Bestemmingsplan Nijeveen	2009	-	-
Gemeente Tholen	Sint-Annaland	2006	Bestemmingsplan Havenplein, Sint-Annaland	2013	-	-
Gemeente Assen	Assen	2005	Bestemmingsplan De Citadel	2007	-	-