

# **De provincie aan zet!**

**Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal detailhandelsbeleid  
en de handelswijze van provincies bij bovenlokale  
detailhandelsontwikkelingen**

**Peter Blummel  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Maart 2010**

## **Colofoon**

De provincie aan zet!

Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal  
detailhandelsbeleid en de handelswijze van provincies  
bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen

Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Opleiding Planologie

Auteur:  
Peter Blummel (0511927)

Begeleider:  
Prof. dr. ir. Rob van der Heijden

Maart 2010

## Voorwoord

Ruim een jaar na de start van het onderzoek kan ik met gepaste trots mijn masterthesis presenteren. Deze masterthesis is het eindresultaat van ruim vier jaar studie Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het schrijven van de masterthesis een bijzondere ervaring. Ik heb het ervaren als een periode met ongekende vrijheid: niets moet, alles mag. Een periode van zelfstandigheid en een periode waarin het uiterste wordt gevegd van je discipline. Waarbij je soms denkt: "was ik gisteravond maar iets eerder naar huis gegaan". Het is een leerzame periode, waarbij je de vergaarde vakinhoudelijke kennis van de afgelopen jaren kan toepassen in je onderzoek. Daarnaast leer je veel van vrienden en medestudenten die ieder een bepaalde richting in gaan. Maar het is ook vooral een periode waarin je denkt: "Wat zal ik hier na toch eens gaan doen"? Wat precies; ik weet het niet. Maar wat ik wel weet is dat de afronding van de masterthesis en daarmee het behalen van de Master Planologie een goede basis vormt voor de toekomst.

Het schrijven van de thesis is niet enkel een individuele aangelegenheid. Daarom wil ik een aantal personen bedanken. Allereerst wil ik mijn begeleider Prof. Dr. Ir. Rob van der Heijden bedanken voor de nodige sturing en tussentijdse kritiek en feedback. Daarnaast wil ik het Ruimtelijke adviesbureau Droogh Trommelen en Partners (DTNP) bedanken voor de stageplaats en de praktische kennis en ervaring die ik daar heb opgedaan. Dit onderzoek was niet mogelijk zonder de respondenten van de interviews. Daarom wil ik hen bedanken voor de tijd en expertise. Tevens wil ik mijn vader en moeder bedanken voor de steun en vertrouwen in mij en het onderzoek. Ten slotte wil ik mijn vrienden en studiegenoten bedanken voor de nodige ontspanning en tevens voor kritische reflecties die we hebben uitgewisseld. Verder kan ik u alleen nog maar veel leesplezier toewensen!

Peter Blummel

Nijmegen, maart 2010

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>Lijst van figuren en tabellen</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Projectkader	11
1.2 Probleem- en doelstelling	13
1.3 Vraagstelling	15
1.4 Onderzoeksstrategie	16
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijk relevantie	17
1.6 Leeswijzer	18
<b>Hoofdstuk 2. Trends en ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid</b>	<b>19</b>
2.1 Ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid	19
2.1.1 Legitimatatie van het overheidsingrijpen	20
2.1.2 Functionele hiërarchie als planningsprincipe	21
2.1.3 Het PDV- & GDV-beleid	23
2.1.4 Nota Ruimte & het Integraal Locatiebeleid	25
2.2 Trends & maatschappelijke ontwikkelingen	29
2.2.1 De veranderende consument	29
2.2.2 Schaalvergroting	30
2.2.3 Brancheervaging in de periferie	32
2.2.4 Thematisering	33
2.2.5 Het internet	33
2.2.6 De economische crisis	34
2.3 Resumé	34
<b>Hoofdstuk 3. De positie van het provinciaal niveau</b>	<b>35</b>
3.1 De provincie als middenbestuur	35

3.2	Kritiek op de provincie als middenbestuur	36
3.3	De rol van de provincie bij de detailhandelsmarkt	38
3.4	De provincie en de Wet ruimtelijke ordening	41
3.5	Resumé	47

#### **Hoofdstuk 4. Theoretisch kader** **48**

4.1	De institutionele benadering van beleid	48
4.2	Het theoretisch kader in de context geplaatst	49
4.3	Van klassieke beleidsevaluatie naar doorwerking van strategisch beleid	51
4.4	Doorwerking van strategisch beleid geoperationaliseerd	54
4.5	Resumé	57

#### **Hoofdstuk 5. De analyse van beleid, praktijk en doorwerking** **58**

5.1	Onderzoeksprotocol	58
5.2	De positie van de bestaande detailhandelsstructuur	62
5.2.1	Beleid	63
5.2.2	De praktijk en doorwerking	65
5.3	Aanbod- en locatievoorwaarden	68
5.3.1	Beleid	69
5.3.2	De praktijk en doorwerking	72
5.4	Detailhandel en bereikbaarheid	76
5.4.1	Beleid	77
5.4.2	De praktijk en doorwerking	78
5.5	De rol van gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen	80
5.5.1	Beleid	81
5.5.2	De praktijk en doorwerking	82
5.6	De verantwoordelijkheden van gemeenten	85
5.6.1	Beleid	85
5.6.2	De praktijk en doorwerking	87
5.7	De rol van de provincie	89
5.7.1	Beleid	90
5.7.2	De praktijk en doorwerking	95
5.8	Concluderend	98

#### **Hoofdstuk 6. Drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen** **100**

6.1	Onderzoeksprotocol	100
6.2	Drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen	102

6.3	Analyse van de handelswijze van provincies	103
6.3.1	De verantwoordelijkheid	103
6.3.2	De rol die de provincie speelt	106
6.3.3	De stappen die provincies nemen	108
6.3.4	Toetsing van het initiatief	110
6.3.5	De voorwaarden voor ontwikkeling	112
6.4	Concluderend	118
<b>Hoofdstuk 7. Conclusie</b>		<b>121</b>
7.1	Inleiding	121
7.2	Contouren en toepassing van het provinciaal detailhandelsbeleid	122
7.3	Confrontatie van de resultaten	125
7.4	Reflectie en aanbevelingen	128
<b>Literatuur</b>		<b>130</b>
<b>Bijlage 1: Branche-indeling detailhandel</b>		<b>135</b>
<b>Bijlage 2: Interviewguide</b>		<b>136</b>

## Lijst van figuren en tabellen

<b>Figuren</b>		<b>Pagina</b>
Figuur 1.1	Schematische weergave van het spanningsveld in de detailhandel	14
Figuur 2.1	Ontstaan van hexagonale marktgebieden bij marktgebieden met een bepaalde reikwijdte in meerdere centrale plaatsen	22
Figuur 2.2	Schematische weergave van het functionele hiërarchische nederzettingenpatroon volgens Christaller	22
Figuur 2.3:	Ontwikkelingen winkelaanbod (m <sup>2</sup> vvo) naar type winkelgebied 2001-2009	31
Figuur 2.4:	Schaalvergroting (m <sup>2</sup> vvo) per winkel naar type winkelgebied 2001-2009	32
Figuur 4.1:	Schematische weergave van het detailhandelsbeleid in maatschappelijke context	50
Figuur 4.2:	Schematische weergave klassieke beleidsevaluatie	52
Figuur 4.3:	Schematische weergave doorwerking bij strategisch beleid	54
Figuur 5.1:	Schematische weergave van de relevante en niet-relevante doorwerkingsrelaties	62

### **Tekstvakken**

Tekstvak 2.1:	Richtlijnen van het IPO voor het provinciale detailhandelsbeleid	28
Tekstvak 5.1:	De geselecteerde uitspraken	59
Tekstvak 5.2:	Schaalverdeling van de mate van doorwerking in procenten	61
Tekstvak 5.3:	De indicatoren die de provincie Overijssel hanteert om een detailhandelsontwikkeling met een bovenlokale impact te definiëren.	91
Tekstvak 6.1:	De voorgelegde vragen per hypothetische detailhandelsontwikkeling.	101

### **Tabellen**

Tabel 5.1:	Beleidsanalyse van de uitspraken 1 t/m 3; onderdeel de positie van de bestaande detailhandelsstructuur.	63
Tabel 5.2:	De toepassing en doorwerking van uitspraken 1. t/m 3.; onderdeel de positie van de bestaande detailhandelsstructuur.	66
Tabel 5.3:	Beleidsanalyse van de uitspraken 4. t/m 8.; onderdeel aanbod en locatievoorwaarden	69
Tabel 5.4:	De toepassing en doorwerking van uitspraken 4 t/m 8; onderdeel aanbod en locatievoorwaarden.	72
Tabel 5.5:	Beleidsanalyse van de uitspraken 9 & 10; onderdeel detailhandel & bereikbaarheid	77
Tabel 5.6:	De toepassing en doorwerking van uitspraken 9 & 10; onderdeel detailhandel	78

	& bereikbaarheid	
Tabel 5.7:	Beleidsanalyse van de uitspraken 11, 12 & 13; De rol van de gemeente bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincie	81
Tabel 5.8:	Praktijk & doorwerking van de uitspraken 11, 12 & 13; De rol van de gemeente bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincie	83
Tabel 5.9:	Beleidsanalyse van de uitspraken 14, 15 & 16; Onderdeel verantwoordelijkheden van de gemeenten	85
Tabel 5.10:	Praktijk & doorwerking van de uitspraken 14, 15 & 16; Onderdeel verantwoordelijkheden van de gemeenten	87
Tabel 5.11:	Beleidsanalyse van de uitspraken 17 t/m 22; De rol van de provincie	90
Tabel 5.12:	Praktijk & doorwerking van de uitspraken 17 t/m 22; de rol van de provincie	94
Tabel 6.1:	Het verantwoordelijke overheidsorgaan	104
Tabel 6.2:	De rol die de provincie speelt bij drie verschillende detailhandelsontwikkelingen	106
Tabel 6.3:	De stappen die de provincies nemen bij de drie detailhandelsontwikkelingen	109
Tabel 6.4:	Het toetsen van het initiatief	111
Tabel 6.5:	De voorwaarden voor ontwikkeling van een megasupermarkt	113
Tabel 6.6:	De voorwaarden voor ontwikkeling van een meubelboulevard	115
Tabel 6.7:	De voorwaarden voor ontwikkeling van een Factory Outlet Centre	117

## Samenvatting

Kenmerkend voor de Nederlandse detailhandelsstructuur is de functioneel hiërarchische opbouw en fijnmazigheid ervan. Deze hiërarchische opbouw van de detailhandelsstructuur in Nederland is duidelijk te zien in de vorm van stad-, wijk- en buurtcentra. De functioneel hiërarchische indeling van voorzieningen is gebaseerd op de Centrale Plaatsen Theorie van Christaller. Op schematische wijze heeft hij de relatie tussen marktgebieden en het ruimtelijk patroon uitgewerkt. Het gedachtegoed van de Centrale Plaatsen Theorie werd in Nederland gehanteerd als planningsconcept. Ten behoeve het behoud van fijnmazige hiërarchische detailhandelsstructuur werd in Nederland een restrictief beleid gevoerd. Uitgangspunt hiervan was dat nieuwe winkels zoveel mogelijk moesten worden gesitueerd in de bestaande structuur van winkelvoorzieningen (stad- wijk- en buurtcentra). Door maatschappelijke ontwikkelingen zoals de stijging van de welvaart, toenemende concurrentie, opschaling van de mobiliteit en de markt is het restrictieve beleid onder druk komen te staan. De vraag naar perifere locaties is hierdoor toegenomen. Het restrictieve beleid en de te grote bescherming van de bestaande markten leidt namelijk tot onvoldoende aansluiting op de dynamische vraag naar (grotere) detailhandelsvestigingen. Het Integraal Locatiebeleid dat sinds de Nota Ruimte is ingevoerd wil ruimte bieden om deze dynamiek te accommoderen. Provincies en gemeenten zijn daarbij verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het Integraal Locatiebeleid en daarmee het detailhandelsbeleid. Door de bevoegdheden te decentraliseren wil men maatwerk leveren ter bevordering van dynamisering van de detailhandelsmarkt. Het Integraal Locatiebeleid beleid is vrij globaal en kan op meerdere manieren worden ingevuld en geïnterpreteerd. Hierdoor zijn de beleidsuitkomsten van het nieuwe detailhandelsbeleid onzeker en zullen er regionale verschillen ontstaan. De provincies hebben dus de keus om het restrictieve beleid voort te zetten of op een meer liberale wijze het detailhandelsbeleid vorm te geven. De doelstelling van het onderzoek is: "Inzicht krijgen in wat de contouren zijn van het provinciaal beleid en op welke manier het detailhandelsbeleid wordt toegepast door de provincies inzake bovenlokale detailhandelsontwikkelingen, door het maken van een vergelijkende analyse van het handelen van provincies". De bijbehorende centrale vraagstelling is: "Wat zijn de contouren van het provinciaal beleid bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen en op welke manier passen de provincies het provinciaal detailhandelsbeleid toe?"

Dit onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Uiteenzetting van de trends en ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid.*

Een aantal dominante trends op het gebied van detailhandel zijn: de schaalvergroting in de detailhandel, de branchevervaging in de periferie, de thematisering van detailhandelslocaties en de toegenomen aankopen via Internet. Een vrij recente gebeurtenis is de economische crisis. De

economische crisis zorgt voor een afnemende vraag en aanbod naar goederen en daarmee een afnemende vraag en aanbod van detailhandelsvestigingen.

- *De positie van het provinciale niveau bij de uitvoering van het detailhandelsbeleid.*

De provincie heeft als intermediaire bestuurslaag een spilfunctie in het openbaar bestuur. Belangrijke taken van de provincie zijn het coördineren, stimuleren, initiëren en plannen van ruimtelijke ontwikkelingen. Door de decentralisering van het Integraal Locatiebeleid is de provincie verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van het detailhandelsbeleid. Daarbij heeft de provincie een grote beleidsvrijheid gekregen om invulling te geven aan het detailhandelsbeleid. Ten behoeve de uitvoering van het detailhandelsbeleid kan de provincie diverse rollen aannemen te weten: de kaderstellende rol, de beschermende rol, de regisserende rol en de ontwikkelende rol. Ter ondersteuning van de uitvoering van het detailhandelsbeleid en de rollen heeft de provincie juridische instrumenten verkregen op basis van de Wro.

- *Het theoretische kader*

Het provinciaal detailhandelsbeleid is een vorm van strategisch beleid. Strategisch beleid is een vorm van langere termijn beleid, dat niet direct juridisch bindend is en een kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanning. Aan de hand van de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop en de doorwerking van strategische beleid volgens De Lange wordt de mate van doorwerking van het strategische beleid in de praktijk geanalyseerd. De mate van doorwerking wordt gemeten door de uitkomsten van de beleidsanalyse van het provinciaal detailhandelsbeleid te vergelijken met de handelswijze van de provincies in de praktijk.

- *De analyse van het detailhandelsbeleid, de praktijk en de doorwerking*

De kenmerken van het provinciaal detailhandelsbeleid en de wijze waarop het provinciaal detailhandelsbeleid wordt toegepast, is inzichtelijk gemaakt. De IPO-richtlijnen vormen in combinatie met de beleidsregels van het Integraal Locatiebeleid de buitenste contouren van het provinciale detailhandelsbeleid. De keuze om een strenger beleid te voeren dan in deze richtlijn staat beschreven is mogelijk. Ten behoeve de kenmerken van het detailhandelsbeleid inzichtelijk te maken worden elf Nederlandse provincies onderworpen aan een vergelijkende analyse. De provincie Drenthe was helaas niet bereid om medewerking te verlenen. Aan de hand van interviews met beleidsmedewerkers van de provincies op het gebied van detailhandel is de handelswijze van de provincies in de praktijk inzichtelijk gemaakt. Vervolgens is aan de hand van het theoretisch kader de mate van doorwerking van het detailhandelsbeleid geanalyseerd.

- *De handelswijze van provincies bij drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen*

De handelswijze van provincies in de praktijk is aan de hand van drie hypothetische bovenlokale detailhandelsontwikkelingen diepgaand geanalyseerd. De hypothetische detailhandelsontwikkelingen zijn: een perifere ontwikkeling van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC. In vergelijking met de megasupermarkt en de meubelboulevard, zijn de provincies bij de ontwikkeling van een FOC relatief terughoudend. Over het algemeen blijken het merendeel van de provincies in de praktijk weinig onderscheid te maken in de handelwijze ten aanzien van de drie detailhandelsontwikkelingen.

Uit dit onderzoek blijkt dat, ondanks de IPO-richtlijnen, de diversiteit in de uitwerking van het provinciale detailhandelsbeleid groot is. De mate van gedetailleerde uitwerking heeft namelijk zijn weerslag op de inhoudelijke aspecten van het detailhandelsbeleid. Een aantal provincies stuurt slechts op hoofdlijnen, terwijl andere provincies gedetailleerde kaders stellen. In de praktijk blijkt het merendeel van de handelswijze tussen de provincies overeen te stemmen. Dit geldt voor de positie van de bestaande detailhandelsstructuur, de aanbod- en locatievoorwaarden, de rol en taakverdeling tussen gemeenten en provincies. Er is verdeeldheid wat betreft de sturende werking van detailhandel door de autobereikbaarheid en de bereikbaarheid per openbaar vervoer. De mate van doorwerking van het detailhandelsbeleid in de praktijk is 'goed' te noemen: 91% van de gedane beleidsuitspraken door in de handelwijze van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

# Hoofdstuk 1. Inleiding

## 1.1 Projectkader

Het Nederlandse restrictieve detailhandelsbeleid staat de laatste jaren steeds vaker ter discussie. Het Nederlandse beleid heeft altijd gestuurd op een sterke regulerende groei van detailhandelsontwikkelingen. Het voornaamste doel was het behoud van de traditionele hiërarchische indeling en behoud van de fijnmazige detailhandelsstructuur in dorpen en steden, naar het voorbeeld van de functionele hiërarchie uit de Centrale Plaatsen theorie van Christaller. Het restrictieve beleid van de Nederlandse overheid probeert de negatieve effecten van marktwerking te minimaliseren door strenge eisen te stellen aan perifere detailhandelsontwikkelingen en daardoor de traditioneel hiërarchische voorzieningenstructuur te behouden. Het strenge restrictieve beleid voor perifere detailhandelsontwikkelingen zorgt voor een bepaalde zekerheid voor ondernemers in de centra. Detailhandelsvestigingen buiten de bestaande traditioneel hiërarchische verzorgingsstructuur werden gezien als een gevaar voor het functioneren van de bestaande centra. Maar maatschappelijke veranderingen zoals de stijging van de welvaart, toenemende concurrentie, opschaling van de mobiliteit en de markt hebben geleid tot een doorbreking van de ruimtelijke hiërarchische indeling van voorzieningen (Mommaas, 2007, p. 20). Het restrictieve beleid en de te grote bescherming van de bestaande markten leidt mogelijk tot onvoldoende aansluiting op de dynamische vraag naar (grotere) detailhandelsvestigingen. Het bestaande voorzieningencentra van de stad ligt voornamelijk in de historische binnensteden. De binnensteden hebben veelal een tekort aan ruimte om grote uitbreidingen in het winkelareaal te faciliteren (Borchert, 1998, p. 328). Daarnaast zijn de huurprijzen relatief hoog per m<sup>2</sup> en de bevoorrading van de winkels en de bereikbaarheid van de binnenstad is soms problematisch. De gewenste schaalvergroting van detailhandel is nauwelijks mogelijk in de huidige binnensteden, waardoor de vraag naar nieuwe locaties voor detailhandel toe neemt (Eijkelkamp, 2008). Deze gewenste nieuwe ruimte zoekt men voornamelijk buiten de bestaande detailhandelsstructuur, veelal op bedrijventerreinen of nieuw te ontwikkelen locaties. Er is echter altijd de vrees dat nieuwe voorzieningen in de vorm van (grootschalige) perifere detailhandel leiden tot een uitholling van de bestaande detailhandelsstructuur van stads-, dorp- en wijkcentra, waardoor deze in een neergaande spiraal terechtkomen (Mommaas, 2007, p. 19). Dit kan tot gevolg hebben dat deze centra als ontmoetings- en woonlocatie aan aantrekkelijkheid verliezen, de waarde van het onroerend goed daalt en de sociaal culturele samenhang verloren gaat (Mommaas, 2007, p. 19). De afgelopen decennia vonden er verschuivingen plaats binnen dit spanningsveld, die hebben gezorgd voor diverse ontwikkelingen in het overheidsbeleid.

Het restrictieve detailhandelsbeleid dat in Nederland wordt gevoerd is al enkele decennia oud. Door het restrictieve beleid creert men schaarste in de ruimte voor detailhandel. Hierdoor wordt het voor

commerciële investeerders aantrekkelijk om te investeren in vastgoed voor detailhandel (Evers, 2001, p. 108). Door de sterk groeiende bevolking en het stijgende besteedbaar inkomen vond er in de jaren '60 een explosieve groei plaats van het aantal winkels (Post, 2004, p. 31). Toen begin jaren '70 enkele winkels zich in de periferie gevestigd hadden, volgden er meer grootschalige ontwikkelingen. Vanuit ondernemers van Midden- en Kleinbedrijf kwam er weerstand tegen deze grootschalige detailhandelsontwikkelingen aan de stadsrand. Ook de Nederlandse regering vond deze ontwikkeling ongewenst en in 1973 leidde dit tot het regeringsstandpunt dat perifere detailhandel slechts aanvaardbaar is indien deze een complementaire functie vervult met de bestaande detailhandelsvoorzieningen in de (binnen)steden (Terpstra & Beuken, 1998, p. 9). In 1973 werd het beleid inzake perifere detailhandelsvestigingen oftewel het PDV-beleid vastgesteld. Volumineuze goederen werden onder het PDV-beleid omschreven als complementair aan het bestaande detailhandelsaanbod in de steden. Onder de noemer van 'volumineuze goederen' vestigden in de tweede helft van de jaren '70 zich steeds meer meubelbedrijven en bouwmarkten op perifere locaties, omdat de bestaande winkelvoorraden in de stadscentra ontoereikend waren wat betreft vloeroppervlak. Daarnaast was het toegenomen autobezit een extra stimulans voor ondernemers om de periferie op te zoeken (Post, 2004, p. 32). De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) gaf de overheid het advies om met uiterste terughoudendheid nieuwe perifere detailhandelsvestigingen toe te laten. Om een gedegen afweging te maken voor een perifere detailhandelsvestiging werd er in 1976 het distributie planologisch onderzoek (DPO) ingevoerd als verplicht instrument (Post, 2004, p. 32). Het DPO moet het functioneren van het huidige winkelbestand in kaart brengen en inzicht geven in de te verwachten ontwikkelingen. Voor de uitvoering van het DPO zijn geen wettelijke richtlijnen opgesteld: het moet voldoen aan betrouwbare en valide wetenschappelijke methoden. In 1984 actualiseerde de regering het PDV-beleid waardoor het eerdere geheel restrictieve beleid steeds meer een selectief karakter kreeg. De voornaamste aanleiding hiervan was de recessie in de jaren '80, waarbij men het strenge restrictieve beleid versoepelde en op deze manier streefde naar kostenreductie en scherpere concurrentie op de markt om zo de economische neergaande spiraal te keren (Terpstra & Beuken, 1998, p. 9). Het PDV-beleid werd daarom verder gedecentraliseerd naar voornamelijk het gemeentelijk niveau. Door het restrictieve karakter van het PDV-beleid werden ongewenste maar ook gewenste detailhandelsontwikkelingen geweerd. Het restrictieve beleid werd steeds meer conflicterend geacht met het gedachtegoed van vrij economische handelen en hierdoor werd de dynamiek in de detailhandelssector belemmerd. Daarom werd er in 1993 naast het PDV-beleid het Grootschalige Detailhandelsvestigingen beleid (GDV-beleid) ingevoerd. De doelstelling van het GDV-beleid was dat men enerzijds de bestaande voorzieningenstructuur wilde behouden en anderzijds meer ruimte geven aan de economische dynamiek voor detailhandel (Evers, 2001, p. 109). Door het GDV-beleid kregen een aantal grotere gemeenten de mogelijkheid om speciale locaties aan te wijzen voor de vestiging van grootschalige detailhandel, waarbij geen beperkingen gelden ten aanzien van branche en assortiment (Terpstra & Beuken, 1998, p. 11).

In 2006 is de Nota Ruimte vastgesteld. In de Nota Ruimte is het PDV/GDV-beleid vervangen door het vigerende integrale locatiebeleid. Het integrale locatiebeleid biedt meer ruimte aan de dynamiek op de markt voor detailhandel. Het doel van het nieuwe locatiebeleid is om een goede plaats te bieden voor bedrijven, zodat er een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de kracht van steden en dorpen. Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en steden (VROM, 2006a, p. 86). Het nieuwe beleid geformuleerd in de Nota Ruimte en specifiek het integrale locatiebeleid, is nadrukkelijk bedoeld om lagere beleidsniveaus meer ruimte te geven voor beleidsinvulling en beleidsuitvoering. Provincie en gemeente krijgen dus meer verantwoordelijkheden (Post, 2004, p. 32). Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het uitvoeren van het locatiebeleid en de provincies zien toe op het handelen van de gemeenten en zullen de regionale belangen dienen en indien nodig beschermen. Provincies en gemeenten zullen dus regionaal maatwerk moeten leveren. Provincies (in samenwerking met gemeenten) dienen zelf een provinciaal beleid te voeren met betrekking tot detailhandel.

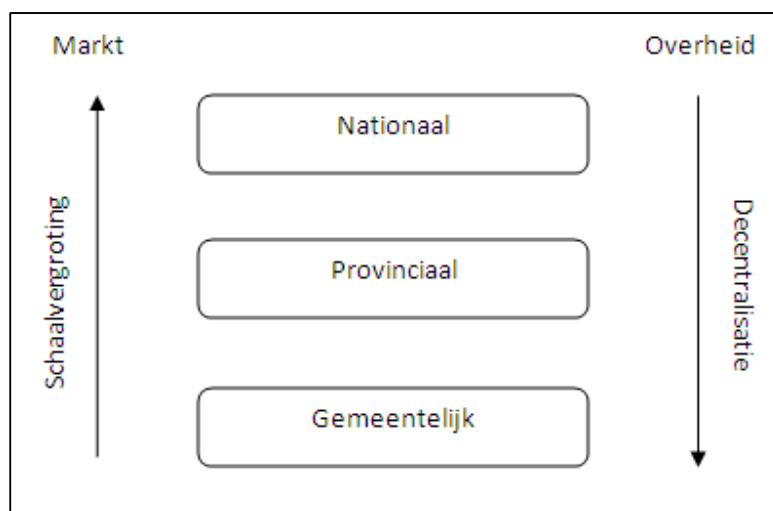
## **1.2 Probleem- en doelstelling**

Het restrictieve Nederlandse detailhandelsbeleid is gebaseerd op het principe van functionele hiërarchie van Christaller. Hij constateerde een ruimtelijk hiërarchisch patroon van nederzettingen die hij probeerde te verklaren op basis van de verzorgingsfunctie (Atzema et al, 2002). De relatie tussen verzorgingsgebieden en het ruimtelijk patroon heeft hij op schematische wijze proberen uit te werken. Dit gedachtegoed is nog steeds de basis van het vigerende integrale locatiebeleid. Het belangrijkste kritiekpunt op de functionele hiërarchie als planningsprincipe is dat het een vereenvoudigde en statische weergave is van de werkelijkheid (Gianotten, 2007, p. 28). De schaalvergroting in de detailhandel is een belangrijke trend die het principe van de functionele hiërarchie onder druk zet. Er is namelijk een vraag naar grotere winkelruimte om een breed en gevarieerd assortiment aan te bieden. In de bestaande binnensteden is er echter aan deze ruimte veelal een gebrek. De schaalvergroting heeft tot gevolg dat in toenemende mate een druk op de periferie ontstaat. Daarnaast heeft de schaalvergroting tot gevolg dat detailhandelsontwikkelingen in toenemende mate bovenlokale ontwikkelingen worden. Hierdoor moeten ruimtelijke afwegingen inzake dit type voorzieningen op een hoger (regionaal of provinciaal) overheidsniveau of in de vorm van samenwerkende gemeenten worden gemaakt.

Een belangrijk doelstelling van de Nota Ruimte is 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (VROM, 2006a). De provincie is verantwoordelijk geworden voor het voeren van het detailhandelsbeleid. Hiermee stuurt de Rijksoverheid op decentralisatie van het overheidsbeleid, waaronder detailhandel. Het nieuwe beleid is vrij globaal en kan op meerdere manieren worden ingevuld en geïnterpreteerd. Het Integrale Locatiebeleid impliceert een vorm van liberalisering ten opzichte van eerder gevoerd

detailhandelsbeleid. Het is de taak van provincie en gemeente om het Integraal Locatiebeleid te concretiseren. Door de grote mate van beleidsvrijheid voor provincie en gemeente zijn de beleidsuitkomsten van het nieuwe detailhandelsbeleid onzeker en ontstaan er mogelijk grote regionale verschillen. Naar verwachting vinden er in toenemende mate detailhandelsontwikkelingen in de periferie plaats. Naast het concretiseren van het detailhandelsbeleid houdt de provincie ook toezicht op nieuwe detailhandelsontwikkelingen en het handelen van gemeenten. Ten behoeve het leveren van maatwerk vindt de operationele invulling van het provinciaal detailhandelsbeleid voornamelijk op gemeentelijk niveau plaats. Gemeenten voeren naar verwachting een offensief beleid tot behoud en versterking van het lokale vestigingsklimaat. Dit werkt onderlinge concurrentie tussen gemeente in de hand en uiteindelijk kan dit leiden tot een explosieve toename van perifere detailhandel (Post, 2004, p. 54).

In figuur 1.1 zijn de bovenstaande ontwikkelingen gevisualiseerd. Enerzijds is er een trend van schaalvergroting in de detailhandel, dit zorgt voor een toenemende druk op bestaande detailhandelsstructuur en de periferie. Detailhandelsontwikkelingen vergen in toenemende mate een bovengemeentelijke afstemming. Hierdoor komt de nadruk steeds meer op het provinciale (en het regionale) niveau te liggen. Aan de andere kant wordt het beleid voor detailhandel gedecentraliseerd. Provincie en gemeente krijgen hierdoor meer verantwoordelijkheden op het gebied van detailhandel. Hieruit blijkt dat door de schaalvergroting enerzijds en de decentralisatie anderzijds het regionale schaalniveau en daarmee de provincie een belangrijke positie heeft op het gebied van detailhandel. Beslissingen omtrent bovenlokale detailhandelsontwikkelingen moeten dus in toenemende mate op provinciaal niveau worden genomen.



Figuur 1.1: Schematische weergave van het spanningsveld in de detailhandel

De provincies hebben zelf de keuze om het restrictieve beleid voort te zetten of op een meer liberale wijze het detailhandelsbeleid vorm te geven. Het dilemma dat er speelt is dat men enerzijds de bestaande detailhandelsstructuur niet wil beschadigen door nieuwe detailhandelsontwikkelingen en anderzijds wil men voldoende ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen zodat er voldoende dynamiek is voor een goed functionerende detailhandelssector. Nu de decentrale overheden de taak hebben om het integrale locatiebeleid uit te voeren is het de vraag op welke manier zij dit doen en op welke manier zij het bovenstaand dilemma daadwerkelijk vormgeven in het detailhandelsbeleid en in de ruimtelijke planningspraktijk? Dit onderzoek zal specifiek gericht zijn op de keuzen die provincies maken bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Het bouwt daarbij voort op voorgaand onderzoek naar de verschillende provinciale detailhandelsvisies en de rol van die de provincie speelt of kan spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Een grote verandering in de ruimtelijke ordening is de nieuwe Wro die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De nieuwe Wro sluit aan bij het gedachtegoed van decentralisatie en brengt nieuwe bevoegdheden met zich mee. *De doelstelling van het onderzoek is:*

*“Inzicht krijgen in wat de contouren zijn van het provinciaal beleid en op welke manier het detailhandelsbeleid wordt toegepast door de provincies inzake bovenlokale detailhandelsontwikkelingen, door het maken van een vergelijkende analyse van het handelen van provincies”.*

Allereerst wordt onderzocht wat de belangrijkste kenmerken van het provinciaal detailhandelsbeleid zijn. Daarna wordt onderzocht op welke manier het provinciaal detailhandelsbeleid wordt toegepast door de provincies. Uiteindelijk leidt het onderzoek tot een overzicht van de verschillen en overeenkomsten van het detailhandelsbeleid tussen de diverse provincies. Deze vergelijking zorgt voor ontwikkelaars, investeerders en ondernemers voor een overzichtelijk geheel van de ontwikkelingsmogelijkheden van detailhandel per provincie.

### **1.3 Vraagstelling**

Om de bovenstaande doelstelling te bereiken is er een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. De antwoorden op de deelvragen vormen samen een voldoende en sluitend antwoord op de hoofdvraag. De hoofd- en deelvragen zijn sturend voor de uitvoering van het onderzoek. *De hoofd- en deelvragen zijn:*

*“Wat zijn de contouren van het provinciaal beleid bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen en op welke manier passen de provincies het provinciaal detailhandelsbeleid toe?”*

1. Wat zijn de trends en ontwikkelingen in detailhandel en het detailhandelsbeleid?

2. Welke positie heeft de provincie als intermediair bestuur in het kader van detailhandel?
3. Wat zijn de kenmerken van het provinciaal beleid en op welke manier wordt het provinciaal detailhandelsbeleid toegepast?
4. Hoe reageren de provincies op een drietal hypothetische detailhandelsontwikkelingen?

#### **1.4 Onderzoeksstrategie**

In deze paragraaf worden een beargumenteerde keuzes gemaakt voor een onderzoeksstrategie passende bij de geformuleerde doel- en vraagstelling. De onderzoeksstrategie vervult een sturende functie voor het verdere onderzoek. De onderzoeksstrategie moet zorgen voor een voldoende validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Validiteit gaat over of men daadwerkelijk meet wat men denkt en wilt meten (Saunders, Philip & Adrian Thornhill, 2003, p. 101). Door het domein van het onderzoek sterk af te bakenen en begrippen goed te definiëren krijgt het onderzoek een hogere validiteit. De omvang van een onderzoek is te bepalen door het geheel van activiteiten die noodzakelijk zijn voor het genereren van valide en betrouwbare antwoorden op doel- en vraagstelling. Het domein is het deel van de werkelijkheid waarover men door middel van het onderzoek uitspraken wil doen. Het domein van dit onderzoek is het Integraal Locatiebeleid en het detailhandelsbeleid op provinciaal niveau. De onderzoekseenheid is datgene waar men uitspraak over wil doen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 166). In dit onderzoek zijn de onderzoekseenheden de twaalf Nederlandse provincies die onafhankelijk van elkaar worden onderzocht. Omdat in dit geval alle onderzoekseenheden van een populatie worden onderzocht is dit een *populatie-onderzoek*. In een populatie-onderzoek wordt de hele populatie direct in het onderzoek betrokken. Onder populatie wordt verstaan de verzameling eenheden die voor het onderzoek van belang is en waarover men door middel van het onderzoek een uitspraak wil doen (Van der Ende, 1973, p. XIII). Naast validiteit is betrouwbaarheid van een onderzoek essentieel. Men spreekt van een goede betrouwbaarheid indien men bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten genereert. Om de betrouwbaarheid te vergroten moet men toevallige meetfouten voorkomen. In dit onderzoek wordt de analyse en dataverzameling sterk gestructureerd, waardoor de kans op toevallige meetfouten wordt verkleind. Om op een valide en betrouwbare wijze onderzoek te doen wordt er bronnentriangulatie en methodetriangulatie toegepast. "Triangulation means combining several qualitative methods, but also means combining qualitative and quantitative methods. Here, the different methodological perspectives complement each other in the study of an issue, and this is conceived as the complementary compensation of the weakness and blind spots of each single method" (Flick, 2007, p. 37).

Dit onderzoek is op basis van Verschuren en Doorewaard (2007) onder te verdelen bij het praktijkgerichte evaluatie onderzoek. Dit type onderzoek heeft betrekking op de situatie die na een interventie is ontstaan. De interventie waar het in dit onderzoek om gaat is het Integraal Locatiebeleid dat sinds de Nota Ruimte (VROM, 2006a) het PDV/GDV-beleid heeft vervangen. De provincie heeft dit Integrale Locatiebeleid onder andere voor detailhandel verder uitgewerkt in een provinciaal detailhandelsbeleid. Verschuren en Doorewaard (2007) onderscheiden een drietal evaluaties, namelijk: plan-, proces-, en productevaluatie. In dit onderzoek wordt een analyse gemaakt van de contouren van het detailhandelsbeleid en de handelwijze waarop de provincies het detailhandelsbeleid toepassen in de praktijk ten behoeve een goede ruimtelijke ordening. Dit sluit aan bij het type procesevaluatie; centraal staat daarbij op welke manier het beleid wordt uitgevoerd. Om een gedegen procesevaluatie uit te voeren worden eerst de contouren van het provinciaal detailhandelsbeleid inzichtelijk gemaakt. Vervolgens wordt onderzocht op welke wijze het provinciaal detailhandelsbeleid daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast door de provincie.

De hiervoor geschetste onderzoeksstrategie populatie-onderzoek heeft gevolgen voor de verdere uitwerking van het onderzoek. Het populatie-onderzoek bestaat in dit onderzoek uit een procesevaluatie. De methoden van analyse, dataverzameling en dataverwerking dienen aan te sluiten bij de onderzoeksstrategie. Om uitspraken te doen over de handelwijze van provincies op basis van het detailhandelsbeleid, wordt er allereerst een inhoudsanalyse gemaakt van het provinciale beleid. De inhoudsanalyse wordt gestructureerd aan de hand van enkele theorieën beschreven in het theoretisch kader (zie hoofdstuk 4). Om te achterhalen hoe het detailhandelsbeleid door de provincies in de praktijk wordt toegepast, wordt er gebruik gemaakt van interviews. Per provincie wordt een beleidsmedewerker geïnterviewd die primair het aanspreekpunt is van het detailhandelsbeleid. Om een goede vergelijking te maken is er gekozen voor vooraf gestructureerde interviews (zie bijlage 2). Door vooraf het interview te structureren worden er per provincie dezelfde vragen voorgelegd, waardoor de vergelijking beter kan worden gemaakt. Een onderdeel van de interviews bestaat uit een drietal hypothetische detailhandelsontwikkelingen die aan iedere provincie wordt voorgelegd als middel om het hypothetisch handelen te meten. Dit geeft een diepgaand inzicht in de handelingswijze bij een drietal type detailhandelsontwikkelingen. De inhoudsanalyses in combinatie met de interviews per provincie resulteert uiteindelijk in een kwalitatieve vergelijking van het detailhandelsbeleid tussen provincies.

### **1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Het locatiebeleid heeft gezorgd voor de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de provincie en gemeenten voor het opstellen en uitvoeren van het detailhandelsbeleid. Door de decentralisatie van verantwoordelijkheden hebben provincie en gemeenten meer vrijheid gekregen voor het invullen van het detailhandelsbeleid. Vanwege ruimtelijke en culturele verschillen tussen provincies kan

verondersteld worden dat de uitwerking van het beleid per provincie verschilt. Dit resulteert in verschillen in wat toegestaan is per provincie met betrekking tot detailhandelsontwikkelingen. Een gevolg hiervan is dat de mogelijkheden voor detaillisten en ontwikkelaars van detailhandel per provincie anders kunnen zijn, waardoor de ruimtelijke invulling van detailhandel kan verschillen per provincie. De beleidskaders van de provincies op het gebied van detailhandel beïnvloeden dus indirect de wijze waarop ruimtelijke invulling wordt gegeven aan detailhandelsontwikkelingen. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat dit onderzoek tracht een integraal overzicht te geven van het provinciaal detailhandelsbeleid dat veranderd is sinds de Nota Ruimte. Het onderzoek verschaft inzicht in de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies en daardoor wordt een duidelijk beeld geschetst van de ruimtelijke mogelijkheden voor detailhandel.

Vanuit wetenschappelijk perspectief is dit onderzoek relevant omdat het een bijdrage levert aan de theorievorming over de positie en het handelen van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen onder het regime van de Nota Ruimte en de nieuwe Wro. Welke gevolgen de decentralisatie van het detailhandelsbeleid heeft voor de positie van het provinciale bestuursniveau en de uiteindelijke uitwerking hiervan wordt in dit onderzoek duidelijk gemaakt. Het onderzoek genereert empirische kennis over de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies inzake bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Aan de hand van empirische gegevens wordt een koppeling gemaakt tussen de theoretische veronderstellingen over het provinciaal detailhandelsbeleid en het praktische handelen van de provincies op het gebied van detailhandel.

## **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk worden de trends in detailhandel en de ontwikkelingen van het Nederlandse detailhandelsbeleid uiteengezet. Daarbij wordt de legitimatie voor het overheidsingrijpen, de trendmatige ontwikkelingen en de geschiedenis en het gedachtegoed van het Nederlandse detailhandelsbeleid behandeld. In het derde hoofdstuk wordt de positie van de provincie als intermediair bestuur inzichtelijk gemaakt. In dit hoofdstuk worden tevens de diverse rollen die de provincie kan spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen beschreven. Vervolgens wordt in het vierde hoofdstuk het theoretische kader uiteengezet. Een theorie over doorwerking van strategisch beleid in de praktijk staat hierbij centraal. Het vijfde hoofdstuk bevat een inhoudsanalyse van het detailhandelsbeleid van de provincies. Aan de hand van empirische gegevens wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de provincies het detailhandelsbeleid in de praktijk toepassen en of dit overeenkomt met het vastgestelde detailhandelsbeleid van de provincies. Het zesde hoofdstuk is een verdieping hiervan. Het handelswijze van de provincies wordt inzichtelijk gemaakt door drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen voor te leggen aan de provincies. In het zevende hoofdstuk wordt de centrale vraag behandeld en worden de conclusies van het onderzoek getrokken.

## **Hoofdstuk 2. Trends en ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid**

Ruimtelijke ordening wordt door Drupsteen (1993, p.14) omschreven als “het van overheidswege bewust ingrijpen in maatschappelijke ontwikkelingen met een ruimtelijke dimensie. Zij is gericht op het onderling afwegen en coördineren van die ontwikkelingen en ze loopt uit op het leggen van bestemmingen en het regelen van gebruik van de grond”. In de ruimtelijke ordening moet men de veelal tegenstrijdige belangen en ruimtelijke claims tegen elkaar afwegen. Ruimtelijke afwegingen en coördinatie vindt plaats tussen meerdere beleidsterreinen en sectoren. Bij vrijwel alle sectoren speelt het facet ruimtelijke ordening een rol. Ook op het gebied van detailhandel speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol. Om het huidige ruimtelijke detailhandelsbeleid en het handelen van de provincies te begrijpen is het noodzakelijk een goede beschrijving te geven van de veranderingen in beleid en de trends in “detailhandelsland”. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: Wat zijn de trends en ontwikkelingen in detailhandel en het detailhandelsbeleid? In Nederland voert men een restrictief beleid met betrekking tot detailhandel. Dit restrictieve beleid is te inflexibel om de snel veranderende markt voor detailhandel de ruimte te bieden (Borchert, 1998, p. 327). Daar tegenover staat dat de consument veeleisender is geworden. De consument wil namelijk ergens gemakkelijk met de auto kunnen komen, gratis kunnen parkeren en uit een ruim assortiment kunnen kiezen. Daarnaast is ook de concurrentie binnen de detailhandel sterk toegenomen, waardoor schaalvergroting en innovatieve detailhandelsconcepten nodig zijn om te overleven (Evers et al, 2005, p. 7). In dit hoofdstuk wordt allereerst de reden tot overheidsingrijpen beschreven. Daarna volgt er een overzicht van de historische ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid. Daaropvolgend passeren de belangrijkste trends en maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van detailhandel de revue.

### **2.1 Ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid**

In de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw heeft Nederland een restrictief beleid gevoerd ten behoeve nieuwe detailhandelsvestigingen. Het detailhandelsbeleid is gebaseerd op het principe van functionele hiërarchie. Aan de hand van dit principe heeft men het PDV-beleid vormgegeven. Later werd het GDV-beleid toegevoegd aan het PDV-beleid, wat zorgde voor een versoepeling van het restrictieve beleid. Sinds de invoering van de Nota Ruimte in begin 2006 werd dit vervangen door het vigerende Integraal locatiebeleid. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de geschiedenis van detailhandel en de bijbehorende detailhandelsontwikkelingen. Maar voorafgaand aan deze beschrijving worden allereerst de redenen die de overheid gebruikt voor het ingrijpen in de markt voor detailhandel inzichtelijk gemaakt.

### 2.1.1 Legitimatie van het overheidsingrijpen

De huidige ruimtelijke structuur aan detailhandelsvoorzieningen is in grote mate bepaald door het gevoerde beleid van de Nederlandse overheid. Om de ontwikkelingen in detailhandel te begrijpen is het daarom belangrijk om eerst de redenen van het overheidsingrijpen in de detailhandelssector uiteen te zetten. De vraag is welke legitieme redenen de overheid heeft om in te grijpen? De detailhandel heeft een belangrijke economische en ruimtelijke component; men zou de ontwikkelingen in detailhandel dus ook kunnen overlaten aan het marktmechanisme. De consument is echter voor zowel de primaire als secundaire levensbehoefte afhankelijk van detailhandel. Het is daarom van maatschappelijk belang dat de toegankelijkheid van detailhandel gewaarborgd is en blijft (Evers et al, 2005). De overheid poogt aan de hand van interventies het markt- falen te voorkomen en de negatieve effecten van de marktwerking te minimaliseren. Van der Wouden et. al. (2006, p.83) onderscheiden een viertal publieke belangen die als legitimatie dienen voor het overheidsingrijpen namelijk:

- Sociale rechtvaardigheid: De mensen zijn voor de dagelijkse levensbehoefte in grote mate afhankelijk van detailhandel. Het is daarom van groot belang dat er een rechtvaardige toegang is tot detailhandelsvoorzieningen. Maar ook voor de exploitant van winkels is sociale vaardigheid van maatschappelijk belang. De exploitant heeft net als de consument recht op een rechtvaardige toegang tot de detailhandelsmarkt. Daarmee wordt bedoeld dat nieuwe toetreders dezelfde voorwaarden dienen te krijgen als de bestaande exploitanten. Dit moet onder andere oneerlijke concurrentie voorkomen;
- Welvaart: Detailhandel is belangrijk voor de economische vitaliteit en hangt daarmee sterk samen met stedelijke economische ontwikkeling. Detailhandel is namelijk een belangrijke bouwsteen van stedelijke vitaliteit. De bestedingen van consumenten in steden bieden kansen voor stedelijke economische ontwikkeling (Evers et al, 2005, p. 24). Om dit te behouden is het belangrijk dat er eerlijke concurrentie is en marktverstoringen zoals prijsafspraken en monopolie vorming wordt voorkomen;
- Duurzaamheid: Met het restrictieve beleid streeft men naar een duurzame detailhandelsstructuur die de vitaliteit van steden en dorpen behoudt en versterkt. Vrije marktwerking zou zorgen voor een toename van vestiging van detailhandel in de periferie. Dit kan leiden tot duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur. Ter bescherming van de stedelijke vitaliteit is dit een ongewenste ontwikkeling en daarom een gelegitimeerde reden om in te grijpen. Daarnaast sluit het restrictieve beleid ook aan bij algemene planologische doelstellingen van stedelijke concentratie. Hierbij speelt het beperken van de extra gegenereerde mobiliteit door perifere ontwikkelingen ook een rol;
- Belevingswaarde: Binnensteden zijn belangrijke sociaal-culturele ontmoetingsplaatsen. Daarbij is detailhandel een essentieel onderdeel van de belevingswaarde van binnensteden (Wouden et

al, 2006). Perifere ontwikkelingen kunnen de positie van de binnensteden aantasten. Dit wordt gezien als onwenselijk en daarom intervenueert de overheid in de markt voor detailhandel.

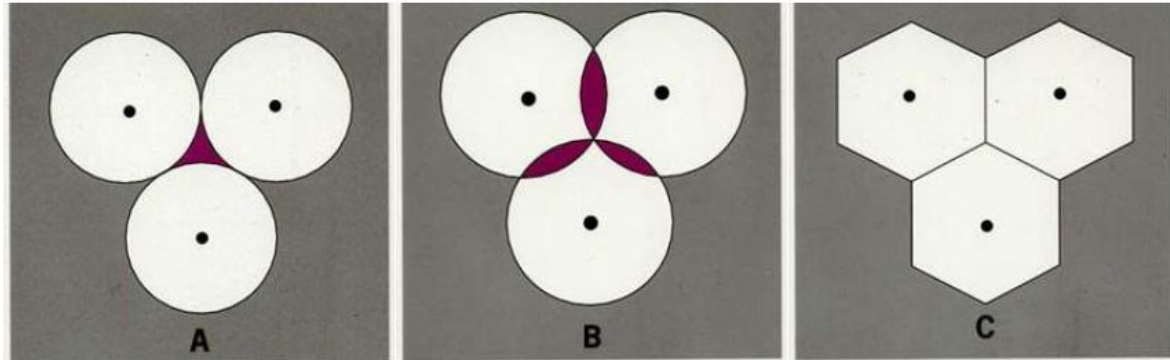
### 2.1.2 Functionele hiërarchie als planningsprincipe

Kenmerkend voor de Nederlandse voorzieningenstructuur is de hiërarchische opbouw en fijnmazigheid ervan. 'Nergens ter wereld is er een zodanig fijnmazig netwerk van winkelvoorzieningen ontstaan als in Nederland' (Bolt, 2003, p. 42). De opbouw van de voorzieningenstructuur in Nederland is gebaseerd op de centrale plaatsen theorie van de Duitse stadsgeograaf Walter Christaller (1933) die hij in de jaren dertig ontwikkelde. Hij constateerde een ruimtelijk hiërarchisch patroon van nederzettingen (omvang, het aantal en de ruimtelijke spreiding van nederzettingen) en probeerde deze te verklaren op basis van de verzorgingsfunctie (Atzema et al, 2002,). De theorie van Christaller doet enkele aannames, namelijk (Atzema et al, 2002):

- Er is sprake van een "isotrope vlakte", verplaatsingen zijn in alle richtingen even gemakkelijk;
- De verplaatsingskosten nemen lineair toe met de afgelegde afstand;
- De bevolking buiten de nederzettingen is gelijkmatig gespreid over de ruimte;
- Iedereen heeft hetzelfde inkomen en identieke consumptiepreferenties;
- Een aanbieder (producent) en gebruiker (consument) weet exact wat de markt te bieden heeft. Men gedraagt zich als "economic man";
- Er is sprake van volledige mededinging op de markt;
- Er is geen sprake van schaalvoordelen en/of agglomeratievoordelen.

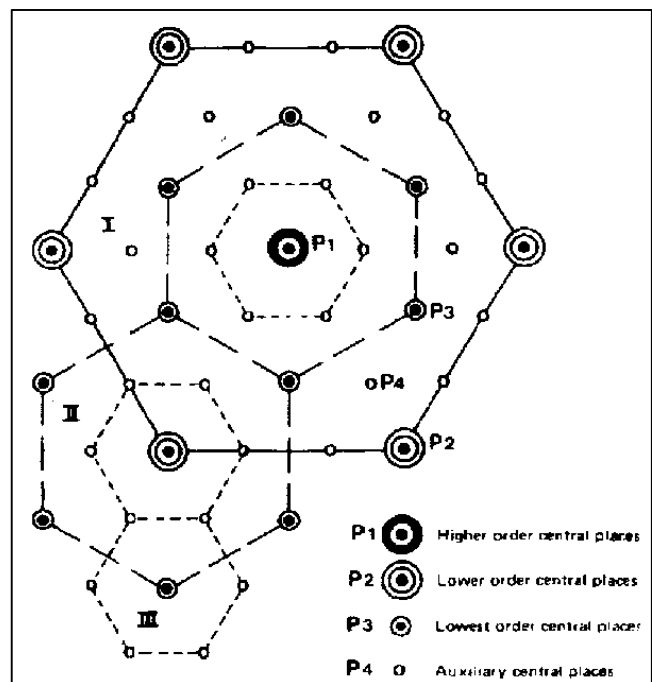
De locatiekeuze voor een bepaalde voorziening is afhankelijk van het aantal consumenten. Naarmate steden meer inwoners hebben, bevatten ze meer voorzieningen en is de reikwijdte van deze voorzieningen groter. Steden hebben namelijk een groter draagvlak voor grootschalige en unieke voorzieningen, terwijl in kleine dorpen het draagvlak voor dergelijke voorzieningen ontoereikend is. In de huidige Nederlandse ruimtelijke detailhandelsstructuur is de hiërarchie duidelijk te zien in de vorm van stad-, wijk- en buurtcentra. Christaller heeft met zijn centrale plaatsen theorie geprobeerd om op schematische wijze de relatie tussen marktgebieden en het ruimtelijk patroon uit te werken. Iedere voorziening heeft namelijk een minimum aantal consumenten of bezoekers nodig wil het rendabel zijn; dit minimum wordt de drempelwaarde genoemd. Naast de drempelwaarde is van belang welke afstand consumenten bereid zijn om af te leggen voor een bepaalde voorziening, dit noemt men de reikwijdte. Een belangrijk uitgangspunt van Christaller's theorie is dat consumenten altijd zullen proberen om de afstand te minimaliseren: de consument kiest dus altijd voor het meest nabije centrum dat het betreffende product aanbiedt. De markt van een voorziening wordt dus bepaald door de drempelwaarde en de reikwijdte. Ruimtelijk visualiseert Christaller dit aan de hand van concentrische cirkels rondom marktgebieden. Om het gehele gebied te dekken vertonen de cirkelvormige

marktgebieden enige overlap. Bij een perfecte dekking en geen overlap nemen de marktgebieden hexagonale vormen aan (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1: Ontstaan van hexagonale marktgebieden bij marktgebieden met een bepaalde reikwijdte in meerdere centrale plaatsen (Wiley, 1999)

Niet alle marktgebieden voor bepaalde goederen zijn even groot. Sommige goederen hebben namelijk een groter marktgebied nodig als andere goederen. Hierdoor krijg je een klein aantal marktgebieden van een hogere orde en een groter aantal marktgebieden van een lagere orde. Goederen van een hogere orde, oftewel 'high-order goods', hebben een hogere drempelwaarde en een grotere reikwijdte en hebben dus een relatief groot marktgebied nodig. Daarentegen hebben goederen van een lagere orde, oftewel 'low-order goods', een lagere drempelwaarde en reikwijdte. Hierdoor hebben zij aan een relatief klein marktgebied voldoende om te renderen. Bij meerdere goederen ontstaat er een systeem van marktgebieden met een overlap van hogere en lagere ordes. Men noemt dit systeem het principe van functionele hiërarchie (zie figuur 2.2)



Figuur 2.2: Schematische weergave van het functionele hiërarchische nederzettingenpatroon volgens Christaller

Het gedachtegoed van de functionele hiërarchie werd in Nederland gebruikt als planningsconcept. Na de Tweede Wereldoorlog begon men in Nederland met de wederopbouw van de steden en dorpen en de bijbehorende voorzieningenstructuur. De centrale doelstelling voor de wederopbouw van de voorzieningenstructuur was dat het voor consumenten mogelijk moest zijn om in de woonomgeving op loopafstand de dagelijkse aankopen te doen. Voor niet dagelijkse goederen diende de consument zich te richten op grotere centra (Boekema, Spierings & van de Wiel, 2000). Het Rijk voerde een restrictief beleid ten aanzien van (nieuwe) detailhandelsvestigingen. Uitgangspunt hiervan was dat nieuwe winkels zoveel mogelijk moesten worden gesitueerd in de bestaande structuur van winkelvoorzieningen (stad-wijk- en buurtcentra). Op deze manier wilde men de fijnmazigheid van het winkelbestand proberen te behouden. De centrale plaatsen theorie is daarbij jarenlang de leidende planningsdoctrine geweest wat betreft de planning van winkels en winkelcentra. Het diende als uitgangspunt voor het aanbod van winkelgebieden en het diende als uitgangspunt voor de functionele ruimtelijke indeling van winkelcentra (Gianotten, 2007). Door diverse maatschappelijke ontwikkelingen is echter de functionele hiërarchie als planningsprincipe onder druk komen te staan (zie paragraaf 2.2). "Het belangrijkste kritiekpunt op de functionele hiërarchie als planningsprincipe is dat het een vereenvoudigde en statische weergave is van de werkelijkheid" (Gianotten, 2007, p. 28). Er wordt namelijk geen rekening gehouden met verschillen in behoeften tussen consumenten, in de huidige maatschappij is er een grote diversiteit hieraan. Daarnaast is er vrijwel nooit sprake van een "isotrope vlakte" waarbij de consumenten altijd naar de dichtstbijzijnde voorziening gaan. Door de toegenomen mobiliteit gaan consumenten in toenemende mate elders winkelen of boodschappen doen.

### *2.1.3 Het PDV- & GDV-beleid*

Halverwege jaren '50 worden de eerste effecten van de (economische) wederopbouw zichtbaar, de bevolking groeit, de koopkracht en daarmee ook de vraag naar goederen nemen sterk toe. Ook is er een toename in autobezit en dit heeft tot gevolg dat consumenten niet meer zijn beperkt tot hun eigen verzorgingsgebied. Hierdoor ontstaat er een overlap van diverse verzorgingsgebieden. Gestimuleerd door deze sterke stijgingen aan de vraagkant, groeit in de jaren '60 het Nederlands winkelapparaat enorm. Eind jaren '60 en begin jaren '70 zoeken steeds meer detaillisten de periferie<sup>1</sup> (= locaties buiten de bestaande winkelgebieden) op. De perifere locaties zijn goedkoper, beter bereikbaar en er is meer ruimte voor grotere winkelconcepten. Nadat enkele levensmiddelen winkels zich in de vorm van een 'witte schuur' of in een 'prijzenhal' in de periferie hadden gevestigd, kwamen ook grootschalige ontwikkelingen zoals MIRO, MAXIS en Trefcenter in beeld (Terpstra & Beuken, 1998, p. 8). Het Rijk liet onderzoek doen naar deze ontwikkelingen en kwam tot conclusie dat: "Het ontstaan van grote perifere

---

<sup>1</sup> De Tweede Kamer heeft in 1972-1973 de definitie van periferie als volgt in een besluit opgenomen: "Alle terreinen of locaties binnen de bebouwde kom, die niet binnen een bestaand of gepland winkelgebied of het onmiddellijk daaraan grenzende gebied liggen" (De Vries et. al., 2005).

detailhandelsvormen een verandering in de hiërarchie van winkelcentra zal teweegbrengen. Dit kan onder meer leiden tot een aantasting van de hechtheid en aantrekkelijkheid van winkelcentra van hogere orde en daarmee van een van de basisfuncties van de stedelijke structuur" (Evers et al, 2005, p. 33). Als reactie hierop stelde de Rijksoverheid in 1973 het PDV-beleid (perifere detailhandelsvestigingen beleid) vast. Het PDV-beleid heeft een restrictief karakter en moest ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur voorkomen door een algeheel verbod op nieuwe detailhandelsvestigingen in de periferie. Een aantal branches kregen vrijstelling van deze beleidsregel, namelijk brand- en explosie gevaarlijke stoffen en detailhandel is volumineuze goederen zoals auto's, boten en caravans, ook wel de 'ABC-goederen' genoemd. Het PDV-beleid moest het aanbod van voorzieningen toegankelijk houden en de mogelijke extra toename van mobiliteit door perifere winkellocaties beperken. In de tweede helft van de jaren '70 deden zich ontwikkelingen voor die door de overheid niet voorzien waren. Onder de noemer "volumineuze goederen" vestigden steeds meer bouwmarkten, meubel-, sanitair- en keukenspecialisten zich in de periferie. Oorzaken hiervan was onder andere een tekort aan grotere winkelruimte in de bestaande voorzieningenstructuur. Lokale en regionale overheden hebben veelal ad hoc gereageerd op deze ontwikkelingen, daarom heeft in 1984 de Rijksoverheid het PDV-beleid geactualiseerd. Bouwmarkten, tuincentra en grootschalige meubelhallen mochten zich sindsdien ook vestigen in de periferie, mits kon worden aangetoond dat het bedrijf niet inpasbaar was in de bestaande detailhandelsstructuur (Wouden et al, 2006). Daarnaast speelde ook de recessie in de jaren '80 een belangrijke rol in deze beslissing, men hoopte namelijk door middel van de lagere huurprijzen op perifere locaties op kostenreductie en sterkere concurrentie. Het voorheen strenge restrictieve PDV-beleid heeft deels een selectief karakter gekregen.

Naast de bescherming van de bestaande voorzieningenstructuur heeft het PDV-beleid ook geleid tot enkele negatieve bijwerkingen. Men creëerde door het restrictieve beleid namelijk een schaarste in het aanbod van winkelvoorzieningen en dit heeft geleid tot hogere huurprijzen in stads- wijk en buurtcentra. Het PDV-beleid kwam steeds verder onder druk te staan door maatschappelijke ontwikkelingen zoals schaalvergroting, branchevervaging en het dynamische koopgedrag van de consument (zie § 2.2). Kenmerkend voor de jaren '90 is de verdergaande internationalisering en concentratie van detailhandel door fusies en overnames (Evers et al, 2005). Dit heeft tot gevolg dat er in toenemende mate een uniformiteit van winkels ontstaat in de winkelstraten, dit verschijnsel noemt men 'fialisering'. In de jaren '90 is het restrictieve beleid onderhevig aan verdere veranderingen. Een belangrijke beleidsverandering van het restrictieve beleid in 1990 was dat ook huishoudelijke artikelen werden opgenomen als toegestane branche in de periferie. De komst van Ikea naar Nederland heeft deze beslissing versneld. Het PDV-beleid werd steeds meer beschouwd als in strijd met de economische idealen van vrije handel en dynamiek in de sector. Als reactie op de toenemende druk op het restrictieve beleid en om de dynamiek in de detailhandel te bevorderen, werd in 1993 ter aanvulling op het PDV-beleid het GDV-beleid (geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestiging) vastgesteld. Hiermee werden de

mogelijkheden tot perifere vestiging verder verruimd. Onder enkele voorwaarden mochten een beperkt aantal gemeenten GDV-locaties aanwijzen die vrijgesteld werden van de branchebeperkingen van het PDV-beleid. Zo mocht in elk stedelijk knooppunt slechts één grootschalige detailhandelsvestiging worden gebouwd, en moest deze bouw worden ondersteund vanuit een regionale detailhandelsvisie; waaruit onder andere moest blijken dat voor zo'n vestiging ook voldoende economische ruimte was (Wouden et al, 2006). GDV-locaties mogen alleen worden gesitueerd bij de stedelijke knooppunten genoemd in de Vierde Nota en moeten ontsloten zijn door hoogwaardig openbaar vervoer. Daarnaast mogen er op GDV-locaties enkel winkels gevestigd worden die groter zijn dan 1500 m<sup>2</sup>. Voorbeelden van GDV-locaties zijn de Haaglanden Megastores in Den Haag en de Arena Boulevard in Amsterdam-Zuidoost. De komst van het GDV-beleid kan worden gezien als een verdere liberalisering van het strenge restrictieve beleid. Door de strenge voorwaarden van het GDV-beleid en door het feit dat het GDV-beleid slechts een aanvulling is op het PDV-beleid, is er echter toch sprake van een voortzetting van het restrictieve beleid.

#### *2.1.4 Nota Ruimte & het Integraal Locatiebeleid*

Het PDV-beleid heeft er aan bijgedragen dat in Nederland, in tegenstelling tot het buitenland, nauwelijks weidewinkels zijn en er een fijnmazige detailhandelsstructuur bestaat die de leefbaarheid en vitaliteit van steden en dorpen ondersteunt (VROM, 2006b, p. 86). Eind jaren '90 werd de MDW-werkgroep (marktwerking, deregulering en wetgeving operatie) ingesteld. Deze werkgroep moest een rapport uitbrengen van het detailhandelsbeleid en aanbevelingen doen voor toekomstig beleid. Uit onderzoek bleek dat vanuit economisch perspectief het PDV- en het GDV-beleid zorgde voor een belemmering van de dynamiek en concurrentie in de detailhandel. Men concludeerde dat behalve ongewenste ontwikkelingen er ook gewenste ontwikkelingen aan Nederland voorbij zijn gegaan. Het kabinet Kok was in dezelfde periode bezig met de komst van de Vijfde Nota en wilde de bevindingen van de MDW-operatie meenemen in het nieuwe beleid. Het detailhandelsbeleid werd ondergebracht in een algemeen locatiebeleid (Evers et al, 2005). De belangrijkste bevindingen uit het rapport "Meer met minder: naar een nieuw ruimtelijk beleid voor detailhandel" van de MDW-operatie zijn decentralisatie en deregulering. Toepassing van deze bevindingen zou een verdere liberalisering van het detailhandelsbeleid ten gevolge hebben. Door de val van het kabinet in 2002 kwam de Vijfde Nota er niet. Later, op 17 januari 2006 werd door de Eerste Kamer de Nota Ruimte vastgesteld. In de Nota Ruimte is het PDV- en het GDV-beleid vervangen door het Integrale Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen. Het motto dat centraal staat in de Nota Ruimte is: "Decentraal wat kan, centraal wat moet" (VROM, 2006b, p. 17). Door de decentralisatie van bevoegdheden wil men meer maatwerk leveren en de uitvoeringsgerichtheid verhogen. Want de meeste ruimtelijke afwegingen spelen op het schaalniveau van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Daarnaast is deregulering ook een belangrijk speerpunt van de Nota Ruimte. De bevindingen van de MDW-operatie worden in de Nota Ruimte dus impliciet meegenomen.

Het Integraal Locatiebeleid is de vigerende beleidsregel voor detailhandel sinds de invoering van de Nota Ruimte. Met het integrale locatiebeleid wil men het strenge restrictieve beleid uit het verleden loslaten en meer ruimte geven aan de economische dynamiek op de markt voor detailhandel. "Het doel van het nieuwe locatiebeleid is een goede plaats bieden voor ieder bedrijf, zodat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de kracht van steden en dorpen" (VROM, 2006b, p. 86). Om voldoende maatwerk te leveren zullen afwegingen voornamelijk op decentraal niveau moeten plaatsvinden. Daarnaast dient het integrale locatiebeleid een aantal subdoelstellingen, namelijk (VROM, 2006a, p. 86):

- Men moet voldoende vestigingsplaatsen bieden voor bedrijven en voorzieningen ten behoeve voldoende economische ontwikkelingsmogelijkheden;
- Ten behoeve van de bereikbaarheid dient men optimaal gebruik en aansluiting te vinden op bestaande of toekomstige vervoersmogelijkheden van personen en goederen over de weg, het spoor en het water;
- Ten slotte dient men ten behoeve van de leefbaarheid voldoende kwaliteit, variatie, zorgvuldig ruimtegebruik, functiemenging, architectonische vormgeving en landschappelijke inpassing te waarborgen in toekomstige plannen.

Met het Integraal Locatiebeleid geeft de Rijksoverheid een aantal basisregels die de gewenste kwaliteit moet waarborgen, de daadwerkelijke concretisering en uitvoering van het beleid ligt bij de provincies en gemeenten. De belangrijkste uitgangspunten van het Integraal Locatiebeleid waarmee men rekening dient te houden zijn (VROM, 2006b, p. 86):

- Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor bedrijven en voorzieningen;
- Nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel mogen niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur;
- Voor bestaande en nieuwe bedrijven en voorzieningen die uit oogpunt van veiligheid, hinder en verkeersaantrekkende werking niet inpasbaar zijn in of nabij woonbebouwing wordt ruimte geboden op specifiek daarvoor te bestemmen (bedrijven)terreinen;
- Aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met omvangrijke goederenstromen en/of een omvangrijke verkeersaantrekkende werking wordt ruimte geboden op locaties met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen van bij voorkeur verschillende modaliteiten;
- Aan nieuwe en zo mogelijk ook aan bestaande bedrijven en voorzieningen met arbeids- en/of bezoekersintensieve functies wordt ruimte geboden op locaties bij voorkeur in de nabijheid van openbaar vervoersknooppunten en met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen.

- Voor zover schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen toelaten, verdient menging van functies voorrang.

Het nieuwe beleid geformuleerd in de Nota Ruimte en specifiek het integrale locatiebeleid, is nadrukkelijk bedoeld om lagere beleidsniveaus meer ruimte te geven voor beleidsinvulling en beleidsuitvoering. Provincie en gemeente krijgen dus meer verantwoordelijkheden (Post, 2004, p. 32). Provincies (en samenwerking met gemeenten) dienen zelf een provinciaal beleid te voeren met betrekking tot detailhandel. Provincie en gemeente kunnen dus kiezen om het oude PDV/GDV-beleid te behouden, strengere eisen stellen of het oude beleid los te laten en ruimere kaders te bieden voor detaillisten. Provincies krijgen in het integrale locatiebeleid de rol van toezichthouder en coördinator, de gemeente krijgt de meer uitvoerende rol toebedeeld. De decentrale overheden hebben dankzij het Integrale Locatiebeleid een veel grotere beleidsvrijheid gekregen op het gebied van detailhandel. Door de aanneming van de 'Motie van Bochove' door het kabinet is echter deze beleidsvrijheid weer ingeperkt. Dankzij deze motie is de beleidsregel dat "nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur" opgenomen in het locatiebeleid. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen mogen niet leiden tot een duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Volgens van Buuren et. al. (2008, p. 58) is er pas sprake van duurzame ontwrichting als "de komst van een nieuw bedrijf of een nieuwe voorziening gelet op het al bestaande aanbod met een grote mate van waarschijnlijkheid betekent dat de bestaande én het nieuwe bedrijf of de nieuwe voorziening in de problemen komen, omdat er gewoon niet voldoende vraag is". Er is dan een ruimtelijk belang in het geding omdat een goede ruimtelijke ordening structurele leegstand en het verdwijnen van voldoende aanbod moet voorkomen. Naar aanleiding van de motie stellen provincies een landelijk erkende branchelijst op voor perifere detailhandel, die door de minister wordt geaccordeerd. Daarnaast heeft deze motie het ook mogelijk gemaakt dat er een aparte bestemmingsplantitel is voor perifere detailhandel. Gemeenten dienen daarbij de mogelijkheid te hebben om de bestemming "perifere detailhandel" vast te leggen in bestemmingsplannen. Gemeenten kunnen de branchelijst gebruiken als de legitimatie en borging voor lokaal gemaakte keuzen (Walen & de Haan, 2006).

De provincies hebben dus als gevolg van de Motie van Bochove een branchelijst opgesteld. Naast deze branchelijst hebben de provincies in het interprovinciaal overleg (IPO) besloten ook enkele richtlijnen op te stellen voor perifere detailhandel. Het IPO heeft op 23 februari 2006 een brief naar de Minister van VROM gestuurd inzake de richtlijnen die door alle twaalf provincies is ondertekend (IPO, 2006). De provincie vreesde namelijk onvoldoende grip te hebben op perifere detailhandelsvestigingen en vond dat beleidsregels voor perifere detailhandel onvoldoende verankerd waren in de Nota Ruimte en het bijbehorende Integrale Locatiebeleid (IPO, 2006). Het uitgangspunt van de Motie van Bochove wordt door alle provincies in het beleid opgenomen: de bestaande detailhandelsstructuur moet worden beschermd en ondersteund. Maar een strikte uniforme uitwerking van de algemene doelen van de Nota

Ruimte wordt door de provincies niet wenselijk geacht. De vestigingsomstandigheden van de detailhandel verschillen tussen de provincies en men wil effectief maatwerk leveren. De volgende richtlijnen moeten dan ook worden gezien als een gezamenlijk minimumpakket voor detailhandel. De keuze om een strenger beleid te voeren dan in deze richtlijn staat beschreven is mogelijk. De richtlijnen van het IPO worden in het onderstaande tekstvak weergegeven (zie tekstvak 2.1).

#### *Algemeen*

1. Positie van bestaande winkelgebieden heeft prioriteit. De bestaande voorzieningenstructuur mag niet structureel worden aangetast (leegstand, verpaupering etc.).
2. Vernieuwing en uitbreiding vinden plaats binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden en zijn in overeenstemming met de aard, schaal en (verzorgings)functie van het aangrenzende winkelgebied. Zijn er geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling van nieuwe locaties in het stedelijk gebied mogelijk.
3. Vestiging van detailhandel in het buitengebied (zgn. 'Weidewinkels') is uitgesloten.
4. Grootchalige winkelvoorzieningen in de regio worden bij voorkeur geacommodeerd op binnenstedelijke locaties. Voorzieningen die hier niet ondergebracht kunnen worden, worden met inachtneming van richtlijn 9 geacommodeerd op randstedelijke (perifere) locaties.

#### *Perifeer branchegericht*

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

#### *Perifeer omvanggericht*

7. Grootchalige detailhandel met een bovenlokale functie/reikwijdte dient aan te sluiten bij bestaande detailhandelsconcentraties en goed bereikbaar te zijn met openbaar vervoer en auto. Zijn geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling elders in het stedelijk gebied mogelijk.
8. Clusters van grootchalige detailhandelsvoorzieningen (eventueel in combinatie met leisure) kunnen alleen worden geconcentreerd in stedelijke netwerken en stedelijke centra nabij centra/knooppunten met bovenregionale functie.
9. De ontwikkeling van (een cluster van) grootchalige detailhandel mag geen ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuren tot gevolg hebben (aan te tonen door middel van onderzoek).

Tekstvak 2.1: Richtlijnen van het IPO voor het provinciale detailhandelsbeleid (IPO, 2006).

## **2.2 Trends & maatschappelijke ontwikkelingen**

In deze paragraaf worden de trends in 'detailhandelsland' beschreven. Diverse maatschappelijke ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er verschuivingen hebben plaatsgevonden naar vraag en aanbod van detailhandel. Aan de vraagzijde staat de consument die door de toegenomen welvaart hogere eisen stelt aan assortiment en winkels. Aan de aanbodzijde reageert de detailhandel op de veranderende consument en de daaruit voortvloeiende toegenomen concurrentie (Borchert, 1998, p. 327). Een belangrijke trend is de verdere ontwikkeling van het internet, dat ook zijn weerslag heeft op detailhandel.

### *2.2.1 De veranderende consument*

De van oudsher fijnmazige en functioneel hiërarchische detailhandelsstructuur beantwoordt steeds minder goed de continu veranderende wensen van de consument. De welvaart is gestegen, de differentiatie in leefstijlen is toegenomen, er is sprake van een verdunning van de huishoudens en de consument is mobieler geworden (Mommaas, 2007). De consument is in afnemende mate winkeltrouw en neemt wisselende vormen van koopgedrag aan. Dit veranderende consumenten gedrag wordt vooral bepaald door verschillende motieven als gemak, doelgerichtheid of recreatief bezig zijn (Walen & de Haan, 2006). Daarnaast is bereikbaarheid voor consumenten een belangrijke factor bij de keuze van een winkelgebied. Daarbij zijn de consumenten door de toegenomen mobiliteit steeds minder gebonden aan lokale en regionale voorzieningen en zijn zij bereid om grotere afstanden af te leggen voor een bepaald winkelgebied of product. Door vast te houden aan de hiërarchische detailhandelsstructuur wordt de vraag van de consument genegeerd en worden kansen en mogelijkheden door de detaillist gemist. Uiteindelijk zorgt dit ervoor dat de detailhandelsstructuur van binnenuit wordt aangetast (Fokkema, Daneel & Hoffman, 2005). Het vasthouden aan de gedachte van de functionele hiërarchische detailhandelsstructuur is vanuit dit perspectief daarom ongewenst. In het huidige beleid wordt deze oude gedachte dus deels losgelaten om meer ruimte te geven aan de dynamische consument.

De hiërarchische benadering van de voorzieningenstructuur heeft deels plaats gemaakt voor de verdeling in bezoekmotieven. Consumenten kiezen op basis van het doel een type winkelgedrag. Er worden drie typen winkelgedrag onderscheiden namelijk:

- Boodschappen doen: Hierbij staat centraal de efficiënte aankoop van voedings- en genotmiddelen en frequent benodigde non-food (zoals drogist, tijdschriften, bloemen) (DTNP, 2009a). Voor de minder mobiele consument is de nabijheid van dergelijke voorzieningen gewenst.
- Doelgerichte aankopen: Bij doelgerichte aankopen is zowel het artikel als de winkel waarin de aankoop plaats gaat vinden al bepaald. Hierbij zijn efficiëntie en effectiviteit van de aankoop van belang. Afhankelijk van de uniciteit van het artikel is men bereid om daarvoor een bepaalde

inspanning te doen (DTNP, 2009b, p. 12). Bij dit winkelmotief gaat het voornamelijk om aankopen in de woning- en tuinrichting.

- Recreatief winkelen: Bij recreatief winkelen is het doel ontspanning en vermaak. Hierbij staat de aankoop van een bepaald artikel niet centraal, maar de winkelactiviteit zelf (Evers et al, p. 21). Een divers aanbod is hierbij veelal gewenst. Dit winkelgedrag vindt dan ook veelal plaats in de binnensteden. Het recreatief winkelen is de laatste jaren toegenomen en is hedendaags een populaire tijdsbesteding.

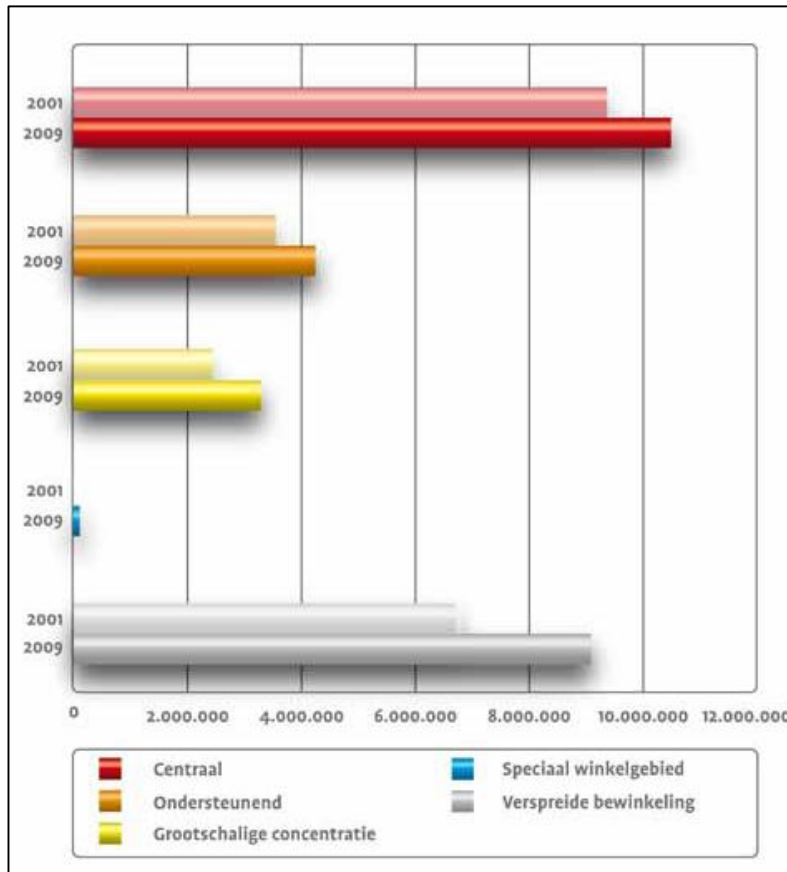
### 2.2.2 Schaalvergroting

“De toename, spreiding en beweeglijkheid van huishoudens en hun koopkracht leidt aan de aanbodkant tot een opschaling en tegelijkertijd verdichting van de concurrentie om consumenten, te midden van een ruimere kring van aanbieders” (Mommaas, 2007, p. 15). Doordat de koopkracht van de consumenten toeneemt is er een grotere vraag naar winkels met een breed assortiment. Ondernemers hebben daarom grotere winkelruimte nodig om mee te doen in de concurrentiestrijd. Daarnaast kunnen ze aan de hand van grotere winkels de kosten omlaag brengen (Borchert, 1998, p. 382). Er is echter in de binnensteden veelal een beperkt aanbod van grotere winkelruimte. Bovendien zijn de winkelruimtes per m<sup>2</sup> in binnensteden relatief duur. Binnensteden hebben veelal vanwege het historische karakter weinig ruimte voor nieuwe uitbreidingen van winkelruimte. Schaalvergroting heeft er toe geleid dat er een toenemende mate een wens naar perifere locaties is. Dit omdat daar voldoende ruimte is, de huurprijzen relatief lager zijn en de autobereikbaarheid hoger is.

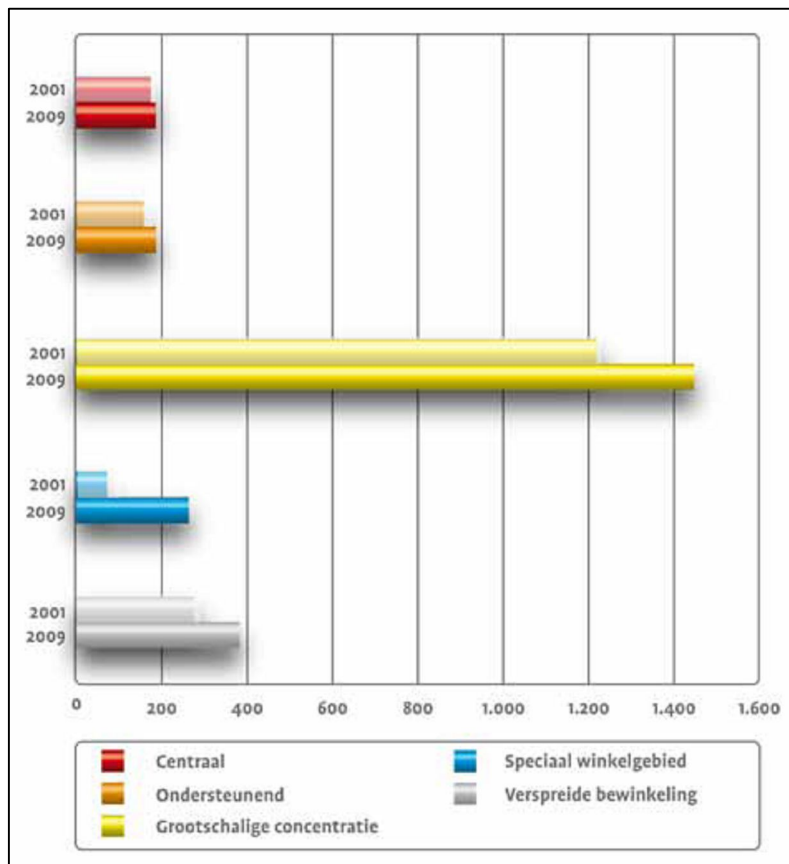
Om de trend van schaalvergroting te illustreren volgen er enkele statistieken van de periode 2001-2009 (DTNP, 2009b, p. 5). Tussen 2001 en 2009 nam het totale vvo (verkoopbaar vloeroppervlak) toe van 22,0 miljoen tot 27,2 miljoen, een stijging van 23%. Het totale aantal winkels nam toe van 103.000 naar 106.000 (+3%) en het gemiddelde oppervlak per winkel nam in deze periode toe van 215 m<sup>2</sup> naar 257 m<sup>2</sup> (+20%). Het winkelaanbod per m<sup>2</sup> vvo zal de komende jaren verder stijgen. Eind 2008 waren er plannen voor 6,5 miljoen m<sup>2</sup> vvo, waar ongeveer 1,4 miljoen m<sup>2</sup> vvo al daadwerkelijk in aanbouw was of recent was opgeleverd (DTNP, 2009b, p. 5).

In figuur 2.3 staan de ontwikkelingen in het winkelaanbod in m<sup>2</sup> vvo per type winkelgebied tussen 2001 en 2009. Het vvo van centrale winkelgebieden waaronder de binnensteden en de dorpscentra is in die periode toegenomen met 12%. Ondersteunende winkelgebieden omvatten de buurt-, wijk- en stadsdeelcentra, en zijn toegenomen met 20%. Het vvo op verspreide locaties waaronder solitaire of buiten het winkelgebied gelegen winkels neemt toe met 35%. Op grootschalige concentraties is het vvo ook enorm gestegen met 35%; onder andere meubelboulevards vallen onder deze categorie. Het speciale winkelaanbod, waaronder Factory outlet centres en traffic locaties vallen, neemt percentueel fors toe. Echter, deze categorie neemt in het huidige winkelbestand minder dan 1% in beslag. Figuur 2.4

geeft de schaalvergroting gemiddeld per winkel per type winkelgebied weer. Uit deze figuren kun je concluderen dat het gemiddeld aantal m2 vvo per winkelgebied en per winkel toe neemt in de periode 2001-2009. Opvallend is de grote stijging van het vvo bij grootschalige locaties en de grote stijging van de gemiddelde omvang per winkel op grootschalige locaties. De vraag is in welke mate deze stijging toe te schrijven is aan de veranderingen in beleid.



Figuur 2.3: Ontwikkelingen winkelaanbod (m2 vvo) naar type winkelgebied 2001-2009 (DTNP, 2009b, p. 6) (DTNP bewerking Locatus 2001-2009)



Figuur 2.4: Schaalvergroting (m<sup>2</sup> vvo) per winkel naar type winkelgebied 2001-2009 (DTNP, 2009b, p. 7) (DTNP bewerking Locatus 2001-2009)

### 2.2.3 Branchevervaging in de periferie

In het PDV-beleid mocht detailhandel die niet inpasbaar is in de bestaande voorzieningenstructuur in de periferie gevestigd worden. Detaillisten mochten zich in de periferie vestigen indien het assortiment bestond uit goederen van volumineuze aard. Er werden een aantal branches opgesteld die onder de noemer van volumineuze goederen geschaard konden worden. Het indelen van branches en het afbakenen van locaties is echter niet zo eenvoudig. Door de vraag van de consument naar een steeds breder assortiment verkopen winkels naast het hoofdassortiment veelal diverse overige aanverwanten en niet-aanverwanten artikelen; dit noemt men branchevervaging. Branchevervaging heeft tot gevolg dat er in de periferie in toenemende mate producten worden verkocht die niet in de periferie mogen worden verkocht. Deze artikelen voldoen veelal niet aan het criterium dat de artikelen van volumineuze aard zijn. Het Nederlandse detailhandelsbeleid blijkt in de praktijk te weinig toegesneden op de toenemende differentiatie en brancheverandering in de markt. Door branchevervaging en het ontwikkelen van nieuwe winkelformules ligt de toewijzing van een winkel aan een bepaalde branche niet altijd voor de hand (De Vries, van Amsterdam & Thorborg, 2006, p.56). Het beleid houdt in de praktijk vast aan onderscheidingen op het vlak van productassortiment die in de markt al lang door

elkaar lopen. Hierdoor kan er concurrentie ontstaan tussen winkels in de bestaande voorzieningenstructuur en de periferie. Het handhaven van de branchering is desondanks veelal een punt van discussie omdat de grens van wat toegestaan is op perifere locaties wat betreft het nevenassortiment veelal onduidelijk is. De mate van branchevervaging is moeilijk te toetsen.

#### *2.2.4 Thematisering*

In toenemende mate specialiseren bepaalde winkelgebieden zich naar een bepaald bezoekmotief. Thematisering is een specialisering naar een bepaald bezoekmotief waarbinnen men zich concentreert op één bepaalde doelgroep of branchegroep (DTNP, 2009a). Dit kan in bestaande winkelgebieden, maar dit gebeurt voornamelijk bij nieuwe detailhandelslocaties. Voorbeelden van thematische centra zijn Alexandrium Woonmall in Rotterdam, de Haaglanden Megastores en de Factory Outlet Centre's in Lelystad, Roermond en Roosendaal. Door het clusteren van winkels binnen één bepaald thema probeert men een voldoende groot aanbod te creëren in een passende ambiance. Thematische winkelcentra hebben veelal voldoende kritische massa om een groot verzorgingsgebied te bestrijken. Een trend die aansluit bij de thematisering van winkelcentra is de combinatie tussen detailhandel en "leisure". Met leisure worden niet-detailhandelsfuncties bedoeld zoals bioscopen en sportcentra. Men beoogt door het samenvoegen van detailhandel en leisure extra bezoekers te trekken door middel van combinatiebezoeken (Frielink, 2010).

#### *2.2.5 Internet*

Het internet heeft grote maatschappelijke veranderingen in werking gezet, ook op het gebied van detailhandel. Consumenten gebruiken het internet steeds vaker voor het doen van aankopen. In 2001 kochten ruim 2,5 miljoen mensen een product of dienst via het internet. Dit is gestegen tot ruim 6,6 miljoen mensen in 2006 (Weltevreden, 2007, p. 6). Zo besteedden consumenten in Nederland in 2000 voor in totaal 212 miljoen euro aan internet aankopen en was dit in 2006 opgelopen tot een totaal van 1,2 miljard euro (HBD, 2008). Ondanks de sterke stijging omvat het kopen via internet in 2007 slechts 2,8% van de totale detailhandelsomzet. Aankopen doen via internet heeft een aantal voordelen. Zo kan de consument vanuit thuis het gehele assortiment bekijken, vergelijken en direct een bestelling doen. De populariteit van het aankopen via internet verschilt sterk per branche. Niet-dagelijkse aankopen zoals boeken, DVD's en bruin- en witgoed ondervinden grotere gevolgen dan dagelijkse boodschappen, die hedendaags relatief weinig worden gekocht via internet (Weltevreden, 2007). Als de huidige trend doorzet zal in 2012 ongeveer 10% van de verkopen via internet geschieden. Er zal voornamelijk een afname zijn van het aantal bezoeken aan de binnensteden, omdat internet aankopen voornamelijk niet-dagelijkse goederen omvat. Naar verwachting verdwijnen de branches die gevoelig zijn voor internet aankopen grotendeels uit de winkelstraten. De afname van het personenvervoer zal echter minimaal zijn, omdat het merendeel van het personenvervoer nodig is voor het doen van dagelijkse boodschappen. Daartegenover staat dat het aantal goederen-bewegingen zal toenemen.

### *2.2.6 De economische crisis*

Een recente mondiale economische crisis heeft gevolgen voor de vraag en het aanbod naar goederen. Dit vertaalt zich uiteindelijk ook in een afnemende vraag en aanbod naar detailhandelsvestigingen. De bestedingen in de detailhandel zijn in de eerste vijf maanden van 2009 gedaald met 6% in vergelijking met 2008; dat resulteerde in een omzet verlies van in totaal 4% (HBD, 2009). De mate van afname (of toename) van de bestedingen verschillen enorm per branche. Bestedingen in duurzame goederen zoals auto's, woninginrichting en kleding zijn het meeste gedaald. De levensmiddelen branche heeft naar verhouding minder last van de crisis, met name supermarkten doen het nog erg goed. De economische crisis zorgt onder andere voor een terugval van de investeringen in nieuwe detailhandel. Ondanks de economische malaise blijft er vraag naar perifere detailhandelslocaties. Wanneer de economie weer herstelt, dan trekt de vraag naar perifere detailhandelslocaties weer aan.

## **2.3 Resumé**

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in het Nederlandse detailhandelsbeleid en de belangrijkste trends in detailhandel beschreven. Kenmerkend voor de Nederlandse detailhandelsstructuur is de functioneel hiërarchische opbouw, gebaseerd op de "centrale plaatsen theorie" van Christaller. Het Nederlandse detailhandelsbeleid is restrictief en gericht op het behoud van de bestaande detailhandelsstructuur. Door ontwikkelingen in vraag en aanbod staat de functionele hiërarchische detailhandelsstructuur onder druk. Zo is onder andere de welvaart en mobiliteit toegenomen, waardoor de consument steeds minder gebonden is aan lokale en regionale voorzieningen. De consument is bereid om grotere afstanden af te leggen voor een bepaald winkelgebied of product. Aan de aanbodzijde heeft dit geleid tot onder andere de schaalvergroting van winkels. Door de beperkte ruimte in binnensteden is er, om de schaalvergroting te accommoderen, in toenemende mate een wens naar perifere locaties ontstaan. Andere ontwikkelingen zijn de thematisering van detailhandel en de sterke stijging van aankopen via internet. Met het huidige integrale locatiebeleid wil men het strenge restrictieve beleid uit het verleden loslaten en meer ruimte geven aan de economische dynamiek op de markt voor detailhandel.

## Hoofdstuk 3. De positie van het provinciaal niveau

Nederland is één van de meest dichtbevolkte landen ter wereld. Het voorheen hiërarchische patroon van (stedelijke) kernen, wel of niet gepland volgens de Centrale Plaatsen theorie van Christaller, heeft in de loop der jaren deels plaats gemaakt voor een netwerk aan aaneengesloten stedelijke gebieden (VROM, 2006c). Onder invloed van steeds goedkoper geworden transportmiddelen, computertechnologie en telecommunicatie zijn 'plaatsen' in tijd en afstand dicht bij elkaar komen te liggen zonder dat de geografische afstand is veranderd. Door dergelijke ontwikkelingen neemt de schaal waarop activiteiten zich afspelen voor individuen toe en neemt ook de reikwijdte van effecten in geografisch opzicht toe. De huidige economische en maatschappelijke dynamiek heeft tot gevolg dat steeds meer verschijnselen een regionale dimensie hebben. Het zwaartepunt komt hierdoor in toenemende mate op het middenbestuur te liggen (IPO, 2005). Volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006a) spelen de meeste ruimtelijke ontwikkelingen zich af op het schaalniveau van samenwerkende gemeenten en de provincie. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt welke positie de provincie heeft als intermediair bestuur. Dit is specifiek gericht op detailhandel. Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld: allereerst wordt de provincie in het algemeen beschreven. In de volgende paragraaf wordt de kritiek op de provincie als dé intermediaire bestuurslaag uiteengezet. Daarna worden de diverse rollen die de provincie kan aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen beschreven. In de daarop volgende paragraaf wordt het nieuwe ruimtelijke instrumentarium van de provincie uiteengezet. Ten slotte bevat dit hoofdstuk een samenvattende paragraaf.

### **3.1 De provincie als middenbestuur**

Nederland is sinds de grondwet van 1848 een gedecentraliseerde eenheidsstaat: een soevereine nationale overheid, die een aantal bevoegdheden op basis van wetten aan de andere bestuurslagen heeft overgedragen (Peters, 2007, p. 26). De basis voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat in Nederland is 'het huis van Thorbecke' en het bestaat uit drie verdiepingen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze territoriale organisatiestructuur van het Nederlandse openbaar bestuur bestaat al ruim anderhalve eeuw en is qua hoofdstructuur ongewijzigd gebleven. Kenmerkend is de grote stabiliteit (Cie. Geelhoed, 2002). De verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten is deels hiërarchisch. De lagere overheden hebben namelijk de plicht tot medebewind. De provincie heeft een spilfunctie in het openbaar bestuur. Haar belangrijkste taken (dankzij haar intermediaire positie) zijn het coördineren, stimuleren, initiëren en plannen van ruimtelijke ontwikkelingen (Wissink, 2000, p. 155). Provincies hebben een belangrijke rol op het gebied van milieubeheer, waterbeheer en ruimtelijke ordening. Het juridische kader van de provincie is vastgelegd in de Grondwet en de Provinciewet.

Daarnaast hebben provincies en gemeenten een 'open huishouding', hetgeen betekent dat lagere overheden de vrijheid hebben om, los van de wettelijke taken die de Rijksoverheid hen heeft opgedragen, naar eigen inzicht beleid te voeren op hun grondgebied (Peters, 2007). De door het Rijk gedelegeerde taken en verantwoordelijkheden aan de provincie zijn selectief en verschillen per thema. Op terreinen waar de provincie geen direct wettelijke taak heeft, kan de provincie gezien worden als een mede verantwoordelijke bestuurslaag voor het regionaal niveau (IPO, 2005).

Vanouds kenmerkt de provincie zich door afstandelijkheid, ze is meer ingesteld op procedures en het ontwerpen van plannen en beleidsvisies dan op de uitvoeringspraktijk (Cie. Geelhoed, 2002, p. 46). De Rijksoverheid ziet voornamelijk een kaderstellende en coördinerende rol weggelegd voor de provincies bij vraagstukken die gemeentegrensoverschrijdend zijn en bovenregionale afstemming en kaderstelling behoeven (De Vries, 2008, p. 11). De voornaamste functie van de provincie is het toezicht houden op en het sturen van ontwikkelingen op regionaal schaalniveau (De Vries, 2008). De Rijksoverheid is veelal te groot voor het adequaat invullen van deze functie. De provincie ondersteunt de Rijksoverheid met het uitvoeren en handhaven van beleid en ontwikkelingen op regionaal niveau. Het gemeentelijk schaalniveau is daarentegen een veelal te klein schaalniveau om regionale toezicht en sturing te bewerkstelligen. De provinciale bestuurslaag fungeert dus als een intermediaire bestuurslaag tussen het Rijk en gemeenten. Aan de andere kant kunnen besluiten en ontwikkelingen op lokaal niveau, een bovenlokaal of regionaal effect hebben. Ontwikkelingen in de ene gemeente kunnen (negatieve) effecten hebben op een andere (naastgelegen) gemeente, men noemt dit 'spill-over effecten'. Het middenbestuur waaronder de provincie heeft als taak deze spill-over effecten te coördineren (De Vries, 2008, p. 3). Door het voeren van beleid kan de provincie deze effecten minimaliseren ten aanzien van een bepaalde sector. Daarnaast kan de provincie ook ondersteuning bieden aan (voornamelijk kleine) gemeenten die een gebrek aan expertise hebben in bepaalde sectoren. In de volgende paragraaf wordt de voornaamste kritiek op de provincie als intermediair bestuur uiteengezet.

### **3.2 Kritiek op de provincie als middenbestuur**

De laatste jaren is er steeds meer kritiek op provincies als intermediaire bestuurslaag. Oorzaken hiervan zijn onder andere de lage opkomst bij provinciale verkiezingen. Provincies zijn te weinig zichtbaar voor de bevolking en bemoeien zich met zaken die volgens de wet niet onder de verantwoordelijkheid van de provincies vallen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens in gegaan op de kritiek van de gemeente, de kritiek van het Rijk en ten slotte zal de discussie in een breder perspectief worden geplaatst.

Volgens de Vries (2008, p. 14) kan men het gemeentelijke, provinciale en het rijksniveau zien als een 'zero sum power game'. Hiermee bedoelt hij dat de verantwoordelijkheden en taken van alle overheidslagen een vast totaal vormen, waarbij een toename van verantwoordelijkheden op het ene

niveau automatisch tot een afname zal leiden op het andere niveau. Het provinciale niveau staat hierdoor onder druk vanuit het nationale en het gemeentelijke niveau. Eerder is in § 3.1 uiteengezet dat de provincie een aantal taken en verantwoordelijkheden heeft die wettelijk zijn vastgelegd; daarnaast ontwikkelen provincies op basis van de institutioneel vastgelegde 'open huishouding' ook beleid voor sectoren die buiten haar wettelijke verantwoordelijkheden vallen. Hiermee intervenueert de provincie volgens de gemeenten in lokale kwesties, waardoor de vrijheid van gemeenten wordt beperkt. De bemoeienis van de provincie op sectoren die buiten haar jurisprudentie vallen, frustreert dus voornamelijk het gemeentelijk niveau. Gemeenten pleiten voor een 'gesloten huishouding' van de provincie, waarbij de taken en verantwoordelijkheden beperkt blijven tot het door het Rijk wettelijk vastgelegde (De Vries, 2008, p. 10). De gemeenten willen een duidelijke scheiding in taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast vinden gemeenten dat de provincie geen uitvoerende taak dient te hebben. Volgens het IPO en de provincies zelf moeten zij niet worden beperkt in taak en verantwoordelijkheden. Om differentiatie mogelijk te maken tussen provincies is een 'open huishouding' noodzakelijk. Dit maakt namelijk het nemen van initiatieven mogelijk, waardoor innovatie en maatwerk kunnen worden bewerkstelligd (De Vries, 2008, p. 10). De provincie probeert haar positie als middenbestuur te behouden en waar mogelijk te versterken.

Op nationaal niveau heeft men kritiek op de ontstane bestuurlijke drukte in het middenbestuur. De provincie is namelijk niet de enige instantie op regionaal niveau. Andere actoren op het regionale schaalniveau zijn onder andere samenwerkende gemeenten, WGR-plus-regio's, stadsgewesten, interprovinciale samenwerkingsverbanden, gedeconcentreerde rijksdiensten en waterschappen. De huidige maatschappelijke opgaven spelen zich af op diverse schaalniveaus. Men vraagt zich af of het provinciale niveau de juiste schaalgrootte is om de huidige problematiek aan te pakken. Als intermediair overheidsorgaan is de provincie de aangewezen instantie op regionaal niveau. De provincies zijn samen met de waterschappen namelijk de enige regionale instanties die direct democratisch gelegitimeerd zijn. Door de veelheid aan actoren in het middenbestuur ervaren bewoners en bedrijven een bestuurlijke drukte op het regionaal niveau. Hierdoor zijn de verantwoordelijkheden op het regionaal niveau veelal onduidelijk en gefragmenteerd. Dit gaat ten koste van de transparantie, effectiviteit en betrouwbaarheid van het middenbestuur. Door de vele instanties op het regionale niveau is het moeilijk tot goede besluiten te komen. De lage besluitvaardigheid van het middenbestuur heeft tot gevolg dat ontwikkelingen worden verhinderd en vertraagd. De discussie op het regionaal schaalniveau gaat over het probleem: wie kan er het beste beslissen over kwesties die gemeentegrenzen overschrijden en daarmee de hele regio aangaan? (Peters 2007, p. 44). Voor deze regionale problematiek zijn er grofweg drie soorten oplossingen te onderscheiden, namelijk: een nauwe samenwerking tussen gemeenten, het opschalen van het gemeentelijk schaalniveau door annexatie of gemeentelijke herindeling of de problemen overlaten aan de provincie. (Peters, 2007). De provincie ziet zichzelf als de aangewezen bestuurslaag om regionale vraagstukken op te lossen. Om de bestuurlijke drukte in de publieke sector te

verminderen moet er tussen de diverse overheidslagen en instanties een duidelijke scheiding komen in taken en verantwoordelijkheden.

De mate en soort van kritiek op provincies is afhankelijk van de positie van de instantie waaruit de kritiek afkomstig is (De Vries, 2008, p. 11). In de discussie over het provinciale niveau gebruiken verschillende instanties een andere terminologie, waardoor de argumenten voor of tegen de provincie "waar" zijn op basis van de eigen gebruikte terminologie. Het volgende citaat van de Vries (2008, p. 13) illustreert dit:

*"Provinces talk about historical status, democratic legitimacy, economies of scale, assistance of local government, coordination in cases of spillover effects and guarding the quality of policies. Local governments emphasize half-hearted decentralization, standardization, duplication, lack of trust, the need for pluriformity, subsidiarity and citizen empowerment. National government stresses the administrative crowdedness, the ongoing discussions without decisions. They all seem to have different views and ideas, perceive problems differently and use rather different arguments about improving intergovernmental relations without ever truly*

De discussie over juiste intermediaire bestuur is al een flink aantal jaren gaande. In deze discussie ontbreekt het volgens de Vries (2008) aan een debat over de functie en de rol van de provincie. De rol die de provincie speelt voltrekt zich vrijwel altijd in een spanningsveld met de overige overheidslagen en instanties in het middenbestuur. De vraag die in het kader van dit onderzoek kan worden gesteld is welke rol de provincies moeten spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen? In het licht van deze discussie wordt in de volgende paragraaf de potentiële rol van de provincie bij het beleid voor detailhandel beschreven.

### **3.3 De rol van de provincie bij de detailhandelsmarkt**

De ruimtelijke ordening is een belangrijke taak van de provincie. De provincies maken ruimtelijke beleid voor hun eigen grondgebied. Daarbij worden de hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen verankerd. Men dient wel rekening te houden met de doelstellingen van het Rijk. In toenemende mate probeert men integrale ruimtelijke plannen te maken waarvan het beleid voor detailhandel een onderdeel is. Sinds de decentralisatie van verantwoordelijkheden op basis van de Nota Ruimte, is detailhandel dus de taak van de provincie. Om inzicht te krijgen wat de taken van de provincie zijn, is het handig om allereerst de taken van het openbaar bestuur op een hoger abstractieniveau te omschrijven. Hierop voortbouwend worden vervolgens de diverse rollen die de provincie kan aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen beschreven.

Het openbaar bestuur is gelegitimeerd om namens de bevolking publieke vraagstukken op te lossen. Een publiek vraagstuk wordt door Dubbink (1999, p. 114) gedefinieerd als "een kwestie die iedereen hoort aan te gaan; en die tegelijkertijd een zodanig gewicht heeft dat sturing van maatschappelijke processen omwille van deze kwestie gerechtvaardigd is". Wat als een publiek vraagstuk wordt geacht, wordt dus bepaald door de samenleving. Het algemene takenpakket van het openbaar bestuur valt uiteen in drie categorieën namelijk *de voorwaarde scheppende, de correctieve en de producerende taak* (Dubbink, 1999, p. 113).

- Ten behoeve van de markt en maatschappij verzorgt het openbaar bestuur een voorwaarde scheppende taak. Dit doet men onder andere aan de hand van het ontwikkelen van wetgeving en beleid. De overheid reguleert vrijheid van handelen;
- Het openbaar bestuur heeft ook een producerende taak in het geval van zuiver collectieve goederen. Deze goederen worden niet geproduceerd door de markt en de maatschappij, waardoor de overheid produceert voor de bevolking in de naam van het algemeen belang;
- Omdat de markt en de maatschappij bepaalde functies niet goed kunnen vervullen, heeft het openbaar bestuur ook een correctieve taak. Men heeft de taak om ongewenste bedoelde of onbedoelde handelingen en voorziene of onvoorziene effecten te corrigeren ten behoeve het algemeen belang.

Het Nederlandse detailhandelsbeleid is voornamelijk voortgekomen uit de correctieve taak. Het behoud van de bestaande voorzieningenstructuur wordt daarbij gezien als een publiek belang. Op basis van dit publieke belang voert de overheid een restrictief beleid ter bescherming van de bestaande voorzieningenstructuur. Door middel van het voeren van een restrictief beleid probeert men de negatieve effecten van bovenlokale perifere detailhandelsontwikkelingen te minimaliseren.

Het ruimtelijk beleid voor detailhandel is sinds de Nota Ruimte en het Integraal locatiebeleid ondergebracht bij de provincie (en gemeenten) (zie § 2.1.4). Met de decentralisatie van de bevoegdheden heeft de provincie een grote mate van beleidsvrijheid gekregen met betrekking tot detailhandel. De provincies hebben zoals eerder uiteengezet een 'open huishouding', waardoor ze los van de wettelijke taken, een grote mate van vrijheid hebben om beleid naar eigen inzicht in te vullen. Daarbij is het Integraal Locatiebeleid vrij globaal van opzet, waardoor er een enorme beleidsvrijheid is ontstaan met betrekking tot detailhandel. In de Nota Ruimte erkent het kabinet dat er verschillen zijn tussen provincies en dat door de toegenomen ruimte voor decentrale afwegingen deze verschillen groter zullen worden (VROM, 2006a). Indien de basiskwaliteit gewaarborgd blijft, kunnen de verschillen tussen de provincies juist heel aantrekkelijk zijn (VROM, 2006a). De manieren waarop de provincies het detailhandelsbeleid vormgeven en uitvoeren kunnen dus verschillen. De provincie kan, om haar eigen doelstellingen te bereiken, diverse rollen aannemen. Uit § 3.2 bleek dat het vaak onduidelijk is welke rol de provincie speelt of gaat spelen, duidelijkheid is hierin gewenst. In diverse literatuur wordt de rol van de provincie op verschillende wijzen benaderd en behandeld. Er zijn een viertal rollen te onderscheiden

die de provincie kan aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Deze rollen sluiten aan en vallen onder het algemene takenpakket van het openbaar bestuur zoals in de vorige alinea beschreven. De rollen die worden onderscheiden zijn, respectievelijk *de kaderstellende rol, de beschermende rol, de regisserende rol en de ontwikkelende rol*.

- Met de kaderstellende rol wordt de rol van de provincie als beleidsvormende instantie bedoeld. Een duidelijk kaderstellende rol ten behoeve van bovenlokale detailhandelsontwikkelingen betekent dat het onderdeel detailhandel stevig wordt verankerd in het provinciale beleid. De manier detailhandel een onderdeel uitmaakt van het provinciaal beleid kan per provincie enorm verschillen. De kaderstellende rol sluit aan bij de voorwaarde scheppende taak van het openbaar bestuur.
- De beschermende rol is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest. De beschermende rol is namelijk nauw verwant met de rol als toezichhouder, waarbij de provincie optreedt als toetsende instantie. Sinds de nieuwe Wro is echter de direct toetsende rol van de provincie vervallen (zie § 3.4). De beschermende rol houdt in dat de provincie als hoeder van het algemeen belang ingrijpt bij ontwikkelingen die strijdig zijn met het provinciaal detailhandelsbeleid. Hierbij beoordeelt de provincie detailhandelsontwikkelingen onder andere op basis van het detailhandelsbeleid. Met de beschermende rol zal de provincie een terughoudende houding aannemen ten opzichte van nieuwe ontwikkelingen. Ongewenste detailhandelsontwikkelingen kunnen op basis van het beleid worden geweerd. De beschermende rol sluit aan bij de correctieve taak van het openbaar bestuur.
- De provincie als regisseur brengt en houdt de voor het proces relevante partijen bij elkaar, hierin is zij vooral coördinator of bemiddelaar. De plannen en activiteiten van de diverse partijen vragen namelijk veelal om onderlinge afstemming en een gemeenschappelijk kader (Peters, 2007, p. 48). Daarnaast is de regisseur verantwoordelijk voor het proces; zij trekt en organiseert het proces. De provincie is hierbij een facilitator van het proces en ondersteunt betrokken partijen met regels en kennis. De regisserende rol van de provincie als regionale probleemoplosser is volgens Commissie Geelhoed (2002) onvoldoende ontwikkeld. De Cie. Geelhoed ziet een belangrijke regisserende rol weggelegd voor provincies bij gebiedsgerichte projecten. De regisserende rol kan aansluiten bij de voorwaarde scheppende rol, door kaders te stellen voor regionale samenwerking en afstemming. Daarnaast kan de regisserende rol ook aansluiten bij de correctieve taak. Dit wanneer men de regie overneemt bij onvoldoende regionale afstemming.
- Bij de ontwikkelende rol is de provincie stimulator en mogelijk initiator van nieuwe gewenste detailhandelsontwikkelingen. De Cie. Geelhoed noemt dit de provincie als opdrachtgever. "Bij deze ontwikkelende rol past ook de typering van de provincie als (bestuurlijk) partner van, een term die voortkomt uit de zienswijze dat de overheid niet eenzijdig stuurt, maar samen met medeoverheden en maatschappelijke organisaties" (Peters, 2007, p. 49). Met deze krachtige rol

kan men gewenste voorzieningen ontwikkelen en ongewenste ontwikkelingen tegen gaan. Deze rol vergt echter wel een sterke visie, geld en voldoende instrumenten. Deze rol sluit aan bij de producerende taak. Hierbij gaat het echter veelal niet om zuiver collectieve goederen. Ook sluit de ontwikkelende rol deels aan bij de correctieve taak van het openbaar bestuur.

Naar verwachting nemen verschillende provincies verschillende rollen aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Dit komt onder andere voort uit ruimtelijke en culturele verschillen tussen de provincies. Daarnaast kan het politieke voornemen tussen de provincies verschillen. Relevante ruimtelijke factoren zijn onder andere de mate van verstedelijking, de mate van bereikbaarheid en de vorm van de detailhandelsstructuur. Culturele factoren zijn de historie en de standpunten van provincies ten opzichte van detailhandel. Om een van de bovenstaande rollen uit te voeren, hebben de provincies een instrumentarium gekregen wat onlangs is veranderd. Hiermee wordt bedoeld op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de volgende paragraaf wordt de betekenis van de Wro voor de provincie uiteengezet.

### **3.4 De provincie en de Wet ruimtelijke ordening**

Om de taken en verantwoordelijkheden van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening uit te voeren, heeft men juridische instrumenten verkregen op basis van de Wro. De beginselen van de ruimtelijke ordening zijn in 1965 vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), daarna is in 1985 de WRO herzien. Sinds juli 2008 hebben de provincies beschikking over een nieuw ruimtelijk instrumentarium, vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze recente wetwijziging heeft vrij grote gevolgen voor het handelen van de provincie met betrekking tot het omgevingsbeleid. In deze paragraaf wordt het juridische instrumentarium van de provincie uiteengezet. Niet de gehele Wro wordt beschreven en toegelicht, enkel de relevante onderdelen voor dit onderzoek worden behandeld. Waar nodig worden de relevante onderdelen van de Wro voor de provincie in een bredere context geplaatst.

Voordat er specifiek wordt ingegaan op de betekenis van de Wro op het provinciale niveau, worden eerst de beginselen van de ruimtelijke ordening uiteengezet. Vooraf moet vermeld worden dat het in beginsel vrij staat om gronden te gebruiken voor doeleinden die de eigenaar wenselijk acht, inclusief de vrijheid om gronden te bebouwen. Beperkingen van dit eigendomsrecht kunnen worden opgelegd door middel van bestemmingsplannen, waarbij gebruiksvoorschriften worden vastgelegd die bepaalde vormen van gebruik van gronden kan verbieden. Een belangrijk begrip in de ruimtelijke ordening is "toelatingsplanologie". Toelatingsplanologie is het passief handelen van het openbaar bestuur waarbij men enkel beperkingen stelt aan gebruik van gronden. De eigenaar van gronden kan niet verplicht worden gesteld te ontwikkelen conform het bestemmingsplan. Toelatingsplanologie en bestemmingsplannen bieden de burger een hoge mate van rechtszekerheid. Er is echter de laatste tijd een groeiende behoefte aan flexibiliteit en interactieve en ontwikkelingsgerichte planvorming. Hiermee

verschuift het accent van het stellen van beperkingen, naar het stimuleren van ontwikkelingen (VROM, 2006b). Deze tegenhanger van toelatingsplanologie noemt men "ontwikkelingsplanologie". Bij ontwikkelingsplanologie worden (mede)overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken en mee te doen aan de visievorming, uitwerking en uitvoering van beleid. Ontwikkelingsplanologie geeft ruimte voor ontwikkelingen en brengt een hogere mate van flexibiliteit met zich mee. In de ruimtelijke planvorming is dus voortdurend een spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Enerzijds moeten ruimtelijke plannen voldoende zekerheid bieden aan (grond)eigenaren en omwonende, anderzijds moeten plannen ook voldoende ruimte bieden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven van ondernemers en ontwikkelaars. Een hogere flexibiliteit in de plannen gaat ten koste van de rechtszekerheid. Omgekeerd geldt ook dat bij meer rechtszekerheid de mate van flexibiliteit afneemt. Overheden streven veelal naar plannen die verschillende opties open laten en toch voldoende sturende werking hebben (Van Buuren et al., 2008, p. 8). Het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit is relevant voor de ontwikkelingen op het gebied van detailhandel. Dit komt voort uit het feit dat detailhandelsontwikkelingen grotendeels afhankelijk zijn van de economische ontwikkelingen. Dit werkt door op de ruimtelijke vraag naar diverse soorten van detailhandelslocaties. Daarbij willen detaillisten rechtszekerheid dat de bestaande voorzieningenstructuur niet wordt aangetast zodat hun concurrentiepositie niet verslechtert. Ondernemers en ontwikkelaars van nieuwe detailhandel wensen daarentegen een hogere flexibiliteit om nieuwe detailhandelslocaties te ontwikkelen. 'Een te stringente bestemmingsplanregeling is, afgezien van de juridische houdbaarheid en handhaafbaarheid, snel verouderd en houdt geen rekening met de grote dynamiek in de sector detailhandel. In het bestemmingsplan moet dus een goed evenwicht worden gevonden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid' (Walen & de Haan, 2006, p. 42).

De rechtszekerheid in de ruimtelijke ordening is juridisch verankerd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 1 juli 2008. De basis van deze wet ligt in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965. De oude WRO kent een hiërarchische verdeling van ruimtelijke plannen (Van Buuren e.a., 2006). Daarbij legt de gemeente haar plannen vast in het bestemmingsplan, de provincie in het streekplan en het rijk in een PKB (planologische kernbeslissing). Het bestemmingsplan is het enige rechtstreeks bindende plan voor de burger. Aanvragen van de bouwvergunning (valt onder de Woningwet) worden getoetst aan het bestemmingsplan. Het streekplan van de provincie en de PKB van het Rijk zijn niet juridisch bindend voor de burger en gemeenten; het streekplan en de PKB hebben een indicatieve betekenis. Daarmee is het bestemmingsplan het enige plan dat direct rechtszekerheid biedt aan de burger. Het streekplan en de PKB zijn wel bindend voor het vaststellende orgaan zelf. De PKB van het rijk en de streekplannen van de provincie kunnen ook concrete beleidsbeslissingen bevatten die juridisch bindend zijn voor de lagere schaalniveaus. Deze concrete beleidsbeslissingen moeten rechtstreeks worden uitgewerkt in het bestemmingsplan van de gemeenten. Een belangrijk aspect van de oude WRO

voor provincies was de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincie (GS). Deze bevoegdheid is reeds vervallen. De provincie moest het gemeentelijk bestemmingsplan goedkeuren voordat het rechtsgeldig werd. Bij de goedkeuringsbevoegdheid vormden de concrete beleidsbeslissingen uit het streekplan het toetsingskader voor het bestemmingsplan.

De komst van die nieuwe Wro heeft grote veranderingen gebracht. Doelstelling van de nieuwe Wro is het aanbrengen van een scheiding tussen enerzijds het ruimtelijk beleid van gemeenten, provincies en Rijk en anderzijds de juridische instrumenten om dat beleid uit te voeren (Van Buuren et. al, 2008, p. 18). Een belangrijke wijziging in de Wro ten opzichte van de oude WRO is dat men vooraf kaders wil stellen voor ruimtelijke ontwikkelingen in plaats van het achteraf toetsen van ruimtelijke plannen. Men probeert op proactieve wijze beleid te voeren. Het uitgangspunt van de Wro is dat het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau ligt. Het bestemmingsplan als enige rechtstreeks bindende plan voor de burger blijft behouden. Dit sluit aan bij het decentrale karakter van de Nota Ruimte. De PKB en het streekplan van het Rijk en de provincie worden vervangen door structuurvisies. Het Rijk en de provincie en gemeenten moeten op basis van de nieuwe Wro het ruimtelijk beleid vastleggen in de structuurvisies. Regio's hebben de mogelijkheid om dit te doen, maar dit is niet verplicht. Tussen de diverse structuurvisies bestaat geen strikte hiërarchie, in die zin dat de structuurvisies van de lagere overheden steeds in overeenstemming moeten zijn met die van de hogere. Een andere belangrijke verandering is dat de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke bestemmingsplannen door provincies met de komst van de nieuwe Wro vervallen is. Gemeentelijke bestemmingsplannen behoeven hierdoor geen goedkeuring van provincie alvorens juridisch bindend te zijn. Door de afwezigheid van een planhiërarchie heeft in de nieuwe Wro het planningsstelsel een decentraal karakter gekregen. De provincies hebben met de nieuwe Wro wel andere juridische instrumenten gekregen om te interveniëren of zelf te ontwikkelen. Hieronder worden de relevante en gewijzigde juridische instrumenten van de provincies ten behoeve de uitvoering en toepassing van het detailhandelsbeleid uiteengezet.

#### *De structuurvisie*

In de Wro is er een strikte scheiding aangebracht tussen instrumenten waarin ruimtelijk beleid kan worden verwoord en instrumenten waarin ruimtelijke normen worden vastgelegd (Van Buuren et. al. 2008, p. 386). Het ruimtelijk beleid voor de middellange en lange termijn wordt in de structuurvisie vastgelegd. Hierin worden de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen en de hoofdzaken van het te voeren beleid vastgelegd (VNG, 2008). De structuurvisie is in eerste plaats een planologische beleidsbepaling voor het betreffende bestuursniveau. Het is een strategisch beleidsdocument waarbij burgers en lagere overheden niet rechtstreeks zijn gebonden aan de structuurvisies van hogere overheden (Zundert et. al, 2008, p. 15). De structuurvisie heeft in de Wro enkel een indicatieve betekenis, waardoor de structuurvisie geen rechtstreeks juridische gevolgen heeft. Omdat de

structuurvisie niet bindend is voor burgers en overige bestuursorganen (behalve het vaststellende orgaan) is het niet mogelijk om in beroep te gaan tegen een structuurvisie.

*Artikel 2.2 Wro (Provinciale structuurvisie)*

- *Lid 1. Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
- *Lid 2. Provinciale staten kunnen voor aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop provinciale staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*

Uit Art. 2.2 lid 1 Wro komt naar voren dat het voor de provincie verplicht is om een structuurvisie op te stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening. Sinds het Integraal Locatiebeleid is detailhandel een verplicht onderdeel van de provinciale structuurvisie. Met de structuurvisie heeft men de mogelijkheid om zowel een integrale visie alsmede een sectorale visie te ontwikkelen (zie Art. 2.2 lid 2 Wro). De provincie kan dus voor een bepaald aspect van het ruimtelijk beleid een aparte structuurvisie opstellen. Enkele provincies maken gebruik van deze optie en hebben een detailhandelspecifieke structuurvisie ontwikkeld.

*Provinciale verordening*

Een belangrijk instrument voor de provincie is de provinciale verordening. Bij de provinciale verordening hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om regels op te stellen omtrent de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen, beheersverordeningen en projectbesluiten. De verordening is een proactief instrument waarmee de provincie gemeenten kan verplichten bepaalde aspecten mee te nemen in het bestemmingsplan, beheersverordening of projectbesluit. De gemeenteraad is verplicht gehoor te geven aan de provinciale verordening door de opgestelde regels/voorschriften op te nemen in de plannen (Van Buuren et. al, 2008, p. 392).

*Artikel 4.1 Wro (Provinciale verordening)*

- *Lid 1. Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, daaraan voorafgaande projectbesluiten daaronder begrepen, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.*

De provinciale verordening heeft een algemene strekking en werkt op meerdere bestemmingsplannen door. Het is mogelijk om slechts voor een deel van het grondgebied van een provincie een dergelijke verordening vast te stellen. Het betreffende grondgebied kan in de vorm van woorden of in de vorm van een bijgevoegde kaart worden gespecificeerd. Daarnaast is het mogelijk om een verordening op te stellen voor een bepaald ruimtelijk relevant aspect, zoals perifere detailhandel. Momenteel is men bezig met de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (amvb ruimte) waarbij provincies verplicht een verordening opstellen ten behoeve enkele ruimtelijke aspecten waaronder detailhandel.

#### *Pro- en reactieve aanwijzing*

In de Wro hebben Gedeputeerde Staten (GS) de bevoegdheid om een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. De gemeenteraad dient dan het bestemmingsplan aan te passen overeenkomstig de aanwijzing (Van Buuren et al, 2008, p. 423). Het verschil met de provinciale verordening is dat het bij de provinciale aanwijzing gaat om concrete uitvoeringsopdrachten die per bestemmingsplan kunnen worden gegeven, waarbij de aanwijzing een locatiegebonden karakter heeft.

#### *Artikel 4.2 Wro (Aanwijzing)*

- *Lid 1. Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.*
- *Lid 2. Er wordt niet overgegaan tot toepassing van het eerste lid dan na overleg met burgemeester en wethouders en niet eerder dan vier weken nadat provinciale staten in kennis zijn gesteld van het voornemen tot het nemen van het besluit.*

In tegenstelling tot de algemene strekking van de provinciale verordening heeft de aanwijzing specifiek betrekking op individuele gemeenten of bestemmingsplannen (Van Buuren e.a., 2008, p. 425). De aanwijzing kan men onderverdelen in een proactieve en een reactieve aanwijzing. Een proactieve aanwijzing vindt plaats voorafgaand aan een specifiek plan. Een reactieve aanwijzing wordt gegeven in reactie op een vastgesteld bestemmingsplan waarmee de provincie zich niet mee kan verenigen (Zundert, 2008, p. 92). Men kan de pro- en reactieve aanwijzing ook wel zien als een interventie instrument. Als motiveringsgrondslag voor een interventie in de vorm van een aanwijzing is de provinciale structuurvisie uitermate geschikt. Een noodzakelijke voorwaarde voorafgaand aan de reactieve aanwijzing is dat de provincie haar zienswijze heeft moeten indienen bij de betreffende gemeente. Volgens Van Buuren e.a.(2008) heeft de reactieve aanwijzing voornamelijk een vangnet functie, het permanent inzetten van dit instrument is volgens hen dan ook niet wenselijk.

### *Inpassingsplan*

Het inpassingsplan is een bestemmingsplan op provinciaal niveau waarbij het vigerende bestemmingsplan van een betreffende gemeente buiten werking wordt gesteld. Het inpassingsplan kan pas worden vastgesteld nadat men de gemeenteraad heeft gehoord.

#### *Artikel 3.26 Wro (Provinciaal inpassingsplan)*

- *Lid 1. Indien sprake is van provinciale belangen kunnen provinciale staten, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan (Art. 3.1 Wro) vast te stellen.*
- *Lid 3. Het inpassingsplan wordt geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.*

Het inpassingsplan geeft de provincie de mogelijkheid een direct juridisch bindende bestemming vast te leggen, met uitsluiting van gemeentelijke bevoegdheden. Het is ook mogelijk om bepaalde onderdelen van een gemeentelijk bestemmingsplan te vervangen door een provinciaal inpassingsplan. Het inpassingsplan kan volgens Van Buuren e.a. (2008) worden gezien als een regulier instrument en niet als een interventie instrument.

### *Projectbesluit*

Het projectbesluit is een vrijstellingsprocedure waarbij het geldende bestemmingsplan buiten werking wordt gesteld ten behoeve de verwezenlijking van een project dat afwijkt van het geldende bestemmingsplan.

#### *Artikel 3.13 Wro (Projectbesluit algemeen)*

- *Lid 1. Binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden leggen burgemeester en wethouders een ontwerp voor een bestemmingsplan overeenkomstig dat projectbesluit ter inzage.*

#### *Artikel 3.27 Wro (Provinciaal projectbesluit)*

- *Lid 1. Provinciale staten kunnen, de gemeenteraad gehoord, ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang, een projectbesluit nemen.*

Burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten dienen binnen een jaar na de invoering van het projectbesluit een ontwerp bestemmingsplan ter inzage te leggen waarin het project is ingepast. Indien de periode van een jaar wordt overschreden, kan de gemeente geen leges meer heffen over de bouw-, aanleg, of sloopvergunningen (op basis van de Woningwet) betreffende het gebied waarop het projectbesluit betrekking heeft.

### *Branchering in het bestemmingsplan*

In toenemende mate worden er in de periferie producten verkocht uit bepaalde branches die niet in de periferie verkocht mogen worden. Een belangrijke relevante wetswijziging in de nieuwe Wro is dat men in het bestemmingsplan eisen kan stellen met betrekking tot detailhandelsbranches. De voorwaarde voor branchering in het bestemmingsplan is een goede ruimtelijke ordening.

#### *Art. 1.3 lid 2 Bro*

- *Lid 2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.*

In het nieuwe Besluit ruimtelijk ordening is opgenomen dat gemeenten in bestemmingsplannen en provincies in inpassingplannen de mogelijkheid hebben tot het stellen van eisen met betrekking tot detailhandelsbranches (Zundert et al, 2008, p. 30). Door het stellen van branchebeperkingen voor perifere locaties kan men bepaalde branches weren die in de periferie ongewenst zijn. Op deze manier kan men voorkomen dat er branchevervaging plaatsvindt op perifere locaties (zie § 2.2.3). In de oude WRO werden branchebepalingen niet toegestaan omdat deze niet ruimtelijk relevant zouden zijn (Zundert et al, 2008, p. 30).

### **3.5 Resumé**

In dit hoofdstuk is de positie van de provincie behandeld. De provincie heeft als intermediaire bestuurslaag een spilfunctie in het openbaar bestuur. De provincies hebben een 'open huishouding', waardoor ze los van de wettelijke taken, een grote mate van vrijheid hebben om beleid naar eigen inzicht in te vullen. Belangrijke taken van de provincie zijn het coördineren, stimuleren, initiëren en plannen van bovenlokale ruimtelijke ontwikkelingen. Om maatwerk te kunnen realiseren is sinds de Nota Ruimte en het Integraal locatiebeleid het ruimtelijk beleid voor detailhandel ondergebracht bij de provincie (en gemeenten). De provincies en gemeenten hebben door deze decentralisering een grotere mate van beleidsvrijheid gekregen op het gebied van detailhandel. De provincie is voornamelijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen en handhaven van het detailhandelsbeleid en bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De wijze waarop het detailhandelsbeleid wordt vormgegeven kan dus per provincie verschillen. De gemeenten zijn met name verantwoordelijk voor lokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie kan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen diverse rollen aannemen, namelijk: de kaderstellende rol, de beschermende rol, de regisserende rol en de ontwikkelende rol. Om de taken, verantwoordelijkheden en rollen van de provincie bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen uit te voeren, heeft men ter ondersteuning juridische instrumenten verkregen op basis van de Wro.

## Hoofdstuk 4. Theoretisch kader

De theorie die als fundament van dit onderzoek fungeert, is de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop (1993). Daarbij staat doorwerking van het strategisch beleid op het besluitvormingsproces centraal. In het proefschrift "Besluitvorming rond strategisch ruimtelijke beleid" van De Lange (1995) wordt een verdere verkenning gemaakt en toepassing beschreven van het beleidswetenschappelijk begrip doorwerking. Dit proefschrift kan gezien worden als een verdere concretisering van de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop. Aan de hand van de beslissingsgerichte benadering en de doorwerkingstheorie van De Lange wordt er een analyse gemaakt van het provinciale detailhandelsbeleid en wordt er onderzocht op welke manier de provincie dit beleid daadwerkelijk toepast. Daarnaast fungeren de theorieën als ex-ante methoden voor het analyseren van het handelingsproces van provincies wanneer bovenlokale detailhandelsontwikkelingen zich aandienen. De theorieën vormen dus de basis voor het empirische deel van het onderzoek.

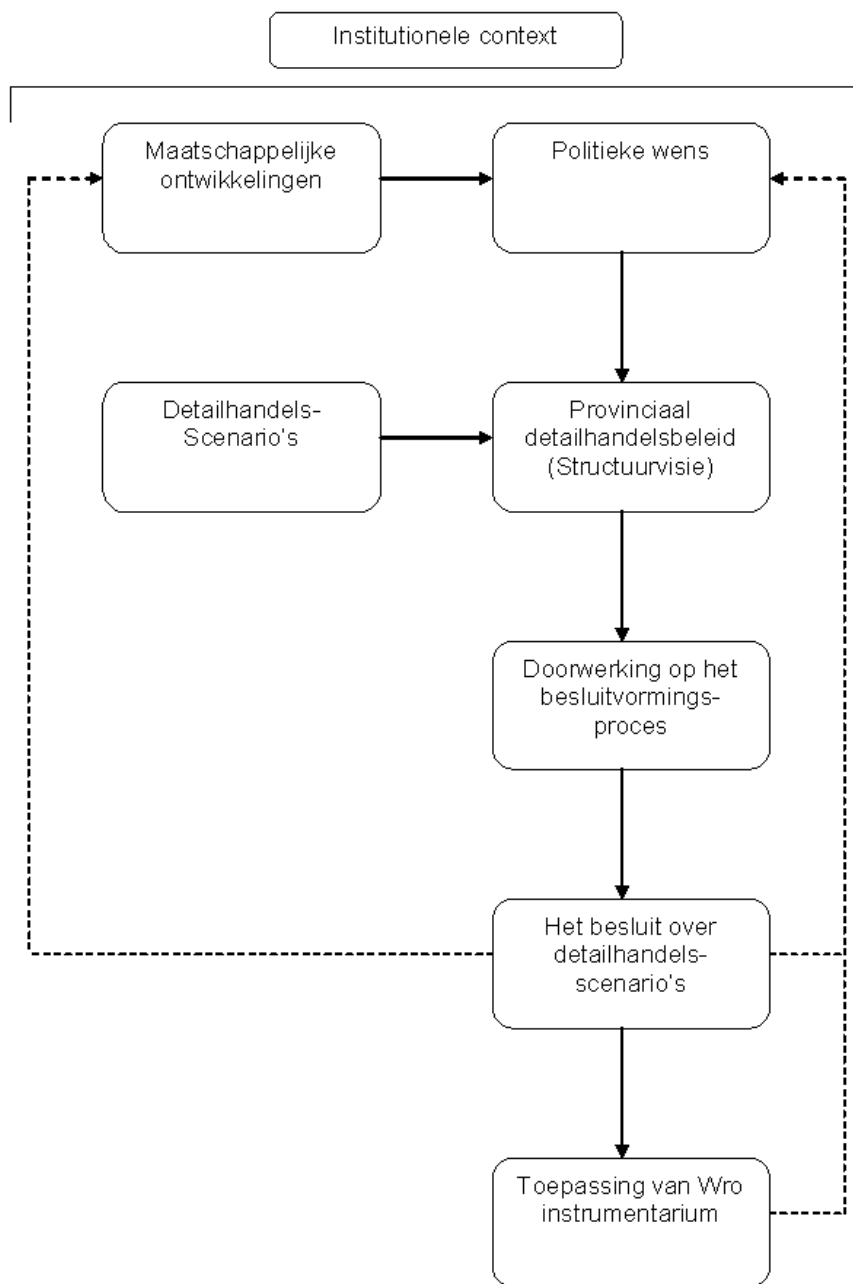
### 4.1 De institutionele benadering van beleid

In beleid wordt de afweging tussen bepaalde normen en waarden vastgelegd. Beleid geeft aan waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, hoe deze afweging van waarden wordt gerealiseerd en voor welke groepen mensen in de samenleving deze afwegingen gelden (Bekkens, 2007). Beleid geeft ook aan welke soort maatregelen er dienen te worden genomen om de doelstellingen van beleid te behalen. "Beleid wordt omschreven als de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke organisaties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen" (Bovens, 1996, p. 80). Aan de hand van beleid probeert men inhoud te geven aan de wijze waarop de overheid bepaalde gewenste of ongewenste ontwikkelingen probeert te beïnvloeden. Beleid kan worden gezien als een regulerende infrastructuur die het functioneren van individuele organisaties faciliteert en conditioneert. Door middel van beleid probeert de overheid dus bepaalde ontwikkelingen te sturen. "Sturing kan worden omschreven als de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context" (Bekkens, 2007, p. 21). Ten behoeve het behalen van diverse doelstellingen is er beleid in verschillende soorten en maten. Het Integraal Locatiebeleid en het provinciale detailhandelsbeleid zijn te categoriseren onder het strategisch beleid. Strategisch beleid richt zich met name op het nemen van maatregelen die gericht zijn op het veiligstellen van bepaalde normen en waarden ten opzichte van actoren die hier rechtstreekse invloed op kunnen hebben (Bekkers, 2007). Faludi & Mastop (1993) verstaan onder strategisch beleid een vorm van langere termijn beleid, die niet direct juridisch bindend is en een kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanning.

Het strategische beleid ten aanzien van detailhandel past binnen een institutionele benadering van beleid. "In de institutionele benadering van beleid krijgen beleid en beleidsprocessen vorm en inhoud, doordat ze aan de hand van interactie tussen verschillende actoren zijn ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken" (Bekkens, 2007, p. 79). Beleid kan hierdoor worden gezien als de uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en regels die in het verleden zijn gevormd. Gevolg van deze benadering is dat de ruimte om keuzes te maken voor een groot deel is beperkt door historisch gegroeide regels en praktijken. Het Integraal Locatiebeleid en het bijbehorende provinciale detailhandelsbeleid is dus grotendeels gevormd, en wordt in belangrijke mate beperkt door keuzes uit het verleden. De vorming van beleid kan worden beschreven aan de hand van een globale beleidscyclus die over het algemeen iteratief verloopt. De beleidscyclus begint met het opstellen of veranderen van beleid oftewel de agendavorming. Hierbij dient men het maatschappelijk probleem te definiëren en te vertalen. Daarna genereert men oplossingen en neemt men besluiten ten behoeve het opstellen van het beleid, dit onderdeel van de cyclus noemt men beleidsontwikkeling. Vervolgens wordt het beleid uitgevoerd en toegepast, deze fase noemt men de beleidsuitvoering. Na verloop van tijd wordt ten slotte het gevoerde beleid geëvalueerd. Daarbij wordt onderzocht of het beleid daadwerkelijk de gewenste effecten heeft gehad.

#### **4.2 Het theoretisch kader in de context geplaatst**

Voordat de beslissingsgerichte benadering en de doorwerkingtheorie uitvoerig wordt uiteengezet, wordt het hierboven beschreven strategisch beleid allereerst in een bredere context geplaatst. Hierbij wordt de positie van de theorieën binnen het onderzoek duidelijk. Het onderstaande procesmodel (zie figuur 4.1) geeft op schematische wijze de positie van het provinciale detailhandelsbeleid weer en beschrijft hoe het provinciale detailhandelsbeleid geacht wordt door te werken op het besluitvormingsproces van de provincie. Daarbij moet worden opgemerkt dat de onderbroken lijnen terugkoppelingen zijn.



Figuur 4.1: Schematische weergave van het detailhandelsbeleid in maatschappelijke context (eigen bewerking)

Het bovenstaande model is in zijn geheel te positioneren binnen de huidige *institutionele vormgeving*. De institutionele vormgeving bevat alle wetten, regels, normen en waarden die van toepassing zijn voor het model, waaronder de algemene rol en positie van de provincie en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (zie § 3.4). Onder *maatschappelijke ontwikkelingen* worden zowel algemene ontwikkelingen in de samenleving bedoeld als ontwikkelingen specifiek voor de detailhandelssector. Op het gebied van detailhandel vinden er diverse ontwikkelingen plaats zoals schaalvergroting en branchevervaging. Deze

maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een bepaalde wens. De wens komt voort uit een discrepantie tussen een feitelijke situatie en een gewenste situatie. Op het gebied van detailhandel is er een wens naar een minder restrictief (oftewel een liberaler) detailhandelsbeleid, waardoor er maatwerk geleverd kan worden en meer ruimte geboden wordt om de dynamiek op de markt voor detailhandel te bevorderen (*politieke wens*). Het integraal locatiebeleid uit de Nota Ruimte geeft (deels) gehoor aan deze wens. Eén van de uitgangspunten van dit locatiebeleid is dat het beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau vorm dient te krijgen. De provincie dient daarbij een ruimtelijk *detailhandelsbeleid* op te stellen voor haar eigen grondgebied. De provinciale detailhandelsvisies kunnen inhoudelijk van elkaar verschillen, waardoor bepaalde detailhandelsontwikkelingen in de ene provincie wel worden toegestaan terwijl die in de andere provincie niet worden toegestaan. Vanuit de markt komen ondernemers, ontwikkelaars en beleggers met *nieuwe detailhandelsinitiatieven*. Deze nieuwe ontwikkelingen dienen zich te conformeren met het vigerende provinciale detailhandelsbeleid. Het provinciaal detailhandelsbeleid moet in staat zijn om bepaalde ongewenste ontwikkelingen tegen te houden ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De vraag is echter op welke manier het opgestelde detailhandelsbeleid in de praktijk wordt toegepast? Op dit moment komt het begrip doorwerking aan bod. Wanneer er een bepaald marktinitiatief komt dat provinciale belangen raakt of in strijd is met het provinciale beleid, dan wordt dit initiatief aan het beleid getoetst en indien nodig wordt het verworpen. Uiteindelijk zal de provincie besluiten om het initiatief doorgang te geven of het initiatief aan te vechten (op basis van de Wro). De vraag is of de provincie daadwerkelijk consequent haar eigen beleid toepast, of dat men hier om bepaalde redenen van afwijkt. Bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen werkt het provinciale detailhandelsbeleid op een bepaalde manier door op de *besluitvorming* van de provincie. Hieruit kan worden afgeleid op welke manier de provincie haar eigen detailhandelsbeleid toepast. De beslissingsgerichte benadering en de doorwerkingstheorie vormen dus de schakel tussen enerzijds het detailhandelsbeleid en anderzijds de besluitvorming over een bepaald initiatief op basis van het provinciaal detailhandelsbeleid. Aan de hand van dit besluit kan men, indien nodig, de beschikbare sturingsinstrumenten toepassen. Het uiteindelijke besluit of een bepaalde detailhandelsontwikkeling door gaat of niet, kan gewenst of ongewenst zijn. Wanneer de uitkomsten ongewenst zijn dan kan er een terugkoppeling worden gemaakt naar de maatschappij en de politieke wens. Wanneer de uitkomsten dermate ongewenst zijn dan is het mogelijk dat het vigerende beleid wordt aangepast. De terugkoppelingen maken geen (essentieel) deel uit van dit onderzoek, het is echter een theoretische veronderstelling wat er zou kunnen gebeuren wanneer het (provinciaal) beleid of het instrumentarium ongewenste ontwikkelingen alsnog toelaat.

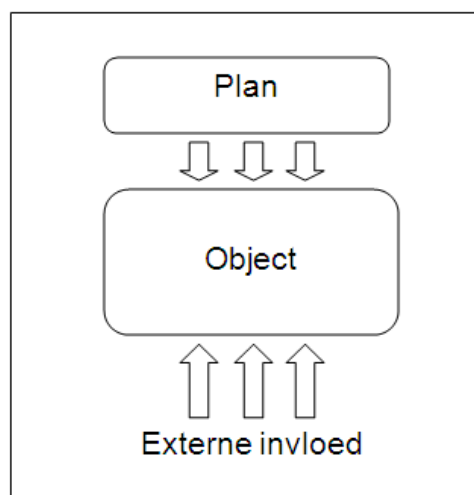
### **4.3 Van klassieke beleidsevaluatie naar doorwerking van strategisch beleid**

Het vaststellen en beoordelen van de veroorzaakte effecten door het beleid staat bij de klassieke beleidsevaluatie centraal. Door de beperkingen van de klassieke beleidsevaluatie is het concept van

doorwerking ontstaan. Het criterium van een goed strategisch beleid is volgens de klassieke beleidsevaluatie de mate van doelbereiking. Beleid wordt door Bovens et al. (1996, p. 80) omschreven als de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Faludi & Mastop (1993) verstaan onder strategisch beleid vormen van langere termijn beleid, die niet direct juridisch bindend zijn en een kaderstellende functie hebben voor operationele beleidsinspanning. Het strategisch beleid is voornamelijk gericht op het sturen van andere actoren, maar het is ook sturend voor het vaststellende orgaan. Om de effectiviteit van strategisch beleid te meten wordt het begrip doorwerking gehanteerd. Maar op welke manier kun je doorwerking daadwerkelijk meten? Het directe causaal verband tussen het vigerende beleid en de waarneembare effecten dat vaak verondersteld wordt trekt Faludi in twijfel. Kan men aan de hand van een causale doelbereikingsbenadering daadwerkelijk conclusies trekken over de mate van doorwerking van beleid? In hoeverre zijn de waarneembare opgetreden effecten daadwerkelijk toe te schrijven aan het strategische beleid? De klassieke beleidsevaluatie is gericht op een vergelijking van doelen van het beleid en de uiteindelijke effecten van het beleid, maar met deze methode heeft men weinig zicht op het verloop van het beleidsproces (De Lange, 1995, p. 25).

*“Volgens het doel-middel schema worden plannen in evaluatie-onderzoek gewoonlijk gezien als de veroorzaker van gewenste verandering. Er wordt dan impliciet uitgegaan van een mogelijk direct verband tussen de planinhoud en de na enige tijd optredende situatie”.* (Faludi & Mastop, 1993, p. 73)

Figuur 4.2: Schematische weergave klassieke beleids-evaluatie (Faludi & Mastop, 1993).



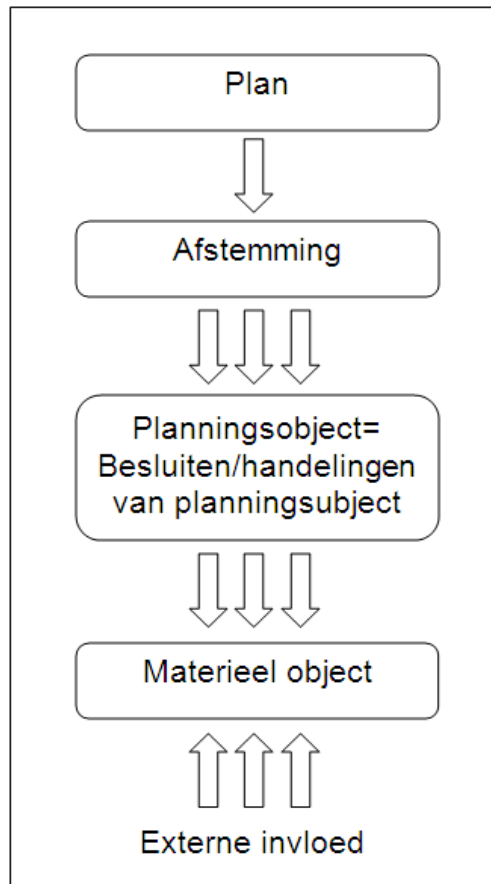
Volgens Faludi impliceert doorwerking dat het strategisch beleid effectief moet worden geacht indien de beleidsuitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van de beleidsmaker zelf en de geadresseerde actoren (Faludi & Mastop, 1993, p. 73). Dit perspectief wijkt af van de klassieke beleidsevaluatie benadering waarbij men de mate van overeenstemming tussen de doelstellingen van beleid en de uiteindelijke waarneembare situatie als maatstaf neemt. De benadering

van Faludi richt zich dus voornamelijk op het besluitvormingsproces dat zou moeten doorwerken bij actoren door middel van het strategisch beleid. Onder actoren worden de doelgroepen van het strategisch beleid verstaan, maar ook het vaststellende orgaan van het strategisch beleid zelf. Strategische ruimtelijke plannen zijn ook niet "rechtstreeks" gericht op de beïnvloeding van een ruimtelijke organisatie, maar zijn gericht op de beïnvloeding van de nageschakelde besluitvorming (De Lange, 1995, p. 26). Voor het beoordelen van de werking van strategisch beleid is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de nageschakelde besluitvorming. Daarbij moet men achterhalen op welke manier men het strategisch beleid toepast. Voor de interpretatie van de rol en functie van planning dient men de dagelijkse beleidspraktijk als uitgangspunt te nemen. De dagelijkse beleidspraktijk bestaat uit concrete operationele besluiten ten aanzien van de omgeving (Faludi & Mastop, 1993, p. 76). Om doorwerking van het beleid te onderzoeken dient men de concrete operationele besluiten op basis van het strategisch beleid te analyseren. Strategisch beleid vereist namelijk nageschakelde besluitvorming. Anders gezegd dient het provinciaal detailhandelsbeleid en de manier waarop de provincies dit toepassen te worden geanalyseerd. Hierbij staan de keuzes van de provincie centraal op basis van het detailhandelsbeleid en niet het uiteindelijke resultaat van het detailhandelsbeleid. De oplossingswaarde van beleid kan alleen beoordeeld worden in verband met het concrete handelen, het besluitvormingsproces is daarbij essentieel. Het planningsobject bij strategische beleidsevaluatie zijn dus niet de doelstellingen, maar het is besluitvormingsproces en de manier van toepassing van beleid door actoren.

*"Als we deze redenering doortrekken is het object van planning of strategisch beleid anders dan wat daar gewoonlijk onder wordt verstaan niet "de maatschappij", "maatschappelijke ontwikkelingen" of "maatschappelijke problemen", maar de competentie van de plannende actor om ten aanzien daarvan handelend op te treden: de mogelijke besluiten en handelingen dus, die de actor in overweging kan en moet nemen om het vraagstuk waarvoor hij zich geplaatst ziet tot een bevredigende oplossing te brengen. Deze verzameling mogelijke besluiten en handelingen noemen wij het planningsobject" (Faludi & Mastop, 1993, p. 76).*

Evaluatie van strategisch beleid door middel van een simpele voor-na meting in termen van doelbereiking en effectiviteit is volgens Faludi en Mastop dus ontoereikend. De effectiviteit van strategisch beleid moet worden afgemeten aan de toepassing en de besluiten waarop het is gericht. Het besluitvormingsperspectief volgens Faludi is in onderstaand schema weergegeven (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3: Schematische weergave doorwerking bij strategisch beleid (Faludi & Mastop, 1993)



#### 4.4 Doorwerking van strategische beleid geoperationaliseerd

In deze paragraaf wordt het concept van doorwerking verder gedefinieerd en geoperationaliseerd. Of een strategisch beleid heeft doorgewerkt, wordt onderzocht door na te gaan of het beleid daadwerkelijk is gebruikt. De definitie die Faludi hanteert is als volgt:

*“Van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet”.* (Faludi & Mastop, 1993, p. 79)

Doorwerking kan tot twee soorten van evaluatieonderzoek leiden: (1) de vaststelling, meting en beoordeling van het uiteindelijke effect en (2) de analyse van nageschakelde besluitvorming (Faludi & Mastop, 1993, p. 81). Barret en Fudge (1981) spreken in dit geval van twee typen doorwerking die aansluiten bij de twee soorten van evaluatie onderzoek, respectievelijk conformance en performance. Conformance staat voor de overeenstemming tussen beleid en uiteindelijke uitkomst. Conformance

komt grotendeels overeen met de doelbereikingsbenadering, waarbij men uitgaat van een sterke causale relatie tussen het vigerende beleid en de uitkomsten. Performance gaat over de manier waarop het beleid doorwerkt op het handelen van de betreffende actoren, oftewel de nageschakelde besluitvorming. Strategisch beleid behoeft geen directe interactie tussen planmaker en doelgroep, actoren hebben namelijk een zekere mate van handelingsvrijheid om het beleid concreet vorm te geven. In het geval van het provinciaal detailhandelsbeleid is echter de provincie zowel de beleidsinitierende instantie als gebruiker van het detailhandelsbeleid. De beleidsinitiator is niet alleen verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid, maar is doorgaans de belangrijkste gebruiker van het beleid. Verwacht wordt dat de provincie ook handelt naar haar eigen opgestelde beleid en dit ook vrij strikt toepast. In dit onderzoek staat niet de uiteindelijke uitkomst van het detailhandelsbeleid centraal, maar centraal staat de manier van toepassing van het detailhandelsbeleid door de provincie. Het onderzoek richt zich dus voornamelijk op performance en in mindere mate op conformance.

Eerder is uiteengezet dat beleid doorwerkt in de vorm van nageschakelde besluitvorming. Nageschakelde besluitvorming wordt gedefinieerd als het allesomvattende besluitvormingsproces omtrent de beleidsvoering die in de tijd nageschakeld is aan de initiële beleidsformulering (De Lange, 1995, p. 35). De functie van beleid daarbij is het stellen van kaders en het geven van richting. Om te onderzoeken op welke manier het provinciaal detailhandelsbeleid doorwerkt op de besluitvorming van de provincie, moet de beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop verder geoperationaliseerd worden. Dit wordt gedaan met behulp van de uitwerking van het begrip doorwerking uit het proefschrift van De Lange (1995). Volgens de Lange dient de aandacht van de evaluatie van strategisch beleid voornamelijk te liggen bij de dagelijkse besluitvorming van nageschakelde beleidsactoren. Daarbij komt doorwerking van beleid tot uiting in de vorm van het daadwerkelijk "gebruik" van de beleidsuitspraken voortkomend uit het strategisch beleid. Strategische beleid bevat echter veelal abstracte en weinig uitgewerkte standpunten, tevens ontbreekt het veelal aan concrete voorstellen voor gebruik in de praktijk (De Lange, 1995, p. 40).

*"In het geval van doorwerking van strategisch beleid betreft dit het reconstrueren van abstracte plan- en beleidsuitspraken, waarin duidelijkheid wordt verschaft over de verwachtingen ten aanzien van een geselecteerd deel van de nageschakelde besluitvorming". (De Lange, 1995, p. 41)*

Om doorwerking te bewerkstelligen moeten de actoren het geformuleerde beleid omzetten in praktisch hanteerbare uitspraken. Strategische beleidsuitspraken zijn echter vaak op meerdere manieren te interpreteren voor concrete situaties. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te achterhalen op welke manier provincies de beleidsuitspraken in de praktijk gebruiken. De Lange (1995) heeft met behulp van Van Vught (1982) een drietal stappen geformuleerd waarmee men de concretisering van het strategisch beleid door actoren kan analyseren namelijk:

1. Het herformuleren van strategisch beleid in praktisch hanteerbare uitspraken. Hierbij gaat het om op welke manier men de beleidsuitspraken interpreteert en hanteert bij de uitvoering van het beleid. Allereerst wordt dus inzichtelijk gemaakt op welke manier de provincie het strategisch beleid interpreteert en operationaliseert. Faludi & Mastop (1993) onderscheiden beleidsuitspraken als volgt:
  - Intentionele uitspraken: uitspraken die een doel/intentie uitdrukken;
  - Declarative uitspraken: uitspraken die feitelijke of vigerend beleid beschrijven;
  - Anticipatoire uitspraken: uitspraken die toekomstige situaties of beleidshandelingen aanduiden;
  - Operationele uitspraken: uitspraken die concrete beleidshandelingen vastleggen.
  
2. Het confronteren van de geoperationaliseerde uitspraken met de praktijk. Hierbij wordt nagegaan of men bij nageschakelde besluitvorming gebruik maakt van de geoperationaliseerde beleidsuitspraken en op welke manier men dit doet. Gebruik kan op een drietal manieren worden onderscheiden, namelijk (De Lange, 1995, p. 43):
  - Instrumenteel gebruik: De strategische beleidsuitspraken worden direct gehanteerd bij de uitvoering van het beleid.
  - Conceptueel gebruik: Hiermee wordt het gebruik van de gedachtegang, begrippen of concepten zonder directe referenties bedoeld.
  - Persuasief gebruik: Het tactisch gebruik van informatie voor politieke doeleinden. Kennis kan daarbij worden gebruikt als legitimatie voor het handelen, maar men kan het ook gebruiken om bijvoorbeeld besluitvorming te vertragen of prestige te handhaven (De Lange, 1995, p. 43).
  
3. Onderzoek naar bruikbaarheidopvattingen. Wanneer de voorgaande twee stappen gezet zijn, is het de vraag of de gestelde beleidsuitspraken daadwerkelijk worden gebruikt in het besluitvormingsproces. Welke beleidsuitspraken worden wel gebruikt en welke juist niet? Bruikbaarheid impliceert in het geval van strategisch beleid een waardeoordeel van de nageschakelde actor over de zinvolheid van de beleidsuitspraak (De Lange, 1995, p. 40). Wanneer de bruikbaarheid positief wordt beoordeeld kan het leiden tot het daadwerkelijk gebruik van het strategisch beleid. Dit onderzoek is specifiek gericht op het provinciale niveau, waarbij de provincie zowel de initiator als (mede)uitvoerder is van het detailhandelsbeleid. Aangezien de provincie zelf het beleid ontwikkelt is het aannemelijk dat de provincie het beleid ook bruikbaar acht en dus daadwerkelijk dat beleid uitvoert. Maar komt de handelswijze van de provincies in de praktijk bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen daadwerkelijk overeen met het gevoerde detailhandelsbeleid? Want volgens De Lange (1995, p. 42) leidt de bereidheid tot het hanteren van beleidsuitspraken niet altijd tot het daadwerkelijke gebruik ervan.

Bij het analyseren van de doorwerking van het provinciaal detailhandelsbeleid bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen worden deze drie stappen gehanteerd om het besluitvormingsproces van de provincie inzichtelijk te maken. In dit onderzoek is de analyse van doorwerking voornamelijk gericht op het instrumentele gebruik van het provinciale detailhandelsbeleid.

#### **4.5 Resumé**

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader behandeld. De beslissingsgerichte benadering van Faludi en Mastop en de doorwerking van strategische beleid volgens De Lange vormen de theoretische basis voor het empirische deel van het onderzoek. Strategisch beleid is een vorm van langere termijn beleid, dat niet direct juridisch bindend is en een kaderstellende functie heeft voor operationele beleidsinspanning. Het provinciale detailhandelsbeleid is te categoriseren onder het strategisch beleid. Het criterium van een goed strategisch beleid is volgens de klassieke beleidsevaluatie de mate van doelbereiking. Met deze methode heeft men echter weinig zicht op het verloop van het beleidsproces. Volgens Faludi en Mastop moet de effectiviteit van strategisch beleid worden afgemeten aan de toepassing en de besluiten waarop het is gericht. Ten behoeve de analyse van het provinciaal detailhandelsbeleid wordt deze benadering in het volgende hoofdstuk toegepast.

## **Hoofdstuk 5. De analyse van beleid, praktijk & doorwerking**

De provincie heeft sinds het Integraal Locatiebeleid een verruimde beleidsvrijheid gekregen op het gebied van detailhandel. Het Rijk en het Interprovinciale Overleg hebben richtlijnen opgesteld voor de uitwerking van het provinciale detailhandelsbeleid. Omdat het om richtlijnen gaat zijn de provincies vrij in de manier waarop men deze richtlijnen toepast in het detailhandelsbeleid. In het provinciaal detailhandelsbeleid worden de kaders van de mogelijkheden voor detailhandel beschreven. Door de ruimtelijke en culturele diversiteit tussen provincies zullen er naar verwachting grote verschillen zijn in het provinciaal detailhandelsbeleid van verschillende provincies. Bij sommige provincies is het detailhandelsbeleid erg uitgebreid en in detail uitgewerkt, terwijl andere provincies met een globale uitwerking genoegen nemen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: Wat zijn de kenmerken van het provinciaal detailhandelsbeleid en op welke manier wordt het provinciaal detailhandelsbeleid toegepast. In dit hoofdstuk worden de inhoudelijke verschillen en overeenkomsten tussen het detailhandelsbeleid van de provincies inzichtelijk gemaakt. Omdat dit onderzoek specifiek is gericht op bovenlokale detailhandelsontwikkelingen, legt deze analyse hier dus ook de nadruk op. Een vraag die volgt op deze beleidsanalyse is op welke wijze het detailhandelsbeleid door de provincies wordt toegepast. Hanteert de provincie het beleid direct en consequent bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen, of hanteert de provincie het beleid als een richtlijn? In dit hoofdstuk wordt daarom tevens een analyse gemaakt van het handelen van de provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Dit wordt gedaan op basis van de voorafgaande inhoudsanalyse van het provinciaal detailhandelsbeleid. Ten slotte wordt de mate van doorwerking (zie hoofdstuk 4) van het provinciaal detailhandelsbeleid in de handelswijze van de provincies in de praktijk onderzocht.

### **5.1 Onderzoeksprotocol**

De manier van uitwerking en toepassing van het provinciaal detailhandelsbeleid verschilt per provincie. Om een valide vergelijking tussen de provincies te kunnen maken, wordt de vergelijking sterk gestructureerd. In deze paragraaf wordt stapsgewijs uiteengezet op welke wijze dit wordt gedaan.

#### *Stap 1 Exploratieve analyse*

Een vergelijkende analyse maken van elf provincies is een vrij omvangrijke klus. Daarom worden er ten behoeve van een valide vergelijkende analyse vooraf uitspraken vastgelegd. Op basis van deze uitspraken wordt het detailhandelsbeleid van de provincies met elkaar vergeleken. De uitspraken worden ontleend aan het Integraal Locatiebeleid, de IPO-richtlijn voor perifere detailhandel (IPO, 2006) (zie figuur 2.3) en het detailhandelsbeleid van de provincies. Aan de hand van een korte exploratieve analyse op basis van de doorwerkingsbenadering van De Lange (1995) worden de uitspraken

geselecteerd. De nadruk van de inhoudsanalyse van het provinciaal detailhandelsbeleid ligt op de intentionele en anticipatoire uitspraken (zie § 4.4). De betreffende uitspraken zijn hieronder weergegeven (zie tekstvak 5.1.)

1. Het voorkomen van ontvricting van de bestaande detailhandelsstructuur (behoud)
2. Versterken van de bestaande detailhandelsstructuur
3. Expliciete sturing op het behoud van voorzieningen niveau van kleine kernen
4. De aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de kern
5. Ontwikkeling nieuwe detailhandel moet bij voorkeur binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur
6. Het detailhandelsbeleid moet vestiging van detailhandel in het buitengebied uitsluiten.
7. Het detailhandelsbeleid moet voldoende ruimte bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen
8. Het realiseren van een complementair aanbod tussen periferie en bestaande locaties
9. Automobilititeit is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe detailhandel
10. Openbaar vervoer is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe detailhandel
11. Gemeenten hebben een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen
12. Gemeenten hebben een regisserende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen
13. Gemeenten hebben een ontwikkelende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen
14. De gemeente concretiseert het detailhandelsbeleid
15. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen
16. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorkomen van brancheervaging op perifere locaties
17. Bovengemeentelijke (regionale) afstemming en kaderstelling is noodzakelijk bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen
18. De provincie is initiatiefnemer voor regionale afstemming
19. De provincie heeft een kaderstellende rol
20. De provincie heeft een beschermende rol
21. De provincie heeft een regisserende rol
22. De provincie heeft een ontwikkelende rol

Tekstvak 5.1: De geselecteerde uitspraken.

### *Stap 2 Inhoudsanalyse van het detailhandelsbeleid*

Aan de hand van deze uitspraken wordt de inhoudsanalyse gemaakt van het detailhandelsbeleid per provincie. Er wordt nagegaan welke provincies bepaalde uitspraken hebben opgenomen in het beleid en welke niet. Dit wordt weergegeven in een tabel waarbij de uitspraken in de rijen staan en de provincies in de kolommen. Een kruisje in de tabel geeft aan dat de provincie de uitspraak in het detailhandelsbeleid heeft staan. Indien er geen kruisje staat dan ontbreekt de betreffende uitspraak in

het beleid. Wanneer de inhoudsanalyse per provincie is afgerond, dan wordt er een vergelijking gemaakt per uitspraak van de verschillen en overeenkomsten in het provinciale detailhandelsbeleid.

### *Stap 3 De toepassing van het detailhandelsbeleid*

Na de inhoudsanalyse van het provinciale detailhandelsbeleid wordt er onderzocht op welke wijze men het detailhandelsbeleid in de praktijk daadwerkelijk toepast. Daarbij worden dezelfde uitspraken gehanteerd als de opgestelde uitspraken bij de inhoudsanalyse van het detailhandelsbeleid. Per provincie wordt er een interview gehouden met een beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor het detailhandelsbeleid (zie bijlage 2). De vastgestelde uitspraken worden aan de beleidsmedewerkers van de provincies voorgelegd. Per uitspraak geeft men aan in hoeverre de betreffende uitspraak van toepassing is op het handelen van de provincie bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De respondenten moeten scoren op een 5-puntsschaal. De antwoordmogelijkheden zijn: helemaal van toepassing – van toepassing – neutraal – niet van toepassing – helemaal niet van toepassing. Het verschil tussen 'helemaal (niet) van toepassing' en '(niet) van toepassing' is de mate van onderhandelbaarheid. In het geval van 'helemaal (niet) van toepassing' past men de uitspraak stringent toe en is afwijking van de uitspraak niet onderhandelbaar. In het geval van '(niet) van toepassing' dan geeft men aan te sturen op de betreffende uitspraak en is afwijking van de uitspraak in bepaalde gevallen wel onderhandelbaar. Wanneer een uitspraak met 'neutraal' beantwoord wordt dan betekent dit dat het handelen van de provincie bij deze uitspraak onbekend is. In de tabellen worden de antwoorden op basis van de 5-puntsschaal met een kleur gemarkeerd. Daarbij is 'helemaal van toepassing' donker groen, 'van toepassing' is groen, 'neutraal' is geel, 'niet van toepassing' is oranje en 'helemaal niet van toepassing' is rood. Aan de hand van de uitspraken wordt duidelijk op welke wijze de provincie het detailhandelsbeleid in de praktijk hanteert. Op basis van de antwoorden uit de interviews wordt er vervolgens een vergelijkende analyse gemaakt tussen de provincies per uitspraak.

### *Stap 4 Doorwerking*

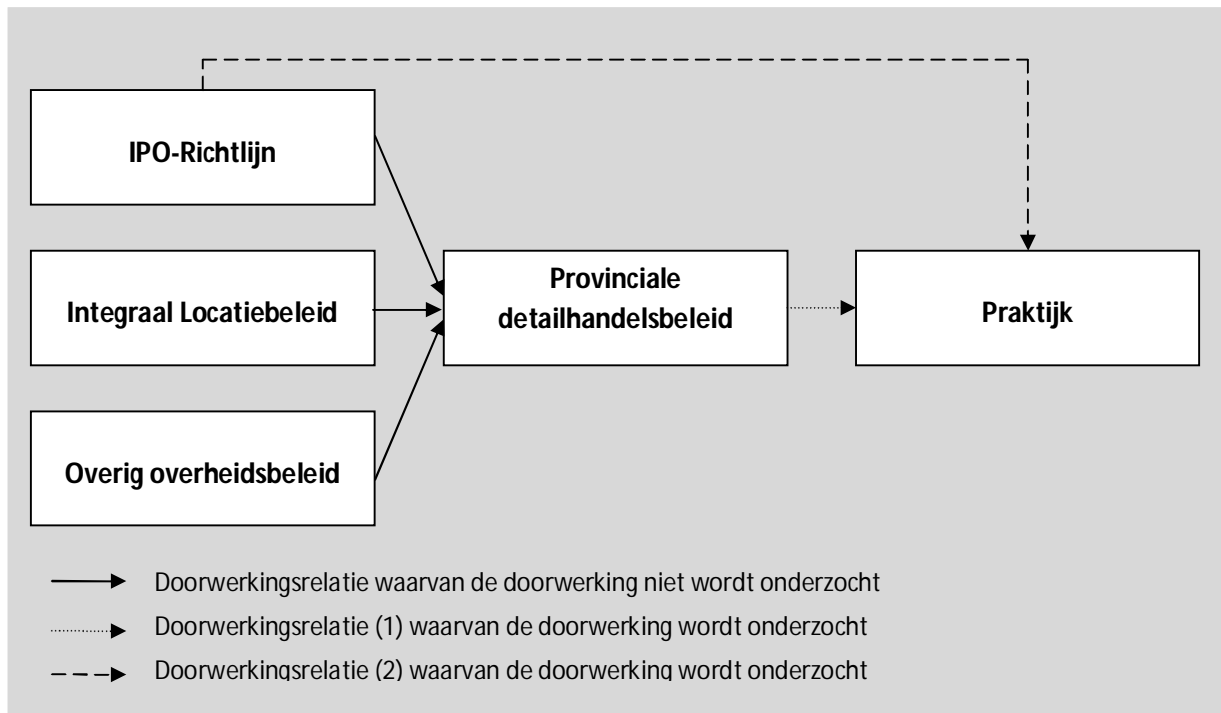
Vervolgens wordt onderzocht in welke mate het detailhandelsbeleid doorwerkt in de praktijk. De mate van doorwerking wordt in dit onderzoek gemeten door de uitkomsten van de beleidsanalyse van het provinciaal detailhandelsbeleid te vergelijken met de uitkomsten van de interviews. In dit hoofdstuk is de doorwerking van het detailhandelsbeleid specifiek gericht op het instrumentele gebruik beleidsuitspraken (zie § 4.4). De mate van doorwerking wordt op het niveau van de uitspraak onderzocht. Alle provincies worden daarbij betrokken. Maar wanneer is er sprake van een goede of slechte doorwerking? Men kan van een goede doorwerking spreken van het detailhandelsbeleid als een beleidsuitspraak in de praktijk daadwerkelijk wordt toegepast. De doorwerking is slecht indien een bepaalde uitspraak wel in het detailhandelsbeleid is opgenomen maar niet in de praktijk wordt toegepast. Om consistente conclusies te trekken per uitspraak over de mate van doorwerking wordt er een schaalverdeling gehanteerd. De mate van doorwerking per uitspraak is namelijk afhankelijk van

hoeveel provincies een bepaalde beleidsuitspraak daadwerkelijk hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid. In de literatuur over doorwerking wordt er niet aangegeven wanneer er sprake is van goede of slechte doorwerking. Daarom heb ik zelf de onderstaande schaalverdeling ontwikkeld (zie tekstvak 5.2). De percentages geven op het niveau van de uitspraak aan in welke mate het beleid doorwerkt in de praktijk.

< 70%	= Slechte doorwerking
70% - 79%	= Zwakke doorwerking
80% - 89%	= Matige doorwerking
90% - 99%	= Goede doorwerking
100%	= Uitstekende doorwerking (geen tegenstrijdigheden)

Tekstvak 5.2: Schaalverdeling van de mate van doorwerking in procenten

Het onderzoek is specifiek op twee doorwerkingsrelaties gericht (zie figuur 5.3): (1) In eerste instantie wordt onderzocht in welke mate het detailhandelsbeleid doorwerkt op het handelen van de provincie bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Dit geldt alleen voor een uitspraak die is opgenomen in het detailhandelsbeleid van de provincie. Naar verwachting zal dit niet bij iedere uitspraak het geval zijn. (2) In dergelijke gevallen wordt er gekeken in welke mate de IPO-richtlijnen doorwerken in de praktijk. De IPO-richtlijnen zijn namelijk algemeen geldende richtlijnen voor (perifere) detailhandelsontwikkelingen. Ter illustratie is er in figuur 5.3 een schema weergegeven van de doorwerkingrelaties die in dit onderzoek worden behandeld. Omdat in dit onderzoek de doorwerking per uitspraak wordt onderzocht, moet er vermeld worden dat in gevallen waarbij er drie of minder provincies een bepaalde uitspraak hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid en de uitspraak geen betrekking heeft op één van de IPO-richtlijnen, de mate van doorwerking niet kan worden onderzocht. In dergelijke gevallen is er namelijk onvoldoende draagvlak om een goede uitspraak te doen over de doorwerking van een bepaalde uitspraak. De validiteit van het onderzoek kan dan in gedrang komen. Desondanks genereert het interview (ontbrekende) informatie over het handelen van de provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen dat niet expliciet is vastgelegd in het detailhandelsbeleid.



Figuur 5.1: Schematische weergave van de relevante en niet-relevante doorwerkingsrelaties

Ten slotte moet vermeld worden dat de geselecteerde beleidsuitspraken (zie figuur 5.1) worden behandeld in clusters. In deze clusters worden beleidsuitspraken besproken die nauw in verband staan met elkaar. Ieder cluster is opgedeeld in de onderdelen 'beleid' en 'praktijk & doorwerking'. In het onderdeel beleid wordt het detailhandelsbeleid van de provincies met elkaar vergeleken. In het onderdeel praktijk & doorwerking wordt er een vergelijkende analyse gemaakt van de antwoorden op het interview. Daarbij wordt er op het niveau van een uitspraak onderzocht welke mate van doorwerking er sprake is. Ten behoeve de overzichtelijkheid zullen de belangrijkste zaken per onderdeel puntsgewijs worden weergegeven.

## 5.2 De positie van de bestaande detailhandelsstructuur

Volgens de IPO-richtlijnen staat de bestaande detailhandelsstructuur centraal: aantasting van deze structuur door nieuwe detailhandelsontwikkelingen is in principe ongewenst. In deze paragraaf worden een drietal uitspraken behandeld die specifiek te maken hebben met de positie van de bestaande detailhandelsstructuur. In tabel 5.1 worden die uitspraken benoemd en wordt er aangegeven welke provincies deze uitspraken expliciet hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid.

### 5.2.1. Beleid

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
1.		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.			X		X	X	X	X	X	X	X	X
3.		X	X				X	X			X	X

1.	Het voorkomen van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur (behoud)
2.	Versterken van de bestaande detailhandelsstructuur
3.	Expliciete sturing op het behoud van het voorzieningen niveau van kleine kernen

Tabel 5.1: Beleidsanalyse van de uitspraken 1 t/m 3; onderdeel de positie van de bestaande detailhandelsstructuur.

#### Uitspraak 1

De positie van de bestaande detailhandelsstructuur staat in het beleid van iedere provincie centraal (zie tabel 5.1 uitspraak 1). Nieuwe detailhandelsontwikkelingen moeten zoveel mogelijk binnen of aansluitend aan de bestaande structuur geaccommodeerd worden. Het is echter vanuit diverse redenen niet altijd mogelijk (en/of wenselijk) om nieuwe detailhandel binnen de bestaande structuur te plaatsen. In sommige gevallen is perifere vestiging van detailhandel noodzakelijk of gewenst. Een belangrijk uitgangspunt dat bij de meeste provincies expliciet in het beleid staat is dat "nieuwe detailhandelsontwikkelingen niet mogen leiden tot een duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur". Men stuurt hier op het behoud van de bestaande detailhandelsstructuur, men probeert de aantasting hiervan te voorkomen. Alle provincies behalve de provincie Drenthe hebben expliciet in het beleid staan dat nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen geen ontwrichtende werking mogen hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. De provincie Drenthe geeft in haar beleid wel aan dat nieuwe detailhandel voornamelijk in de bestaande voorzieningenstructuur moet worden ontwikkeld. Maar nergens is in het beleid terug te vinden dat onevenredige aantasting van de bestaande structuur moet worden voorkomen. Opmerkelijk is dat er in het beleid van de meeste provincies niet wordt beschreven wanneer er daadwerkelijk sprake is van ontwrichting of aantasting van de bestaande structuur. Daarmee is de term 'ontwrichting' op meerdere manieren te interpreteren en geeft dus geen direct harde grens. Dit heeft tot gevolg dat er verschillen zijn tussen provincies ten

aanzien van wanneer men daadwerkelijk spreekt van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur. De provincie Gelderland heeft als een van de weinige provincies wel een definitie van de term ontwrichting opgenomen in haar beleid. Men definieert duurzame ontwrichting als de "langdurige winkelleegstand (geen frictie- of recessieleegstand) in meerdere branches en winkelconcentraties in een woonkern, gemeente of regio". Of er daadwerkelijk sprake is van ontwrichting moet worden vastgesteld aan de hand van gericht onderzoek. Dit vanwege de uniciteit van de detailhandelsontwikkelingen en de locatiespecifieke contextuele factoren. De provincie Limburg geeft aan dat "het van belang is om vooraf beoordelingscriteria vast te leggen. Eenduidige criteria hiervoor zijn er overigens niet. De effecten hangen sterk af van de lokale situatie en van cumulatieve effecten" (Provincie Limburg, 2007, p. 27). In detailhandelsvisie van de provincie Overijssel staat: "van essentieel belang bij een aanvraag is de vraag of de gevolgen van een ontwikkeling niet leiden tot duurzame ontwrichting van de bestaande voorzieningenstructuur. Voorts spelen verscheidene aspecten een rol in de afweging of een detailhandelsinitiatief al dan niet wenselijk wordt geacht" (Provincie Overijssel, 2007, p. 47).

### Uitspraak 2

Naast het behoud van de bestaande detailhandelsstructuur kan men ook sturen op versterking hiervan. Bij versterking gaan de provincies verder dan enkel het behoud van de bestaande structuur. Men probeert namelijk te reguleren en te stimuleren dat investeringen voornamelijk in de bestaande voorzieningenstructuur plaatsvinden. De provincies Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland sturen naast het behoud ook expliciet op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur (zie tabel 5.1 uitspraak 2). Ter illustratie staat in het beleid van de provincie Zeeland dat "beleid gericht op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur noodzakelijk is. Enerzijds moet er worden geïnvesteerd in bestaande binnensteden en dorpskernen, anderzijds moet voorkomen worden dat erbuiten een ongewenste groei van detailhandel ontstaat" (Provincie Zeeland, 2006, p. 158). De provincie Limburg geeft in haar provinciaal omgevingsplan (2006) aan dat "de nadruk ligt op kwaliteitsverbetering en versterking van de bestaande detailhandelsstructuur". In het beleid van de provincies Drenthe, Flevoland en Gelderland staat niet expliciet vermeld dat men stuurt op het versterken van de bestaande detailhandelsstructuur. Deze provincies richten zich dus voornamelijk op het behoud daarvan.

### Uitspraak 3

In het detailhandelsbeleid van alle provincies (behalve Drenthe) is opgenomen dat ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur door nieuwe ontwikkelingen niet wordt toegestaan. Een belangrijk onderdeel van de detailhandelsstructuur zijn ook de kleinschalige buurt- en wijkwinkelcentra. De buurt- en wijkwinkelcentra zijn belangrijk voor de dagelijkse boodschappen, in het bijzonder voor de minder valide en minder mobiele in de samenleving. Daarnaast dragen deze kleinschalige voorzieningen bij aan

de leefbaarheid van een wijk of kern. Kenmerkend voor deze centra zijn het kleine draagvlak en de beperkte reikwijdte. Door diverse ontwikkelingen zoals schaalvergroting en de toename van de automobiliteit (zie hoofdstuk 2) komen juist de kleinschalige winkelvoorzieningen onder druk te staan. De kleine ondernemers verliezen veelal de concurrentiestrijd met grote winkelketens die vanwege hun omvang schaalvoordelen ondervinden en een breder assortiment kunnen bieden. In het beleid van de provincies Flevoland, Friesland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland staat expliciet dat men wil sturen op behoud van detailhandelsstructuur op wijk- en buurtniveau (zie tabel 5.1 uitspraak 3). Men vindt het van groot belang dat de fijnmazigheid van het winkelaanbod wordt behouden. Het feit dat alleen deze provincies expliciet in het beleid het behoud van de buurt- en wijkwinkelcentra hebben opgenomen, geeft impliciet aan dat de overige provincies (Drenthe, Gelderland, Groningen, Limburg, Overijssel en Utrecht) voornamelijk sturen op het behoud van de winkelvoorzieningen op een hoger schaalniveau namelijk die van dorps- en stadscentra. Eén van de subdoelen van de provincie Noord-Brabant is: "Het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving, vooral in de kleine kernen, die voor een belangrijk deel bepaald wordt door de omvang en de kwaliteit van de aanwezige detailhandel – en overige voorzieningen". Aan de andere kant kan het sturen op het behoud van de kleinschalige detailhandelsstructuur door provincies ook worden gezien als een vorm van concurrentie vervalsing. Het ruimtelijk provinciaal beleid mag namelijk niet interveniëren in de vrije marktwerking en de concurrentieverhoudingen tussen ondernemers. Daarnaast gaat een te grote bescherming van de bestaande detailhandelsstructuur veelal ten koste van de (gewenste) vernieuwing in het detailhandelsaanbod. In de Statennotitie van de provincie Gelderland (Provincie Gelderland, 2008) staat: "Het detailhandelsbeleid wil, in het belang van de consument, mede op basis van initiatieven vanuit de markt zorg dragen voor de gewenste vernieuwing en de handhaving van een fijnmazig net van met name dagelijkse goederen en voor een goede bereikbaarheid van overige detailhandelsvoorzieningen. Het voorkomen van dreigende ontwrichting van de (bovenlokale) verzorgingsstructuur is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Hierbij merken wij op dat vernieuwing, vaak het gevolg van noodzakelijke schaalvergroting, onvermijdelijk leidt tot vervanging van delen van de bestaande detailhandelsstructuur. Het is niet zinvol om te blijven treuren om het verdwenen 'snoepwinkeltje op de hoek' " (Provincie Gelderland, 2008). Op basis van het detailhandelsbeleid kan men dus concluderen dat wat betreft het expliciet inzetten op het behoud van de kleinschalige voorzieningen er verdeeldheid is tussen de provincies.

### *5.2.2. De praktijk en doorwerking*

In deze subparagraaf wordt onderzocht op welke wijze de provincie in de praktijk handelt op basis van de uitspraken één tot en met drie bij nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In de onderstaande tabel (5.2) is aan de hand van kleuren aangegeven in hoeverre de provincies uitspraak één tot en met drie toepast (zie ook paragraaf 5.1).

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
1.		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.			X		X	X	X	X	X	X	X	X
3.		X	X				X	X			X	X
1. Het voorkomen van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur (behoud) 2. Versterken van de bestaande detailhandelsstructuur 3. Expliciete sturing op het behoud van het voorzieningen niveau van kleine kernen												

Tabel 5.2: De toepassing en doorwerking van uitspraken 1. t/m 3.; onderdeel de positie van de bestaande detailhandelsstructuur.

### Uitspraak 1

Volgens het detailhandelsbeleid handelen alle provincies behalve de provincie Drenthe vanuit het perrspectief van het voorkomen van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur. In de praktijk blijken alle provincies hier daadwerkelijk ook op te sturen (zie tabel 5.2 uitspraak 1). Een aantal provincies waaronder Limburg, Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland geven aan dat men in de praktijk stuurt op het voorkomen van ontwrichting, maar dat enige aantasting van de detailhandelsstructuur wel mogelijk moet zijn. Zij geven namelijk aan dat er ruimte moet zijn voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Dit kan in sommige gevallen ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur, mits er geen sprake is van ontwrichting. De provincie Utrecht geeft aan dat "indien het gaat om eerlijke concurrentie, dan is het behoud van de bestaande voorzieningenstructuur niet noodzakelijk. In sommige gevallen is de bestaande detailhandelsstructuur namelijk niet ideaal, waardoor verandering mogelijk moet zijn" (Tellingen, interview 9-6-2009). De provincie Limburg geeft aan dat men in de praktijk voldoende ruimte laat voor concurrentie en innovatie. "Als uit onderzoek blijkt dat een aantal winkels omvallen door nieuwe ontwikkelingen dan is dit tot op zekere hoogte toelaatbaar. Men voert detailhandelsbeleid ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening, daarbij moet concurrentie vervalsing voorkomen worden", aldus Cimmermans (Interview 11-5-2009) van de provincie Limburg. Tegelijk wordt door meerdere provincies aangegeven dat de term ontwrichting moeilijk definieerbaar is en kan verschillen per ontwikkeling en locatie. Om de term ontwrichting te

hanteren, wordt in de praktijk ernaar gestreefd de bestaande structuur goed af te bakken en nader de effecten te onderzoeken. Is het noodzakelijk dat allereerst de bestaande detailhandelsstructuur goed wordt afgebakend. Concluderend kan men in het geval van de eerste uitspraak spreken van een uitstekende doorwerking van de beleidsuitspraken in de praktijk. In procenten uitgedrukt is de doorwerking namelijk 100%. Alle provincies hebben in het beleid opgenomen dat ontwijking van de bestaande detailhandelsstructuur niet toegestaan is. In de praktijk blijkt dat men hier ook daadwerkelijk naar handelt.

### Uitspraak 2

Naast het behoud geven alle provincies aan in de praktijk beslissingen te richten op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur (zie tabel 5.2 uitspraak 2). Een uitzondering is de provincie Flevoland: "Het enige wat de provincie doet is randvoorwaarden opstellen om de bestaande detailhandelsstructuur te beschermen. De provincie eist geen versterking van de structuur, de provincie laat dit over aan de gemeenten" (Groenestein, interview 2-6-2009). De provincies geven aan dat men voor versterking voornamelijk afhankelijk is van de investeringen vanuit de markt. Hierdoor worden er vooral investeringen gedaan in delen van de detailhandelsstructuur die al sterk zijn en al een groot draagvlak en reikwijdte hebben. Logischerwijs investeert de markt niet of minder snel in delen van de detailhandelsstructuur die een laag draagvlak en reikwijdte hebben. De conclusie over uitspraak 2 is dat de doorwerking 100% is en dus uitstekend te noemen is. De provincie Flevoland zegt als enige in de praktijk niet te sturen op de versterking van de huidige detailhandelsstructuur. Dit komt overeen met het beleid dat men voert.

### Uitspraak 3

Uit de interviews blijkt dat alle provincies behalve de provincies Noord-Brabant en Overijssel de aanwezigheid van een voldoende aanbod van detailhandel essentieel acht voor de vitaliteit van kleinere kernen (zie tabel 5.2 uitspraak 3). De provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Holland en Zeeland sturen in de praktijk op het behoud van het voorzieningenniveau in kleinere kernen. Men geeft echter wel aan dat dit voornamelijk gebeurt op het gemeentelijke niveau. Ter illustratie geeft de provincie Flevoland aan dat "dit vanwege het schaalniveau voornamelijk een gemeentelijke aangelegenheid is" (Groenestein, interview 2-6-2009). De provincies Groningen, Utrecht en Zuid-Holland reageren neutraal ten opzichte van het sturen op behoud van de buurt- en wijkwinkelcentra in kleine kernen. Buurt- en wijkwinkelcentra in kleine kernen verdwijnen omdat er onvoldoende draagvlak voor is. Er is namelijk slechts een klein deel van de bevolking daadwerkelijk afhankelijk van dergelijke winkels. De genoemde provincies vinden de aanwezigheid van detailhandel wel belangrijk, maar wanneer de markt deze winkels niet in stand kan houden dan kan men hier als provincie weinig aan doen. "De provincie kan geen winkels gaan steunen", aldus E. Tellingen van de provincie Utrecht (Tellingen, interview 9-6-2009). De provincie Noord-Brabant en Overijssel hebben geen betrokkenheid bij het

behoud van het voorzieningenniveau van de kleinere kernen. Zij geven aan dat sommige kernen dermate klein zijn dat het in stand houden van het voorzieningenniveau niet mogelijk is in verband met het ontbreken van voldoende draagvlak. In dit geval werk men mee met de concentratie van de voorzieningen op regionaal niveau. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat "als er in de regio voldoende alternatieven zijn, dan zijn voorzieningen niet noodzakelijk voor de kern" (Munnecom, interview 28-5-2009). Dit staat in schril contrast met een uitspraak uit het detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Brabant. Daarin staat namelijk dat de kwaliteit van de leefomgeving voor een belangrijk deel wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de aanwezige detailhandel. In dit geval lijkt er sprake van een slechte doorwerking. Ook het beleid van de provincie Zuid-Holland blijkt niet goed door te werken. Volgens het detailhandelsbeleid van Zuid-Holland probeert men te sturen op het behoud van het voorzieningenniveau van kleine kernen. Maar in de praktijk geeft men aan "voor de aller kleinste dorpen te accepteren dat er een tekort aan draagvlak is voor bepaalde voorzieningen" (Nijssen, interview 9-6-2009). Bij de overige provincies werkt de derde uitspraak wel goed door. Vier van de 6 provincies die deze uitspraak hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid geven aan deze uitspraak in de praktijk ook te om te zetten in handelen. Hiermee is de doorwerking van deze uitspraak 67% en valt dus in de categorie 'slechte doorwerking'. Provincies die deze uitspraak niet in het beleid hebben staan, betrekken dit aandachtspunt ook niet expliciet in hun handelen.

Resumé:

- Alle provincies blijken zowel met het detailhandelsbeleid als in de praktijk te sturen op het voorkomen van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur. De doorwerking van deze uitspraak is uitstekend (100%).
- De provincies Drenthe en Gelderland sturen in hun detailhandelsbeleid niet expliciet op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur. Maar doen dit wel in de praktijk. De provincie Flevoland doet dit als enige provincie noch in het detailhandelsbeleid noch in de praktijk. Ondanks dit is de doorwerking van deze uitspraak 100% en dus uitstekend.
- Het merendeel van de provincies stuurt in het beleid en/of in de praktijk op het behoud van het voorzieningenniveau van kleine kernen. De provincie Overijssel stuurt als enige noch in het detailhandelsbeleid noch in de praktijk op het behoud van het voorzieningen niveau van kleine kernen. De provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland handelen tegenstrijdig anders dan in het detailhandelsbeleid staat. De doorwerking van deze uitspraak is met 67% slecht.
- De doorwerking met betrekking tot de positie van de bestaande detailhandelsstructuur (uitspraken 1. t/m 3.) is 90%. Volgens de classificatie is de doorwerking goed te noemen.

### **5.3 Aanbod- en locatievoorwaarden**

De volgende vijf uitspraken hebben specifiek betrekking op de voorwaarden die de provincie kan stellen aan de locatie en het aanbod van het assortiment van nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

Vermeld moet worden dat de uitspraken 4, 5 en 6 aansluiten bij de richtlijnen 2 en 3 van het IPO (zie figuur 2.3). Tabel 5.3 benoemt vijf uitspraken en geeft aan welke provincies deze uitspraken expliciet hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid.

### 5.3.1. Beleid

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
4.		X	X	X			X		X			X
5.			X	X	X	X	X		X	X		
6.		X		X	X	X		X		X		
7.		X		X		X	X	X	X	X		
8.	X	X		X					X	X	X	

4. De aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de kern.

5. Ontwikkeling nieuwe detailhandel moet bij voorkeur binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur.

6. Het detailhandelsbeleid moet vestiging van detailhandel in het buitengebied uitsluiten.

7. Het detailhandelsbeleid moet voldoende ruimte bieden voor nieuwe detailhandelontwikkelingen.

8. Het realiseren van een complementair aanbod tussen periferie en bestaande locaties.

Tabel 5.3: Beleidsanalyse van de uitspraken 4. t/m 8.; onderdeel aanbod en locatievoorwaarden

#### Uitspraak 4

De provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland hebben in het beleid opgenomen dat de aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de kern (zie tabel 5.3 uitspraak 4). Hiermee kan men voorkomen dat grootschalige detailhandelontwikkelingen worden gesitueerd in kernen waar het door aard en omvang ongewenst is. De overige provincies hebben deze uitspraak niet expliciet in het detailhandelsbeleid staan. De provincie Zuid-Holland heeft in haar beleid staan dat "nieuwe voorzieningen regionaal dienen te worden afgestemd op de verzorgingsfunctie en het inwoneraantal van steden en dorpen" (Provincie Zuid-Holland, 2007, p. 24). Om de detailhandelsstructuur te behouden, geeft de provincie Noord-Brabant aan "dat de aard en omvang van de detailhandelsvestigingen afgestemd dienen te worden op

de aard, omvang en functie van de kern" (Provincie Noord-Brabant, 2004, 26). De provincie Friesland heeft in haar beleid een verdeling gemaakt in drie soorten kernen namelijk: stedelijke centra, regionale centra en overige kernen. Grootchalige voorzieningen moeten worden geconcentreerd in de stedelijke centra en waar mogelijk in regionale centra. In de overige kernen is alleen detailhandel toegestaan met een lokaal verzorgingsgebied. De provincie Groningen heeft de bovenstaande uitspraak niet expliciet in het beleid verwerkt, maar men heeft een harde grens getrokken door de vestiging van detailhandel groter dan 1500 m<sup>2</sup> enkel toe te staan in bepaalde grotere gemeenten: "bij perifere detailhandelsvestigingen met een oppervlakte van meer dan 1500 m<sup>2</sup> staan wij concentratie voor op daartoe geschikte bedrijventerreinen bij Groningen, Hoogezand-Sappemeer, Delfzijl, Veendam, Winschoten en Stadskanaal" (Provincie Groningen, 2009, p. 148). Met deze uitspraak geeft men aan dat dergelijke grotere ontwikkelingen niet worden toegestaan in gemeenten waarbij dit qua aard, omvang en functie niet past.

#### Uitspraak 5

In de geaccordeerde IPO-richtlijnen voor het provinciaal detailhandelsbeleid uit 2006 staat dat "vernieuwing en uitbreiding plaats dienen te vinden binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden. Zijn er geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling van nieuwe locaties elders in het stedelijk gebied mogelijk". Opvallend is dat slechts een klein merendeel van de provincies expliciet in haar beleid heeft opgenomen dat ontwikkeling of uitbreiding van nieuwe detailhandel binnen of aangrenzend moet zijn aan de bestaande voorzieningenstructuur. De betreffende provincies zijn Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht (zie tabel 5.3 uitspraak 5). De provincie Gelderland geeft in haar streekplan aan dat "Vernieuwing en uitbreiding van detailhandel plaats moet vinden binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden" (Gelderland, 2005, p. 37). De provincie Limburg heeft deze uitspraak in haar detailhandelsbeleid alleen specifiek toegepast op grootchalige detailhandel en supermarkten. "Uitgangspunt is dat deze winkels worden gevestigd in de bebouwde kom, bij voorkeur in of aansluitend aan het kernwinkel- of voorzieningengebied". Dit sluit ook aan bij één van de andere geaccordeerde richtlijnen van het IPO, namelijk dat de "vestiging van detailhandel in het buitengebied (zogenaamde 'weidewinkels' ) is uitgesloten" (IPO, 2006). Ondanks dat deze uitspraak deel uit maakt van de richtlijnen van het IPO, is deze uitspraak bij slechts een zestal provincies opgenomen in het detailhandelsbeleid.

#### Uitspraak 6

De provincies die weidewinkels in het detailhandelsbeleid expliciet uitsluiten zijn Flevoland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Holland en Utrecht (zie tabel 5.3 uitspraak 6). De provincie Utrecht geeft in haar beleid aan dat "Weidewinkels (elke vorm van grootchalige detailhandel buiten de rode contouren) niet toegestaan zijn" (Provincie Utrecht, 2003). Kleinschalige detailhandel in de vorm van grondgebonden agrarische winkels worden veelal wel toegestaan buiten de bebouwde kom. In het

detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland staat dat "De ontwikkeling van weidewinkels (grootschalige solitaire detailhandel in het landelijk gebied) is uitgesloten. Detailhandelsvestigingen zijn alleen gevestigd in verstedelijkt, of te verstedelijken gebied. Kleinschalige verkoop van nevenactiviteiten (zoals boerderijwinkels), of een tuincentrum beschouwen wij niet als weidewinkels", (Provincie Noord-Holland, 2008, p. 6). Het is opmerkelijk te noemen dat de uitspraken 5 en 6 slechts bij ongeveer de helft van de provincies zijn opgenomen in het beleid. Dit terwijl deze uitspraken in de door alle provincies ondertekende IPO- richtlijnen duidelijk zijn vastgelegd.

#### Uitspraak 7

Uit het voorgaande blijkt dat vestiging in of aangrenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur de voorkeur geniet volgens het merendeel van de provincies. De uitbreidingsruimte voor nieuwe detailhandel is dus vrij beperkt. De provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland proberen met behulp van het detailhandelsbeleid voldoende ruimte te bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.3 uitspraak 7). Hieruit kan men opmaken dat de overige provincies door middel van het detailhandelsbeleid niet expliciet sturen op het bieden van voldoende ruimte voor nieuwe detailhandel. Men acht dit in mindere mate een taak van de provincie, maar ziet dit voornamelijk als een taak voor lokale overheden. De provincie Noord-Holland geeft aan dat men "voldoende ruimte wil bieden aan de verdere ontwikkeling van detailhandel en leisure, om ook op lange termijn een vitale, dynamische en concurrerende structuur te huisvesten". De provincie Zuid-Holland ziet het aanbieden van voldoende ruimte voor nieuwe detailhandel als een gezamenlijke opgave van meerdere bestuurslagen. "Een van de belangrijkste opgaven voor het detailhandelsbeleid van gemeenten, regio's en de provincie is ruimte in of pal tegen de centra scheppen om het proces van schaalvergroting te accommoderen. Op deze wijze komt de dynamiek in de detailhandel zoveel mogelijk ten goede aan de structuur".

#### Uitspraak 8

Eerder is uiteengezet dat de provincies krachtig inzetten op het behoud en het voorkomen van ontvruchting van de bestaande detailhandelsstructuur. Om dit te bewerkstelligen kan de provincie in haar detailhandelsbeleid de voorwaarde stellen dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen in de periferie complementair moeten zijn met de bestaande structuur. Men spreekt van complementariteit wanneer het aanbod van de nieuwe detailhandel niet of nauwelijks concurrerend is met het aanbod uit de bestaande detailhandelsstructuur. De provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Overijssel, Utrecht en Zeeland hebben dit ook daadwerkelijk gedaan (zie tabel 5.3 uitspraak 8). De provincie Drenthe geeft in haar omgevingsplan aan dat "het doel is zoveel mogelijk complementariteit te realiseren en zo weinig mogelijk concurrentie tussen het bestaande centrum en perifere locaties". In de beleidsregel van de provincie Flevoland staat dat "bij de locatiekeuze zoveel mogelijk gestreefd moet worden naar een complementaire detailhandelsstructuur met een synergie tussen de bestaande detailhandelsvestigingen

in het centrummilieu en de nieuw te ontwikkelen detailhandelsvestigingen hierbuiten" (Flevoland, 2008, p. 8). Een algemeen uitgangspunt in het detailhandelsbeleid van de provincie Gelderland is dat "een cluster van grootschalige detailhandel qua functie complementair dient te zijn aan de bestaande winkelvoorzieningen" (Provincie Gelderland, 2006, p. 23). Door middel van het sturen op complementariteit tussen de bestaande detailhandelsstructuur en de perifere locaties kan men oneerlijke concurrentie reduceren. Want perifere locaties zijn veelal goedkoper voor ondernemers en hebben vaak grotere winkelvloeroppervlakten waardoor ze een breed assortiment kunnen aanbieden. Bij teveel bescherming van de bestaande structuur door middel van provinciale interventie kan er echter ook een situatie van concurrentievervalsing ontstaan.

### 5.3.2 De praktijk en doorwerking

In dit deel wordt een analyse gemaakt worden van de verschillen in toepassing van de uitspraken 4 t/m 8. Daarbij zal worden onderzocht of de beleidsuitspraken uit het detailhandelsbeleid doorwerken op het handelen van de provincies in de praktijk. De onderstaande tabel (5.4) geeft aan op welke wijze de provincies zeggen te handelen ten aanzien van de uitspraken 4 tot en met 8.

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
4.		X	X	X			X		X			X
5.			X	X	X	X	X		X	X		
6.		X		X	X	X		X		X		
7.		X		X		X	X	X	X	X		
8.	X	X		X					X	X	X	

4. De aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de kern.

5. Ontwikkeling nieuwe detailhandel moet bij voorkeur binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur.

6. Het detailhandelsbeleid moet vestiging van detailhandel in het buitengebied uitsluiten.

7. Het detailhandelsbeleid moet voldoende ruimte bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen.

8. Het realiseren van een complementair aanbod tussen periferie en bestaande locaties.

Tabel 5.4: De toepassing en doorwerking van uitspraken 4 t/m 8; onderdeel aanbod en locatievoorwaarden.

#### Uitspraak 4

Het merendeel van de provincies handelt zodanig in de praktijk dat de aard en omvang van detailhandelsvestigingen aansluit bij de aard en omvang van de kern. Het gaat om alle provincies behalve de provincies Limburg en Noord-Holland. In het interview geeft de provincie Friesland aan "op het moment dat in kleinere kernen grotere winkels zou toelaten dan alleen maar lokaal verzorgend (qua omvang), dan heb je eigenlijk al te maken met weidewinkels. Wanneer er een grote ontwikkeling in een heel klein Fries dorpje komt dan kan men spreken over een weidewinkel" (Kleijssen, interview 6-5-2009) . Detailhandelsontwikkelingen met een bovenlokaal verzorgingsgebied zijn daarom niet gewenst in de kleinere Friese kernen. Een aantal provincies waaronder de provincie Gelderland en Utrecht geven aan dat vooral vanwege de verkeersaantrekkende werking het ongewenst is dat lokale kernen bovenlokale detailhandel huisvesten. De provincies Limburg en Noord-Holland blijken in de praktijk niet te sturen op het aansluiten van de aard en omvang van detailhandelsvestigingen op de aard en omvang van de kern. Dit is overeenkomstig met het feit dat deze uitspraak ook niet opgenomen is in het detailhandelsbeleid van de betreffende provincies. Wel heeft de provincie Noord-Holland aangegeven dat grootschalige detailhandelsontwikkelingen niet passen in kleinere kernen. De provincie Limburg geeft aan dat men in stedelijke gebieden niet kijkt op het niveau van kernen, maar op het niveau van de stedelijke regio. Bovenlokale ontwikkelingen zijn mogelijk in kleinere kernen in een stedelijke regio indien er een goede economische en ruimtelijke onderbouwing aan ten grondslag ligt. In landelijke gebieden wordt bekeken of de aard en omvang van de detailhandelsvestiging wel aansluit bij de aard en omvang van de kern. De conclusie is dat de doorwerking van deze uitspraak van het beleid naar de praktijk uitstekend is. Alle provincies die in het beleid aangegeven hebben te sturen op deze uitspraak passen dit in de praktijk ook daadwerkelijk toe. Hiermee is de doorwerking 100%.

#### Uitspraak 5

De vijfde uitspraak (zie tabel 5.5) stelt dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen bij voorkeur binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur moeten worden gevestigd. Alle provincies geven dat men in eerste instantie hier ook op stuurde. Uit de interviews blijken er echter grote verschillen te zijn in hoe strikt het beleid wordt toegepast. De provincies Noord-Holland en Utrecht zijn in dit geval erg restrictief. Zo geeft de provincie Utrecht aan dat "enkel thematische voorzieningen mogelijk zijn buiten de bestaande structuur. Deze zijn in de provincie Utrecht tot dusver niet voorgekomen", aldus Tellingen (interview 9-6-2009). Andere provincies geven aan indien het gaat om detailhandelsontwikkelingen die niet inpasbaar zijn binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur, dat dan de mogelijkheden worden bekeken buiten de bestaande structuur. "Afwijking van deze regel moet wel goed gemotiveerd kunnen worden", aldus de provincie Groningen (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009). De provincies Limburg en Zuid-Holland zijn neutraal ten aanzien van deze uitspraak. Beide geven aan dat vestiging van nieuwe detailhandel in of aansluitend aan de bestaande

voorzieningenstructuur een uitgangspunt is van het detailhandelsbeleid, maar dat er altijd ruimte wordt gezocht voor nieuwe locaties. Volgens de provincie Limburg "is het een voorkeur en geen 'must' " (Cimmermans, interview 11-5-2009). De provincie Zuid-Holland geeft aan dat "er een flink aantal meubelboulevards is bijgekomen en de meeste op nieuwe locaties buiten de bestaande structuur. In het regionaal overleg wordt bekeken waar dergelijke ontwikkelingen wel, maar vooral ook niet mogelijk zijn" (Nijssen, interview 9-6-2009). Wat betreft deze uitspraak zijn de provincies Limburg en Zuid-Holland dus relatief liberaal ten opzichte van de overige provincies. Waar alle provincies het wel over eens zijn, is dat clusters van nieuwe detailhandel buiten de structuur mogelijk moeten zijn bij (grote) stadsuitbreidingen. Wat betreft de doorwerking van deze stelling van beleid naar praktijk, kan men spreken van een goede doorwerking: van de zeven provincies die deze uitspraak hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid, werkt het bij zes provincies ook daadwerkelijk door in de praktijk (86%). De provincie Limburg wijkt in dit geval af. In de praktijk past de provincie Limburg deze uitspraak niet stringent toe.

#### Uitspraak 6

Volgens de vorige uitspraak sturen alle provincies behalve Limburg en Zuid-Holland in de praktijk op vestiging van nieuwe detailhandel binnen of aansluitend aan de bestaande voorzieningenstructuur. De zesde uitspraak omtrent het verbieden van weidewinkels ligt in het verlengde van deze uitspraak. Bij deze uitspraak gaat het echter specifiek om vestiging van detailhandel buiten de bebouwde kom. Alle provincies hebben in het interview aangegeven dat weidewinkels niet worden toegestaan. Ondanks dat deze geaccordeerde richtlijn van het IPO bij de helft van de provincies niet direct vermeld is in het beleid, kan men op basis van het interview concluderen dat deze IPO-richtlijn wel direct doorwerkt in handelingspraktijk van de provincies. Wel wordt door het merendeel van de provincies aangegeven dat kleinschalige detailhandel in grondgebonden goederen wel wordt toegestaan buiten de bebouwde kom. Zo geeft de provincie Groningen bijvoorbeeld aan daarbij een grens van 120 m<sup>2</sup> te hanteren. De conclusie is dat deze IPO-richtlijn uitstekend doorwerkt in de handelingspraktijk van de provincies. De doorwerking van het detailhandelsbeleid naar de praktijk is 100% en dus uitstekend te noemen.

#### Uitspraak 7

Ondanks de vele beperkingen en randvoorwaarden die worden opgelegd omtrent de vestigingslocatie van detailhandel, proberen alle provincies in de praktijk ruimte te bieden aan nieuwe detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.4 uitspraak 7). Het voldoende ruimte bieden voor de vrije markt is een verplichting van de overheid. Wanneer men dit niet doet kan er een situatie ontstaan van oneerlijke concurrentie en mogelijk concurrentievervalsing. Uit de interviews blijkt dat alle provincies het bieden van voldoende ruimte voor de markt voornamelijk zien als een gemeentelijke aangelegenheid. Volgens de provincie Utrecht zijn de gemeenten wel voorzichtig met het bieden van nieuwe ruimte voor detailhandel (Telling, interview 9-6-2009). De rol van de provincie is beperkt tot

regionale afstemming van het aanbod van locaties. Volgens de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant moet er voldoende ruimte zijn voor vernieuwing in detailhandel. De provincie Gelderland geeft aan de vierkante meter discussie te hebben verlaten. "De provincie Gelderland wil ruimte bieden voor vernieuwing, daarbij wil men niet koste wat kost bestaande detailhandel beschermen. De markt beslist of iets verdwijnt of niet" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). De conclusie is dat de doorwerking 100% is en dus wederom uitstekend te noemen.

#### Uitspraak 8

Uit het voorgaande blijkt dat de positie van de bestaande voorzieningenstructuur prioriteit heeft. Daarbij wil men de bestaande structuur behouden en waar mogelijk versterken. Toch worden er in de praktijk om diverse redenen perifere detailhandelslocaties toegestaan. Om eventuele schade van de bestaande voorzieningenstructuur door perifere ontwikkelingen te beperken hebben een zestal provincies in het beleid opgenomen dat men stuurt op een complementair winkelaanbod van de periferie ten opzichte van de bestaande structuur. Overeenkomstig met het beleid, is er in de praktijk een grote verdeeldheid met betrekking tot het realiseren van een complementair aanbod. De helft van de provincies (Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland) zegt in de praktijk daadwerkelijk te sturen op complementariteit (zie tabel 5.4 uitspraak 8). De provincie Noord-Brabant geeft aan dat "nieuwe perifere locaties de bestaande structuur moeten versterken. Dit is niet mogelijk indien het perifere aanbod niet complementair is" (Munnecom, interview 28-5-2009). De provincie Utrecht stuurt ook op complementariteit, maar "het is moeilijk dit in de praktijk daadwerkelijk te handhaven" (Tellingen, interview 9-6-2009). De provincie Flevoland heeft neutraal geantwoord als het gaat om de praktijk. Flevoland stuurt door middel van haar detailhandelsbeleid wel op complementariteit, maar ziet de toepassing en handhaving hiervan als een gemeentelijke aangelegenheid. De provincies Friesland, Gelderland, Groningen en Noord-Holland sturen niet expliciet op complementariteit in de praktijk. De provincie Groningen stelt bijvoorbeeld dat "je mogelijkheden moet bieden voor winkels die niet inpasbaar zijn in de bestaande voorzieningenstructuur, complementariteit is dan niet altijd mogelijk" (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009). Ook de provincie Gelderland geeft aan dat men de eis van het realiseren van een complementair aanbod in de praktijk niet stelt (Zoutenbier, interview 27-5-2009). Kijkend naar de doorwerking van deze uitspraak valt op dat hoewel de provincies Flevoland en Gelderland beide deze uitspraak opgenomen hebben in het detailhandelsbeleid, ze in de praktijk niet sterk rekening houden met het complementair aanbod tussen perifere en bestaande detailhandelsvoorzieningen. Hiermee is de doorwerking van deze uitspraak bij deze provincies onvoldoende. De overige provincies die deze uitspraak expliciet in het beleid hebben opgenomen, passen deze uitspraak wel toe. Bij vier van de zes provincies (67%) werkt het detailhandelsbeleid dus door in de praktijk. Concluderend kan men stellen dat de doorwerking van deze uitspraak slecht is.

## Resumé

- De provincies Limburg en Noord-Holland sturen als enige provincies noch in het beleid en ook noch in de praktijk op aansluiting van de aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen op de aard en omvang van de kern. Ondanks dit feit is de doorwerking van de vierde uitspraak uitstekend.
- Alle provincies behalve de provincie Limburg sturen er in de praktijk op dat nieuwe detailhandel in eerste instantie binnen of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur wordt geplaatst. Er blijken grote verschillen te zijn in de mate van stringente toepassing van deze uitspraak. De provincies Noord-Holland en Utrecht zijn in dit geval erg restrictief. Met 86% is de doorwerking van deze uitspraak is matig.
- Uitspraak 6 is de IPO-richtlijn, betreffende het uitsluiten van de vestiging van detailhandel in het buitengebied. Deze richtlijn is slechts door zes provincies is opgenomen in het detailhandelsbeleid. In de praktijk blijken alle provincies de IPO-richtlijn wel toe te passen. Hiermee is de doorwerking 100%.
- De provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland proberen conform hun detailhandelsbeleid voldoende ruimte te bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. In de praktijk blijken echter alle provincies dit te doen. De doorwerking is dus uitstekend.
- Met betrekking tot het realiseren van een complementair aanbod tussen periferie en bestaande locaties is er zowel in het detailhandelsbeleid als in de praktijk een grote verdeeldheid. De provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland blijken in beide gevallen niet te sturen op complementariteit. De provincies Flevoland en Gelderland handelen op dit punt tegenstrijdig met hun detailhandelsbeleid. De doorwerking van deze uitspraak is 67%.
- De gemiddelde doorwerking van deze uitspraken zijn 91% en daarmee is de doorwerking goed te noemen.

### **5.4 Detailhandel & bereikbaarheid**

Grote detailhandelsvestigingen of clusters van detailhandelsvestigingen hebben veelal een grote verkeersaantrekkende werking. Door de grote bezoekersaantallen is het daarom van belang dat dergelijke detailhandel voldoende ontsloten wordt. De volgende uitspraken hebben betrekking op de bereikbaarheid van nieuwe bovenlokale perifere detailhandelsontwikkelingen. Bereikbaarheid wordt in dit onderzoek gesplitst in de bereikbaarheid per auto en met het openbaar vervoer. De vraag is of automobiliteit of het openbaar vervoer een sturende factor is voor de locatiekeuze van nieuwe detailhandelsontwikkelingen.

#### 5.4.1 Beleid

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
9.	x	x			x				x			x
10.	x	x		x					x			x
9. Automobilititeit is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe bovenlokale detailhandel 10. Openbaar vervoer is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe bovenlokale detailhandel												

Tabel 5.5: Beleidsanalyse van de uitspraken 9 & 10; onderdeel detailhandel & bereikbaarheid

#### Uitspraak 9

De provincies Drenthe, Flevoland, Groningen, Overijssel en Zuid-Holland hebben in het detailhandelsbeleid opgenomen dat automobilititeit een sturende factor is voor de locatiekeuze van nieuwe bovenlokale detailhandel (zie tabel 5.5 uitspraak 9). De overige provincies hebben dit niet expliciet opgenomen in het detailhandelsbeleid. In het detailhandelsbeleid van de provincie Overijssel staat dat "randvoorwaarden voor het goed functioneren van bovenlokaal verzorgende centra onder meer een optimale autobereikbaarheid en voldoende stallings- en parkeermogelijkheden zijn voor fiets en auto" (Provincie Overijssel, 2007, p. 41). De provincie Flevoland heeft in haar beleid aangegeven dat voor "een adequate auto-ontsluiting er een goede verbinding met het hoofdwegennet nodig is" (Provincie Flevoland, 2008, p. 8).

#### Uitspraak 10

Naast de bereikbaarheid per auto kan de bereikbaarheid per openbaar vervoer ook een sturende factor zijn voor de vestigingslocatie van nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland hebben expliciet in het beleid opgenomen dat een goede aansluiting met het openbaar vervoer een voorwaarde is voor de locatiekeuze van nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.5 uitspraak 10). Zo heeft de provincie Flevoland in haar beleid opgenomen dat "bij grootschalige detailhandelsconcentraties en overige voorzieningen sprake moet zijn van een zodanige ontsluiting met het openbaar vervoer, dat de locaties in de nabijheid van een openbaar vervoer knooppunt zijn gelegen" (Flevoland, 2008, p.8). Ook in de provincie Zuid-Holland is het openbaar vervoer een sturende factor voor bovenlokale

detailhandelsontwikkelingen. Dit onderdeel valt naast het detailhandelsbeleid ook onder het provinciale Knooppuntenbeleid van Zuid-Holland. In het beleid geeft men aan "dat omvangrijke bezoekersintensieve voorzieningen primair gesitueerd dienen te worden op knopen met een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer" (Provincie Zuid-Holland, 2007, p. 28). In beide gevallen is het openbaar vervoer dus een duidelijk sturende factor voor de locatiekeuze van nieuwe bovenlokale detailhandel.

#### 5.4.2. Praktijk en doorwerking

Intentionele uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
9.	x	x			x				x			x
10.	x	x		x					x			x
9.	Automobiliteit is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe bovenlokale detailhandel											
10.	Openbaar vervoer is een sturende factor voor de locatiekeuze nieuwe bovenlokale detailhandel											

Tabel 5.6: De toepassing en doorwerking van uitspraken 9 & 10; onderdeel detailhandel & bereikbaarheid

#### Uitspraak 9

Overeenkomstig met de diversiteit in het detailhandelsbeleid blijkt ook de praktijk verdeeld als het gaat om de autobereikbaarheidseis. In de praktijk blijken slechts een vijftal provincies bij de locatiekeuze expliciet rekening te houden met de bereikbaarheid per auto. De betreffende provincies zijn: Groningen, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland (zie tabel 5.6 uitspraak 9). De provincie Groningen doet dit enkel bij bovenlokale ontwikkelingen. Voor kleinschalige ontwikkelingen is deze eis volgens de provincie Groningen niet noodzakelijk. De provincie Zeeland is de enige provincie waarbij in de praktijk de bereikbaarheid per auto geen sturende werking heeft. "In eerste instantie proberen we alle detailhandelsontwikkelingen in de steden te houden en deze steden zijn niet per definitie allemaal goed bereikbaar" (Jaspers, interview 27-5-2009). De provincie Zeeland stuurt dus zelfs bij bestaande centra niet op een goede autobereikbaarheid. Men vindt dit voornamelijk een taak van de gemeenten. De provincies Friesland, Flevoland, Limburg en Utrecht hebben neutraal geantwoord op deze stelling. De provincie Friesland geeft op regionaal niveau aan waar geconcentreerde bovenlokale detailhandelsontwikkelingen mogelijk moeten zijn. Daarbij houdt men ook rekening met de

bereikbaarheid. Maar ook hier geldt dat specifieke locatiekeuze met betrekking tot bereikbaarheid per auto een gemeentelijke aangelegenheid is, aldus de provincie Friesland. De provincie Flevoland zegt geen specifieke rol te vervullen met betrekking tot de autobereikbaarheid. Men vindt het een gemeentelijke aangelegenheid. "Wanneer de gemeenten echter niet voldoet aan de minimale eisen van bereikbaarheid dan zal de provincie ingrijpen" (Groenestijn, interview 2-6-2009). Uit de beleidsanalyse blijkt echter dat de provincie Flevoland duidelijk in het detailhandelsbeleid heeft staan dat er een adequate bereikbaarheid per auto moet zijn door middel van een goede verbinding met het hoofdwegenet. Maar in de praktijk geeft de provincie Flevoland dus aan dat dit geen onderdeel uitmaakt van het provinciaal detailhandelsbeleid en dat het een gemeentelijke aangelegenheid is. De doorwerking van deze uitspraak bij de provincie Flevoland is dus slecht. De provincies die deze uitspraak wel hebben opgenomen in het beleid passen dit in de praktijk ook daadwerkelijk toe. De overige provincies die neutraal of negatief hebben geantwoord, hebben deze uitspraak ook niet expliciet in het beleid opgenomen. Er zijn dus geen verdere contradicties. Samenvattend kan men stellen dat bij vier van de vijf provincies deze uitspraak goed doorwerkt. Daarmee is de doorwerking van deze uitspraak in procenten uitgedrukt 80%. Er is dus sprake van een matige doorwerking.

#### Uitspraak 10

In de praktijk blijkt er een overlap te zijn tussen de bereikbaarheid per auto als sturende factor en de bereikbaarheid per openbaar vervoer als sturende factor voor nieuwe bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Bij de provincies Groningen, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland zijn beide typen vervoer sturend voor de locatiekeuze (zie tabel 5.6 uitspraken 9 & 10). Bij de provincies Gelderland en Zeeland is alleen het openbaar vervoer een sturende factor. Opvallend is dat bij de provincie Zeeland de bereikbaarheid per auto niet sturend is, maar de bereikbaarheid per openbaar vervoer wel. De provincie Zeeland ziet erop toe dat detailhandelslocaties op strategische plekken verbonden zijn met het openbaar vervoer (Jaspers, interview 27-5-2009). De overige provincies zijn neutraal ten opzichte van deze stelling. Wanneer uitspraak 9 en 10 met elkaar vergeleken worden, blijkt dat over het algemeen de bereikbaarheid per openbaar vervoer een sterker sturende factor is volgens de provincies. Wederom werkt bij vier van de vijf provincies deze uitspraak goed door in de handelingspraktijk. Hiermee is de doorwerking 80% en dus matig te noemen. De provincie Flevoland handelt wederom anders dan wat men in het detailhandelsbeleid heeft vastgelegd.

#### Resumé:

- Uitspraak 9 en 10 zorgen voor verdeeldheid zowel in het beleid als in de praktijk tussen de provincies. De bereikbaarheid van detailhandel is belangrijk, maar niet volgens alle provincies een cruciale factor. Beide uitspraken scoren qua doorwerking 80%. De gemiddelde doorwerking is dus 80%.

- De provincie Zeeland is de enige provincies waarbij de automobilititeit helemaal geen sturende factor is bij bovenlokale detailhandel.
- In de praktijk wordt de bereikbaarheid per openbaar vervoer door een groter aantal provincies belangrijker gevonden dan de bereikbaarheid per auto.

### **5.5 De rol van de gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen**

Met het provinciaal detailhandelsbeleid probeert de provincie onder andere het gemeentelijke handelen te conditioneren. Het provinciaal detailhandelsbeleid geeft de kaders aan waarbinnen de gemeenten de vrijheid hebben om op een bepaalde wijze te handelen. Zoals in § 3.4 duidelijk is geworden, heeft het provinciaal detailhandelsbeleid de status van een structuurvisie. Hiermee heeft het geen direct juridische doorwerking op gemeenten. De provincie kan in het detailhandelsbeleid dus enkel aangeven wat men van de gemeenten verwacht. Met behulp van een verordening heeft de provincie wel de mogelijkheid om het handelen van gemeenten vast te leggen. Maar in het kader van de decentrale gedachte van het integraal locatiebeleid (zie § 2.1.4) is het maar de vraag of alle provincies dit doen. In deze paragraaf zal worden onderzocht wat de provincies verwachten van de gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In dit onderzoek worden een drietal gemeentelijke rollen onderscheiden op het gebied van detailhandel. Namelijk de beschermende, de regisserende en de ontwikkelende rol. De definities van deze rollen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen zijn beschreven in § 3.3.

### 5.5.1 Beleid

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
11.	x				x	x				x		
12.												
13.												
11. Gemeenten hebben een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen 12. Gemeenten hebben een regisserende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen 13. Gemeenten hebben een ontwikkelende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen												

Tabel 5.7: Beleidsanalyse van de uitspraken 11, 12 & 13; De rol van de gemeente bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincie

#### Uitspraak 11

Bij een beschermende rol wordt van de gemeenten terughoudendheid verwacht bij nieuwe initiatieven door die initiatieven te toetsen aan de vigerende juridische beleidskaders op het gebied van ruimtelijke ordening (zie tabel 5.9 uitspraak 11). Hierbij dienen gemeenten in te grijpen bij detailhandelsontwikkelingen die strijdig zijn met het gemeentelijk- en het provinciaal detailhandelsbeleid. De provincies die deze verwachting expliciet hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid zijn de provincies Drenthe, Groningen, Limburg en Utrecht. Zo stelt de provincie Groningen bijvoorbeeld dat: "De doorwerking van het beleidsonderdeel ten aanzien van de concentratie van winkelvoorzieningen en de beperking van detailhandel in het buitengebied wordt in beginsel aan de gemeenten overgelaten" (Provincie Groningen, 2008, p. 57). De provincie Drenthe "verwacht van gemeenten dat zij in bestemmingsplannen voor locaties van bedrijven en voorzieningen, detailhandelsfuncties helder omschrijven en in de praktijk handhaven. Actuele bestemmingsplannen zijn hierbij onmisbaar" (Provincie Drenthe, 2004, p. 173). Uit beide citaten blijkt dat men verwacht dat de gemeenten een beschermende rol aannemen ten aanzien van nieuwe detailhandelsontwikkelingen.

#### Uitspraak 12

De regisserende rol op gemeentelijk niveau houdt in dat men bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen afstemming probeert te realiseren met gemeenten waarop de betreffende

ontwikkeling een mogelijke impact heeft. Dit doet men aan de hand van overleg en samenwerking tussen gemeenten. Geen enkele provincie maakt expliciet gebruik van de term regisserend in het kader van gemeentelijk handelen (zie tabel 5.7 uitspraak 12). Enkel de provincie Limburg heeft in haar beleid kort opgenomen dat wanneer er sprake is van gemeenteoverschrijdende effecten, dat er dan overlegd dient te worden met betrokken (buur)gemeenten. Op basis van het beleid kan men veronderstellen dat de provincies blijkbaar geen regisserende rol verwachten van de gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Ook zijn er vrijwel geen verwachtingen in het provinciale detailhandelsbeleid opgenomen met betrekking tot gemeentelijke afstemming en samenwerking. Mogelijke verklaring voor deze constatering zou zijn dat de provincies dergelijke afstemming en samenwerking als vanzelfsprekend zien en dat zij om deze reden dit niet expliciet hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid.

### Uitspraak 13

Ten slotte de ontwikkelende rol. De gemeente is hierbij stimulator en initiator van nieuwe gewenste detailhandelsontwikkelingen. Volgens het gedachtegoed van Thorbecke wordt het in het Nederlandse overheidsbestel het gemeentelijk orgaan gezien als het uitvoerende orgaan van alle overheidslagen (zie § 3.1). De ontwikkelende rol zou dus moeten passen binnen de algemene roloppvattingen over gemeenten. Er wordt echter in het beleid van de provincies niet direct verwezen naar een ontwikkelende rol, waarbij de gemeente initiator en stimulator is van nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Overeenkomstig de vorige uitspraak met betrekking tot de regisserende rol, kan een mogelijke verklaring voor deze constatering zijn dat provincies de ontwikkelende rol als vanzelfsprekend zien, en daarom het expliciet opnemen van een ontwikkelende rol in het detailhandelsbeleid niet noodzakelijk acht.

### *5.5.2 De praktijk en doorwerking*

Uit het voorgaande blijkt dat de provincies in het detailhandelsbeleid weinig opvattingen hebben opgenomen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Gevolg hiervan is dat doorwerking op dit punt in beperkte mate kan worden onderzocht. Het is niet mogelijk conclusies te trekken over uitspraken 12 en 13. Desalniettemin is het interessant om een analyse te maken van de rollen die de gemeenten in de praktijk aannemen op het gebied van bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincies. De uitspraken worden net als de voorgaande uitspraken in chronologische volgorde behandeld.

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
11.	x	■	■	■	x	x	■	■	■	x	■	■
12.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
13.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

11. Gemeenten hebben een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen  
12. Gemeenten hebben een regisserende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen  
13. Gemeenten hebben een ontwikkelende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen

Tabel 5.8: Praktijk & doorwerking van de uitspraken 11, 12 & 13; De rol van de gemeente bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincie

#### Uitspraak 11

Alle provincies geven aan dat gemeenten in de praktijk een beschermende rol aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.8 uitspraak 11). De gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt bij de ontwikkeling van nieuwe detailhandel. Het nieuwe initiatief wordt volgens de provincies getoetst aan het gemeentelijk en aan het provinciaal beleid. De provincie Gelderland geeft ook aan dat "de gemeente de verantwoordelijkheid heeft de ruimtelijke ontwikkeling te toetsen aan het eigen gemeentelijke beleid" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). Indien het gaat om bovenlokale detailhandelsontwikkelingen dan wordt het initiatief ook getoetst aan het provinciale detailhandelsbeleid. Volgens de provincie Overijssel "maakt de gemeente duidelijk of een nieuwe ontwikkeling leidt tot duurzame ontwrichting. Wanneer het ontwrichtend is dan moeten gemeenten de plannen afkeuren of in overleg treden met de provincie" (Groenestijn, interview 2-6-2009). Voor de vier provincies die in het detailhandelsbeleid hebben opgenomen dat gemeenten een beschermende rol moeten hebben, is de praktijk conform het beleid. De doorwerking is uitstekend (100%).

#### Uitspraak 12

Geen enkele provincie heeft in het detailhandelsbeleid opgenomen dat men een regisserende rol voorziet van de gemeenten. Vanwege dit gegeven kan er dus ook geen sprake zijn van doorwerking van beleid. Ondanks dit geeft een merendeel van de provincies in de praktijk aan dat gemeenten een regisserende rol hebben. De provincies Flevoland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zeeland hebben in het interview aangegeven dat de regisserende

rol van toepassing is bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.8 uitspraak 12). De provincie Gelderland geeft aan dat bij bovenlokale ontwikkelingen onderlinge gemeentelijke afstemming plaatsvindt. Volgens de provincie Limburg is "samenwerking tussen diverse gemeenten in een stedelijk gebied erg belangrijk. Bij bovenregionale vraagstukken heeft de provincie een regisserende rol" (Cimmermans, interview 11-5-2009). De provincies Friesland en Zuid-Holland hebben aangegeven dat zij de regisserende rol bij gemeenten niet van toepassing vinden. De provincie Zuid-Holland geeft aan dat de regisserende rol voornamelijk is weggelegd voor de REO's (Regionaal Economische Overlegorganen) en in mindere mate voor gemeenten. De REO's bestaan echter wel uit gedelegeerde ambtenaren van de gemeenten. Het gaat hier dus om verlengd lokaal bestuur.

### Uitspraak 13

In de praktijk blijken de gemeenten een ontwikkelende rol te hebben volgens het merendeel van de provincies (Friesland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Zeeland). "Binnen de kaders van de provincie zijn detailhandelsontwikkelingen een gemeentelijke verantwoordelijkheid" (Kleijnsen, interview 6-5-2009), aldus de provincie Friesland. De provincie Noord-Holland geeft aan dat "de gemeenten medewerking kunnen verlenen met behulp van wet en regelgeving (o.a. bestemmingsplannen). Daarnaast hebben gemeenten veelal grondposities. De gemeente kan ook medewerking verlenen aan de hand van deze posities" (Meij, interview 28-5-2009). De provincies Flevoland, Groningen, Limburg en Overijssel staan neutraal tegenover deze uitspraak. Volgens de provincie Limburg "zijn er grote verschillen tussen gemeenten, je hebt namelijk actieve en afwachende gemeenten. Primair ligt de ontwikkelende rol bij de markt"(Cimmermans, interview 11-5-2009).

### Resumé

- In het detailhandelsbeleid van de provincies zijn er weinig tot geen verwachtingen met betrekking tot de rol die gemeenten kunnen spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.
- in de praktijk blijkt dat het merendeel van de provincies de behandelde gemeentelijke rollen wel van toepassing vindt en dat deze rollen volgens de provincies ook daadwerkelijk worden gespeeld door gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.
- De doorwerking van uitspraak 11 is 100%. Dit is ook de gemiddelde doorwerking van deze paragraaf aangezien dit de enige uitspraak van deze paragraaf is waarbij de doorwerking onderzocht kan worden.

## 5.6 Verantwoordelijkheden van gemeenten

Gemeenten dienen een operationele invulling te geven aan het provinciale detailhandelsbeleid. In de vorige paragraaf is inzichtelijk gemaakt welke rollen gemeenten zouden moeten aannemen en daadwerkelijk aannemen volgens de provincie bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In deze paragraaf worden er een drietal uitspraken behandeld met betrekking tot specifieke taken die de gemeente kan uitvoeren.

### 5.6.1 Beleid

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
14.	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x
15.	x	x	x			x	x	x			x	
16.			x					x	x			
14. De gemeente concretiseert het detailhandelsbeleid 15. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen 16. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorkomen van branchevervaging op perifere locaties												

Tabel 5.9: Beleidsanalyse van de uitspraken 14, 15 & 16; Onderdeel verantwoordelijkheden van de gemeenten

#### Uitspraak 14:

In het detailhandelsbeleid van het merendeel van de provincies staat dat de gemeenten het detailhandelsbeleid verder moeten concretiseren (zie tabel 5.9 uitspraak 14). De gemeente wordt hierbij gezien als de aangewezen instantie om operationele invulling te geven aan het provinciale detailhandelsbeleid. In dit geval verwacht de provincie dat gemeenten naast het handelen binnen de kaders van het provinciale beleid, ook het provinciale detailhandelsbeleid gebruiken om het detailhandelsbeleid voor het eigen gemeentelijk territorium vorm te geven. Een gemeente kan dit onder andere doen door een gemeentelijke detailhandelsvisie op te stellen of door op regionaal schaalniveau samen met andere gemeenten een detailhandelsvisie op te stellen. Alle provincies, met uitzondering van Gelderland en Noord-Brabant, hebben deze uitspraak expliciet opgenomen in het detailhandelsbeleid. De provincie Limburg "formuleert voor detailhandel geen gedetailleerde planningsopgaven. Conform het POL2006 (Provinciaal omgevingsplan Limburg 2006) wordt ervan uit

gegaan dat de gemeenten hiervoor in stadsregionaal verband een programmering en fasering uitwerken" (Provincie Limburg, 2007, p. 24). De provincie Zuid-Holland maakt in dit geval onderscheid tussen lokale en bovenlokale detailhandel. Men "reken de buurt-, wijk- en dorpscentra volledig tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze horen onderwerp te zijn van een gemeentelijke detailhandelsvisie" (Provincie Zuid-Holland, 2007, p. 30). In tegenstelling tot Zuid-Holland maakt onder andere de provincie Noord-Holland geen direct onderscheid tussen lokaal en bovenlokaal. Noord-Holland geeft in het beleid aan dat uitwerking van het detailhandelsbeleid vooral noodzakelijk is op regionaal niveau. "Het is noodzakelijk dat regio's over een actueel beleid beschikken dat aansluit op het provinciale beleid" (Provincie Noord-Holland, 2008, p. 16). Het merendeel van de provincies verwacht dus dat gemeenten op gemeentelijk of regionaal niveau het provinciaal detailhandelsbeleid concretiseert.

#### Uitspraak 15

Volgens de provincies Drenthe, Flevoland, Friesland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland zijn gemeenten naast het concretiseren van het detailhandelsbeleid ook verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.9 uitspraak 15). Volgens het beleid van de provincie Overijssel zijn "de gemeenten verantwoordelijk voor de concrete aanwijzing van en uitwerking van de verschillende typen werklocaties (vastgelegd in de beleidsregel Overijssel), door middel van een Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid (GVV)" (Provincie Overijssel, 2008, p.2). Deze uitspraak impliceert zowel de concretisering van het detailhandelsbeleid (zie vorige uitspraak) als het aanwijzen van locaties voor detailhandelsontwikkelingen. Het locatiebeleid van de provincie Noord-Holland "definieert typologieën van locaties waar economische activiteiten kunnen plaatsvinden, waaronder die voor PDV's en GDV's, en biedt gemeenten de mogelijkheid locaties als zodanig te bestemmen" (Provincie Noord-Holland, 2008, 11). De provincie Noord-Brabant heeft in het beleid opgenomen dat "voor detailhandel het gemeentebestuur een specifiek winkelconcentratiegebied kan aanwijzen dat goed ontsloten is en binnen of direct aansluitend aan het bestaand stedelijk gebied ligt" (Provincie Noord-Brabant, 2008, p. 34). Opmerkelijk is dat de provincie Noord-Brabant geen concretisering van het detailhandelsbeleid verwacht door gemeenten (zie ook § 14), maar wel van gemeenten verwacht dat zij locaties aanwijzen voor mogelijke detailhandelsontwikkelingen.

#### Uitspraak 16

Op perifere locaties zijn er beperkingen wat betreft de mogelijkheden van de te voeren branches. In toenemende mate vindt er op perifere locaties branchevervaging plaats (zie § 2.2.3). Branchevervaging heeft tot gevolg dat er in de periferie in toenemende mate producten worden verkocht die niet in de periferie mogen worden verkocht. In het beleid van de provincies Friesland, Noord-Holland en Overijssel wordt expliciet aangegeven dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van

branchevervaging op perifere locaties. In de geaccordeerde IPO-richtlijnen worden er een aantal branches gegeven waarvan de verkoop op perifere locaties mogelijk is. Naast deze richtlijn hebben provincies de mogelijkheid zelf richtlijnen op te stellen met betrekking tot toegestane branches op perifere locaties. Iedere provincie doet dit ook, alleen de provincie Noord-Holland is een uitzondering. In de provincie Noord-Holland zijn de gemeenten namelijk verantwoordelijk voor het opstellen van de richtlijnen voor branchering. "Het formuleren van branchebeperkingen en/of omvangbeperkingen, en handhaving van deze beperkingen, is een verantwoordelijkheid van de lokale overheid" (Noord-Holland, 2008, p. 21). De provincie Friesland en Overijssel hebben beide duidelijk aangegeven in het beleid dat de gemeenten enkel verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de branchering. De provincie Friesland "vraagt de gemeente te zorgen dat branchevervaging wordt voorkomen" (Provincie Friesland, 2007, p. 75). De provincie Overijssel heeft in het detailhandelsbeleid staan dat "de verantwoordelijkheid voor de branchering op perifere locaties primair bij de gemeente ligt" (Provincie Overijssel, 2007, p. 41).

#### 5.6.2 De praktijk en doorwerking

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
14.	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x
15.	x	x	x			x	x	x			x	
16.			x					x	x			
<p>14. De gemeente concretiseert het detailhandelsbeleid</p> <p>15. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen</p> <p>16. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorkomen van branchevervaging op perifere locaties</p>												

Tabel 5.10: Praktijk & doorwerking van de uitspraken 14, 15 & 16; Onderdeel verantwoordelijkheden van de gemeenten

#### Uitspraak 14

Alle provincies hebben aangegeven dat de gemeenten in de praktijk het detailhandelsbeleid concretiseren (zie tabel 5.10 uitspraak 14). Alleen de provincie Gelderland geeft aan dat dit niet het geval is: "gemeenten voeren hun eigen beleid als het maar binnen de kaders van het provinciaal beleid

is. Gemeenten kunnen het provinciaal beleid als uitgangspunt nemen voor hun beleid; verdere uitwerking van het provinciale detailhandelsbeleid is dan niet noodzakelijk" (interview Zoutenbier, interview 27-5-2009). De provincie Overijssel geeft aan dat de grotere kernen het detailhandelsbeleid concretiseren in de vorm van gemeentelijke detailhandelsvisies. Voor kleinere kernen is dit veelal niet noodzakelijk. Daarom worden er in kleinere kernen ook in mindere mate detailhandelsvisies opgesteld. In de provincie Noord-Holland wordt het provinciaal detailhandelsbeleid voornamelijk geconcretiseerd op regionaal niveau onder andere door de REO's en samenwerkende gemeenten. Concluderend is dat de doorwerking van deze uitspraak is uitstekend (100%). Alle provincies die deze uitspraak hebben opgenomen in het beleid hanteren deze uitspraak ook in de praktijk.

#### Uitspraak 15

Alle provincies hebben aangegeven dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen. In de provincie Limburg zijn het vooral de gemeenten in de stedelijke gebieden die locaties aanwijzen voor detailhandelsontwikkelingen. In de landelijke gebieden is er veelal slechts een beperkte ruimte voor dergelijke ontwikkelingen. "De meeste gemeenten zijn realistisch genoeg om te constateren dat er in veel gevallen geen ruimte is voor detailhandelsontwikkelingen. De gemeenten zelf zijn dus redelijk restrictief" (Cimmermans, interview 11-5-2009). Volgens de provincie Friesland wijzen gemeenten locaties aan binnen de contouren van de verschillende vestigingsmilieus die zijn vastgelegd in het streekplan. Binnen dit streekplan zijn gemeenten vrij om daar invulling aan te geven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van de locatie zelf, maar ze moeten wel binnen de kaders blijven die de provincie stelt. Van de zeven provincies die deze uitspraak in het beleid staat blijkt het bij allen in de praktijk door te werken. De doorwerking 100% en er is dus sprake van een uitstekende doorwerking.

#### Uitspraak 16

Volgens alle provincies is het handhaven van de juiste branche-mix voor perifere locaties een lastige kwestie. Alle provincies hebben aangegeven dat gemeenten in de praktijk moeten proberen de branchevervaging te voorkomen, behalve de provincie Flevoland (zie tabel 5.10 uitspraak 16). Het is een gemeentelijke aangelegenheid en geen provinciale aangelegenheid omdat dit maatwerk vergt. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat "de provincie de brancheringslijst opstelt. De gemeenten zorgen voor de handhaving hiervan" (Munnecom, interview 28-5-2009). De provincie Zuid-Holland maakt samen met de gemeenten afspraken wat toelaatbaar is en wat niet. "Er zijn redelijk strakke regels opgesteld in het detailhandelsbeleid, die ook komen te staan in de verordening. Maar de provincie legt geen sancties op wanneer gemeenten de regels niet handhaven" (Nijssen, interview 9-6-2009). "De gemeente is de eerste verantwoordelijke om branchevervaging aan te pakken" aldus de provincie Overijssel. Maar bij branchevervaging is er altijd sprake van een 'grijs' gebied" (Hoekstra, interview 7-5-2009). Dit grijs gebied ontstaat doordat het vrijwel niet mogelijk (en/of wenselijk) is om een uitputtende

lijst van branches op te stellen. De provincie Flevoland heeft aangegeven dat zowel de gemeenten als de provincie niet verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van branchevervaging. Volgens de provincie Flevoland is het handhaven van de opgestelde branchering nauwelijks mogelijk. De provincie Flevoland verwacht en hoopt dat de markt zich houdt aan de beperkte mogelijkheden voor bepaalde branches op perifere locaties.

#### Resumé

- De provincie Gelderland geeft als enige provincie aan dat het concretiseren van het detailhandelsbeleid door gemeenten niet noodzakelijk is.
- Alle provincies geven aan dat gemeenten in de praktijk locaties voor mogelijke detailhandelsontwikkelingen aanwijzen.
- De meeste provincies geven aan dat het handhaven van branchering een moeilijke kwestie is die op het gemeentelijk niveau moet en wordt geacomodeerd. De gemeenten in de provincie Noord-Holland zijn de enige gemeenten die tevens verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de branches.
- De gemiddelde doorwerking van de uitspraken 14, 15 en 16 is 100% en dus uitstekend.

#### **5.7 De rol van de provincie**

De provincie is de verantwoordelijke instantie om het detailhandelsbeleid op provinciaal niveau uit te werken. Om de doelstellingen van het detailhandelsbeleid te bewerkstelligen kan de provincie diverse rollen aannemen. In deze paragraaf wordt er allereerst een analyse gemaakt van de rol die de provincies spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens het detailhandelsbeleid. Vervolgens wordt er een analyse gemaakt van de rol die de provincie in de praktijk aanneemt. Eerder zijn in § 3.3 de rollen die de provincie kan spelen uitvoerig behandeld. De onderstaande analyse is gebaseerd op deze rolverdeling. De rollen die de provincie aanneemt bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen staan veelal niet eenduidig in het beleid vermeld. Welke rol de provincie speelt is veelal op te maken uit onderliggende argumentatielijnen.

### 5.7.1. Beleid

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
17.		X		X		X	X	X	X	X	X	X
18.											X	
19.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
20.				X				X	X	X	X	X
21.		X		X		X	X	X	X	X	X	X
22.												

17. Bovengemeentelijke (regionale) afstemming en kaderstelling is noodzakelijk bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen

18. De provincie is initiatiefnemer voor regionale afstemming

19. De provincie heeft een kaderstellende rol

20. De provincie heeft een beschermende rol

21. De provincie heeft een regisserende rol

22. De provincie heeft een ontwikkelende rol

Tabel 5.11: Beleidsanalyse van de uitspraken 17 t/m 22; De rol van de provincie

#### Uitspraak 17:

In het detailhandelsbeleid van de provincies Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland is opgenomen dat bovengemeentelijke afstemming noodzakelijk is bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincies Drenthe, Friesland en Groningen hebben dit niet expliciet opgenomen in het detailhandelsbeleid. Volgens de provincie Noord-Holland is regionale afstemming van cruciaal belang, omdat prominente ontwikkelingen altijd impact hebben op buurgemeenten, en soms ook op regio's onderling (Provincie Noord-Holland, 2008). In het detailhandelsbeleid van de provincie Limburg staat dat "wanneer er blijkt dat er gemeentegrensoverschrijdende effecten optreden dan is afstemming nodig met betrokken gemeenten en (grensoverschrijdende) regio's". De provincie Overijssel geeft in het detailhandelsbeleid aan dat provinciale en regionale afstemming met name is gewenst bij ontwikkelingen met effecten die

het gemeentelijke niveau overschrijden. Detailhandelsinitiatieven met een lokaal verzorgingsbereik zullen vooral een lokale afweging moeten krijgen” (Provincie Overijssel, 2007, p. 47). De provincies Overijssel en Noord-Holland zijn de enige provincies die in het detailhandelsbeleid (globale) indicatoren geven over wanneer men kan spreken van een bovenlokale impact van een detailhandelsontwikkeling. Ter illustratie zijn deze indicatoren van de provincie Overijssel in het onderstaande tekstvak weergegeven (zie tekstvak 5.3).

Detailhandelsinitiatieven met een regionale impact zijn niet op voorhand aan te wijzen. Een aantal aspecten is indicatief voor de effecten:

- Locatie (buiten centrummilieus)
- Schaalgrootte (vanaf 1.500 m<sup>2</sup> wvo)
- Invulling (branchesamenstelling)

Tekstvak 5.3: De indicatoren die de provincie Overijssel hanteert om een detailhandelsontwikkeling met een bovenlokale impact te definiëren (Provincie Overijssel, 2007, p. 47).

#### Uitspraak 18:

Vrijwel alle provincies hebben aangegeven dat regionale afstemming bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen noodzakelijk is. Maar wie zou dan de initiatiefnemer moeten zijn bij regionale afstemming? De provincie Zeeland is de enige provincie die in het beleid heeft opgenomen dat de provincie de initiatiefnemer is voor regionale afstemming (zietabel 5.11 uitspraak 18). “De provincie ziet (inter)regionale afstemming op het gebied van detailhandelsontwikkelingen mede als haar verantwoordelijkheid en zal hier toe het initiatief nemen” (Provincie Zeeland, 2006, p. 158). Op basis van het detailhandelsbeleid kun je concluderen dat de overige provincies voor zichzelf geen taak voorzien als initiatiefnemer van regionale afstemming tussen gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie Limburg heeft in het detailhandelsbeleid expliciet opgenomen dat niet de provincie maar de gemeente initiatiefnemer moet zijn van regionale afstemming. “Het organiseren van debat of dialoog ligt bij de gemeente waar het initiatief speelt. Zij is ervoor verantwoordelijk dat alle relevante actoren in het debat betrokken worden en dat er sprake is van een goed gedocumenteerd afwegingsproces. [...] Voor afstemming met regionale of hogere autoriteiten kunnen gemeenten een beroep doen op ondersteuning door de provincie” (Provincie Limburg, 2007, p. 27). De provincie Noord-Holland geeft aan dat “regionale afstemming wordt geacommodeerd door regionale adviescommissies. Wat betreft onze rol in de uitvoering, leggen wij het accent op het faciliteren van het proces van regionale afstemming, daar waar ontwikkelingen een regionale impact zullen hebben (Provincie Noord-Holland, 2008, p. 23).”

#### Uitspraak 19:

Met de kaderstellende rol wordt de rol van de provincie als beleidsvormende instantie bedoeld. In dit onderzoek betekent dat het onderdeel bovenlokale detailhandel verankerd moet zijn in het provinciale beleid. Alle provincies hebben een detailhandelsbeleid opgesteld voor (o.a) bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Dit komt overeen met de verwachtingen vanuit het Integraal Locatiebeleid en de IPO-richtlijnen. Alle provincies spelen dus een kaderstellende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

#### Uitspraak 20:

De beschermende rol houdt in dat de provincie als hoeder van het algemeen belang ingrijpt bij ontwikkelingen die strijdig zijn met het provinciaal detailhandelsbeleid. Hierbij beoordeelt de provincie detailhandelsontwikkelingen onder andere op basis van het detailhandelsbeleid. De provincies Gelderland, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland hebben de beschermende rol opgenomen in het beleid. De mate van eenduidigheid waarin deze uitspraak is opgenomen in het detailhandelsbeleid loopt uiteen. Zo heeft de provincie Zeeland de beschermende rol zeer duidelijk in het detailhandelsbeleid staan. " Het provinciale detailhandelsbeleid is primair bedoeld om de bestaande binnensteden en de (boven)lokaal verzorgende winkelcentra te beschermen" (Provincie Zeeland, 2006, p. 159). De provincie Noord-Holland geeft in het detailhandelsbeleid aan bescherming te bieden op basis van de adviezen van de regionale adviescommissies. "De regionale adviescommissie beoordeelt nieuwe ontwikkelingen of uitbreidingen aan de regionale detailhandelsvisie, naast het lokale en provinciale beleid. [...] Indien nodig zullen wij onze planologische instrumenten inzetten om een keuze af te dwingen daar waar de regionale partijen er niet uitkomen en bemiddeling niet helpt" (Provincie Noord-Holland, p.24). De provincie Limburg heeft in het detailhandelsbeleid aangegeven dat niet de provincie een beschermende rol heeft, maar juist de gemeenten deze rol vervullen (zie ook uitspraak 11). Bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen "achten we het gewenst dat in deze gevallen onder verantwoordelijkheid van de gemeente een economische effectenrapportage plaatsvindt. Op basis van de resultaten en conclusies van zo'n rapportage zal het lokale bestuur zelf tot een afweging moeten komen of men de te verwachten effecten al dan niet wenst te accepteren" (Provincie Limburg, 2006).

#### Uitspraak 21:

De provincie kan ook een regisserende rol aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie als regisseur brengt en houdt de voor het proces relevante partijen bij elkaar. Hierin is zij vooral coördinator of bemiddelaar. Als regisseur trekt en organiseert zij het proces. De provincies Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland hebben deze uitspraak daadwerkelijk opgenomen in het detailhandelsbeleid. De provincie Zeeland (2006, p. 158) schrijft: "De provincie heeft een regisserende rol en moet zorgen voor afstemming van bovenlokale initiatieven en grootschalige ontwikkelingen". De provincie Noord-Holland

heeft het volgende in het detailhandelsbeleid opgenomen: "We zien voor de provincie met name een regisseursrol. Dit betekent het faciliteren van de bovenregionale samenwerking en afstemming, vooral voor detailhandelsontwikkelingen en in mindere mate ook voor leisure" (Provincie Noord-Holland, 2008, p. 13). Volgens de provincie Utrecht ligt de taak van de provincie "in het afstemmen van en coördineren van detailhandelsactiviteiten (bestaande aanbieders en toekomstige marktontwikkelingen) met een (mogelijke) regionale marktimpact" (Provincie Utrecht, 2003, p. 34). Dit impliceert een regisserende rol. Een andere goede illustratie van de regisserende rol is een citaat uit het provinciale omgevingsplan van de provincie Limburg; "De provincie ziet er verder op toe dat het bovenregionaal belang goed in het oog wordt gehouden, bevordert de nodige samenwerking en afstemming tussen gemeenten, faciliteert en helpt knelpunten oplossen" (Provincie Limburg, 2006). De provincie Drenthe, Friesland en Groningen hebben een regisserende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen niet opgenomen in het detailhandelsbeleid.

#### Uitspraak 22

De laatste uitspraak gaat over de ontwikkelende rol die de provincie kan aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Bij de ontwikkelende rol is de provincie stimulator en mogelijk initiator van nieuwe gewenste detailhandelsontwikkelingen. Met deze rol kan men gewenste voorzieningen ontwikkelen en ongewenste ontwikkelingen tegen gaan. Geen enkele provincie heeft echter in het detailhandelsbeleid opgenomen dat zij een ontwikkelende rol zal aannemen (zie tabel 5.11 uitspraak 22).

### 5.7.2 Praktijk en doorwerking

Anticipatoire uitspraken	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
17.		X		X		X	X	X	X	X	X	X
18.											X	
19.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
20.				X				X	X	X	X	X
21.		X		X		X	X	X	X	X	X	X
22.												
17.	Bovengemeentelijke (regionale) afstemming en kaderstelling is noodzakelijk bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen											
18.	De provincie is initiatiefnemer voor regionale afstemming											
19.	De provincie heeft een kaderstellende rol											
20.	De provincie heeft een beschermende rol											
21.	De provincie heeft een regisserende rol											
22.	De provincie heeft een ontwikkelende rol											

Tabel 5.12: Praktijk & doorwerking van de uitspraken 17 t/m 22; de rol van de provincie

#### Uitspraak 17:

In de praktijk blijken alle provincies te sturen op bovengemeentelijke afstemming bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Een uitzondering hierop is de provincie Friesland; "het is niet noodzakelijk dat er tussen buurgemeenten overleg en afstemming is, mits ze binnen de contouren blijven van het provinciale detailhandelsbeleid" (Kleijnsen, Interview 6-5-2009). Dit is vanuit de kwetsbare detailhandelsstructuur van de provincie Friesland opmerkelijk. Want ook detailhandelsontwikkelingen binnen de contouren van het provinciale beleid kunnen een bovenlokaal karakter hebben. De provincie Friesland acht het echter niet noodzakelijk dat er in dergelijke gevallen afstemming plaatsvindt met andere (omliggende) gemeenten. De provincie Zeeland, met haar enigszins overeenkomstige detailhandelsstructuur, stuurt daarentegen wel op bovenlokale afstemming. In de praktijk blijkt er echter niet altijd voldoende afstemming te zijn tussen gemeenten bij bovenlokale

detailhandelsinitiatieven. Voor een voldoende afstemming tussen gemeenten zijn de regionale structuurvisies leidend, aldus de provincie Zeeland. In de provincie Noord-Holland wordt de bovenlokale afstemming geacommodeerd door de Regionale adviescommissies. "Gemeenten mogen alleen afwijken van het advies met een goede motivering. Naast de bovenlokale afstemming door de adviescommissies is er ook sprake van onafhankelijke regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten" (Van der Meij, interview 28-5-2009). Samenvattend kan men de doorwerking van deze uitspraak uitstekend noemen (100%). De provincies die deze uitspraak hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid hanteren deze uitspraak ook daadwerkelijk in de praktijk.

#### Uitspraak 18:

In de praktijk blijken de provincies niet de initiatiefnemers te zijn voor regionale afstemming bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Alle provincies hebben neutraal of negatief geantwoord op deze uitspraak (zie tabel 5.12 uitspraak 18). Volgens de provincie Friesland is "vanuit het oogpunt decentraal wat kan, centraal wat moet, is de gemeente initiatiefnemer. De provincie komt in beeld wanneer deze samenwerking niet tot stand komt" (Kleijssen, interview 6-5-2009). De provincie Overijssel "stelt regionale afstemming bij bovenlokale ontwikkelingen als eis. Wanneer dit niet tot stand komt dan grijpt de provincie in" (Groenestein, interview 2-6-2009). Het merendeel van de provincies heeft aangegeven dat de provincie alleen intervenieren indien de regionale afstemming tussen gemeenten onvoldoende is. Zo ook de provincie Zeeland, "de provincie is alleen initiatiefnemer bij grootschalige bovenlokale ontwikkelingen wanneer gemeenten dit onvoldoende doen. In eerste instantie zijn dus de gemeenten initiatiefnemer. Wanneer voldoende afstemming tussen gemeenten ontbreekt dan komt de provincie" (Japers, interview 27-5-2009). Dit wijkt af van wat in het detailhandelsbeleid van de provincie Zeeland staat. In dit geval werkt het beleid van de provincie Zeeland niet door in de praktijk. Zeeland is de enige provincie die deze uitspraak heeft opgenomen in het beleid. Hierdoor is het niet mogelijk om een zinnige uitspraak te doen over de totale doorwerking omtrent uitspraak 18.

#### Uitspraak 19 :

Alle provincies spelen in de praktijk een kaderstellende rol (zie tabel 5.12 uitspraak 19). Dit is overeenkomstig het opgestelde provinciale detailhandelsbeleid. De mate van doorwerking van deze uitspraak is 100% en daarmee uitstekend te noemen.

#### Uitspraak 20:

In de praktijk spelen alle provincies behalve de provincies Limburg en Noord-Brabant een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Een aantal provincies hebben aangegeven dat zij in het kader van de beschermende rol de term "beoordelen" prefereren. Dit in het kader van het vervallen van de goedkeuringsbevoegdheid bij de gemeentelijke bestemmingsplannen. De provincie Gelderland geeft aan dat de gemeente in eerste instantie het initiatief beoordeelt. De provincie kijkt in dit geval mee. "Bij

de grote bovenlokale initiatieven komt het verstedelijkingsbeleid van de provincie aan bod. In dit geval beoordeelt de provincie het initiatief zelf" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). De provincie Friesland heeft ook een beschermende rol, maar een enigszins beperkte. De gemeente beoordeelt in eerste instantie of een initiatief verstorend is voor de detailhandelsstructuur. Als ze dat nalaten dan gaat de provincie dat doen (Kleijssen, interview 6-5-2009) . Hierbij beoordeelt de provincie Friesland het initiatief aan de hand van het provinciale detailhandelsbeleid. De provincie Limburg en Noord-Brabant zien in mindere mate een beschermende rol weggelegd voor de provincie. "De provincie beoordeelt initiatieven in een spanningsveld van verschillende belangen. Wanneer het niet de belangen van de provincie schaadt, dus het niet in strijd is met het provinciaal beleid, dan is het beoordelen van het initiatief niet de taak van de provincie. Er is geen verplichte doorwerking van het provinciaal beleid op gemeentelijk niveau" (Munnecom, interview 2-6-2009), aldus de provincie Noord-Brabant. Van de zes provincies die de beschermende rol hebben opgenomen in het detailhandelsbeleid blijken allen deze rol ook daadwerkelijk in de praktijk aan te nemen. Bij een doorwerking van 100% kan men van een uitstekende doorwerking spreken.

#### Uitspraak 21

In de praktijk nemen de provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland een regisserende rol aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie zou bijvoorbeeld de diverse betrokkenen partijen bij elkaar kunnen halen", aldus provincie Utrecht (Telling, interview 9-6-2009). De provincie Gelderland geeft aan in de praktijk de regisserende rol op te pakken indien het gevraagd wordt of noodzakelijk is. "Daarbij is het belangrijk dat men eerst kijkt of een ontwikkeling überhaupt wel past binnen het provinciaal beleid" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). De provincies Groningen, Noord-Holland en Overijssel nemen in de praktijk geen regisserende rol aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie Noord-Holland geeft aan vooral terughoudend te zijn. De regisserende rol is voornamelijk taak van de regionale adviescommissies. De provincie Overijssel geeft aan dat ten aanzien van detailhandel men geen regisserende rol aanneemt. "De regisserende rol wordt veelal opgepakt door de gemeenten en de marktpartijen. Als een ontwikkeling niet van de grond komt of als er onvoldoende regionale afstemming is dan komt de provincie in actie" (Groenestein, interview 2-6-2009). Wat betreft de doorwerking hebben negen van de twaalf provincies deze uitspraak opgenomen in het beleid. Van deze negen provincies geven de provincies Noord-Holland en Overijssel in de praktijk aan geen regisserende rol aan te nemen. Dit is anders dan wat in het betreffende beleid staat. De doorwerking van het beleid in de praktijk van de provincies Noord-Holland en Overijssel is dus slecht. Op het niveau van de uitspraak werkt het beleid dus van zeven van de negen provincies door in de praktijk. Met een percentage van 78%, is de doorwerking van deze uitspraak dus matig te noemen.

## Uitspraak 22

In de praktijk geven alle provincies aan geen ontwikkelende rol te vervullen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 5.12 uitspraak 22). Alleen de provincie Noord-Brabant geeft aan neutraal tegenover de ontwikkelende rol te staan. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat men "ruimte wil bieden voor- en het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De provincie kan de markt verleiden om iets te ontwikkelen, maar de provincie zal geen grond verwerven of iets dergelijks" (Munnecom, interview 28-5-2009). De provincie Gelderland geeft aan dat op het gebied van detailhandel de provincie geen ontwikkelende rol aanneemt. "De markt is hier aan zet, niet de overheid" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). De provincie Limburg zegt het volgende: "in theorie zou het kunnen, maar in de praktijk komt het niet of nauwelijks voor" (Cimmermans, interview 11-5-2009). Volgens de provincie Noord-Holland heeft de provincie geen ontwikkelende rol. "Een bestuurder kan wel wensen hebben op bepaalde vlakken, dit is echter vrij persoonsgebonden. Over het algemeen heeft de provincie geen ontwikkelende rol" (Van der Meij, interview 28-5-2009). Bij deze uitspraak is het niet mogelijk om het concept doorwerking toe te passen, omdat geen enkele provincie deze uitspraak heeft opgenomen in het beleid.

## Resumé

- De provincie Flevoland is de enige provincie die zowel in het beleid als in de praktijk bovengemeentelijke (regionale) afstemming en kaderstelling niet noodzakelijk acht bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.
- De provincies zien zichzelf niet als initiatiefnemer voor regionale afstemming. Het merendeel van de provincies ziet zichzelf enkel als initiatiefnemer indien regionale afstemming door gemeenten onvoldoende of niet gebeurt.
- Alle provincies spelen een kaderstellende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.
- Alle provincies spelen een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Uitzonderingen zijn de provincies Limburg en Noord-Brabant.
- De provincies Groningen, Noord-Holland en Overijssel geven aan in de praktijk geen regisserende rol te spelen. Opmerkelijk is dat de provincies Noord-Holland en Overijssel wel in het detailhandelsbeleid hebben aangegeven een beschermende rol aan te nemen. De overige provincies spelen in de praktijk wel een beschermende rol.
- Geen enkele provincie voorziet een ontwikkelende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.
- De gemiddelde doorwerking van de uitspraken uit deze paragraaf zijn 93% en dus goed te noemen.

## 5.8 Concluderend

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van het detailhandelsbeleid van de provincies en het handelen van de provincies op basis van dit detailhandelsbeleid. De centrale vraag van dit hoofdstuk is: wat zijn de kenmerken van het provinciaal detailhandelsbeleid en op welke manier wordt het provinciaal detailhandelsbeleid toegepast? In deze concluderende paragraaf worden allereerst de belangrijkste overeenkomsten inzichtelijk gemaakt, vervolgens de belangrijkste verschillen en ten slotte wordt de mate van doorwerking kort besproken.

Er zijn veel overeenkomstigheden geconstateerd tussen de provincies. Aan de hand van het detailhandelsbeleid willen alle provincies voorkomen dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen een ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Daarbij sturen alle provincies (met uitzondering van Flevoland) niet enkel op het behoud van de bestaande detailhandelsstructuur, maar ook op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur. Om dit te bewerkstelligen heeft het merendeel van de provincies aangegeven dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen bij voorkeur binnen of grenzend aan de bestaande detailhandelsstructuur worden gesitueerd. Om dit te verwezenlijken proberen alle provincies aan de hand van het detailhandelsbeleid voldoende ruimte te bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Het is echter niet altijd mogelijk om detailhandelsontwikkelingen binnen of grenzend aan de bestaande structuur te situeren. In dergelijke gevallen dienen nieuwe detailhandelsontwikkelingen elders gesitueerd te worden. Hierbij zijn detailhandelsontwikkelingen in het buitengebied expliciet verboden door alle provincies. Op deze manier wil men de komst van weidewinkels voorkomen. Om de bovenstaande doelen te bewerkstelligen nemen volgens alle provincies de gemeenten een beschermende rol aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Gemeenten beoordelen nieuwe initiatieven aan vigerend beleid en grijpen in bij ontwikkelingen die een ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Daarnaast hebben volgens alle provincies (met uitzondering van Friesland en Zuid-Holland) gemeenten ook een regisserende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Wat betreft de taken die gemeenten hebben bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen zijn het merendeel van de provincies het eens. Ten behoeve de beschermende en de regisserende gemeentelijke rollen is het volgens alle provincies, behalve Gelderland, van belang dat gemeenten het provinciale detailhandelsbeleid concretiseren. Daarnaast zijn gemeenten volgens alle provincies verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Tevens is het voorkomen van brancheervaging op perifere locaties volgens alle provincies, met uitzondering van Zeeland, een belangrijke taak. Het voorkomen van brancheervaging op perifere locaties behoeft namelijk maatwerk. De grootste overeenkomst wat betreft de provinciale rollen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen is te zien bij de beschermende rol. Hierbij heeft een aantal provincies aangegeven dat zij in het kader van de beschermende rol de term 'beoordelen' prefereren. De beschermende rol van provincies is enkel beperkt tot detailhandelsontwikkelingen die provinciale belangen raken. Naast de beschermende rol neemt het

merendeel van de provincies ook de regisserende rol aan. Uitzonderingen zijn de provincies Groningen, Noord-Holland en Overijssel. De provincie als regisseur brengt en houdt de voor het proces relevante partijen bij elkaar, hierin is zij vooral coördinator of bemiddelaar. Wat betreft de ontwikkelende rol is er ook sprake van overeenstemming. Alle provincies geven namelijk aan dat men geen ontwikkelende rol aanneemt bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

Naast de vele overeenkomsten zijn er ook een aantal verschillen geconstateerd. Zo is er verdeeldheid tussen de provincies wat betreft het behouden van het voorzieningenniveau van kleine kernen. De provincies Noord-Brabant en Overijssel geven aan dat sommige kernen dermate klein zijn dat het in stand houden van het voorzieningenniveau niet mogelijk is in verband met het ontbreken van voldoende draagvlak. In dergelijke gevallen moet het voorzieningenniveau geconcentreerd worden op een regionaal niveau. Een andere uitspraak waarbij er grote verschillen zijn, betreft het realiseren van een complementair aanbod tussen perifere locaties en bestaande locaties. De provincies die hier op sturen zijn: Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht, Zeeland, Zuid-Holland. Nieuwe perifere locaties moeten de bestaande structuur versterken. Dit is niet mogelijk indien het perifere aanbod niet complementair is. Er is ook verdeeldheid wat betreft de bereikbaarheid als sturende factor voor de locatiekeuze van bovenlokale detailhandel. Dit geldt voor zowel de bereikbaarheid per auto als voor de bereikbaarheid per openbaar vervoer. Volgens de provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Limburg, Utrecht en Zeeland is de bereikbaarheid per auto van bovenlokale detailhandel van belang, maar heeft het niet per definitie altijd een sturende werking.

In dit onderzoek is de mate van doorwerking van het detailhandelsbeleid onderzocht aan de hand van intentionele en anticipatoire uitspraken. Daarbij is in dit hoofdstuk de mate van doorwerking specifiek gericht het instrumentele gebruik (zie § 4.4). Bij het instrumentale gebruik gaat het om; strategische beleidsuitspraken die direct worden gehanteerd bij de uitvoering van het beleid. De totale doorwerking van het provinciaal detailhandelsbeleid is bijelkaar opgeteld 91%. Daarmee is de doorwerking en dus het instrumentele gebruik van het provinciale detailhandelsbeleid in de praktijk, volgens de in dit onderzoek gehanteerde classificatie, "goed" te noemen. Het provinciale detailhandelsbeleid en de IPO-richtlijnen werken dus goed door in het handelen van de provincie in de praktijk.

## Hoofdstuk 6. Drie hypothetische detailhandelontwikkelingen

Dit onderzoek over het provinciale detailhandelsbeleid is specifiek gericht op bovenlokale detailhandelontwikkelingen. De kenmerken van het detailhandelsbeleid van de provincies zijn in het vorige hoofdstuk inzichtelijk gemaakt. Daarbij is het provinciale detailhandelsbeleid en het algemene handelingskader van de provincies op basis van het detailhandelsbeleid geanalyseerd. Dit hoofdstuk is specifiek gericht op drie bovenlokale detailhandelontwikkelingen namelijk: een megasupermarkt, een meubelboulevard en een Factory Outlet Centre. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is: "Hoe reageren de provincies op deze drie hypothetische detailhandelontwikkelingen?" De genoemde detailhandelontwikkelingen worden in de vorm van hypothetische veronderstellingen voorgelegd aan de provincies. Hierdoor wordt het duidelijk hoe provincies handelen bij dergelijke typen detailhandelontwikkelingen. Het beeld dat hierover wordt opgebouwd, kan vervolgens worden vergeleken met het officiële beleid teneinde consistentie tussen beleidsvoornemen en beleidspraktijk na te gaan.

### 6.1 Onderzoeksprotocol

De keuze van de hypothetische detailhandelontwikkelingen is gebaseerd op de bezoekmotieven van de consument (zie ook paragraaf 2.2.1., p. 28). Het bezoekmotief van de consument is (grotendeels) bepalend voor de locatie, het type en de omvang van de detailhandelontwikkeling. Consumenten kiezen afhankelijk van het doel (motief) en het moment verschillende plaatsen om aankopen te doen (DTNP, 2009, p. 10). Aan de andere kant wordt consumentengedrag ook beïnvloed door veranderingen in de aanbodstructuur. Wanneer er nieuwe winkelformules of winkel gebieden ontwikkeld worden, past de consument zijn gedrag daar in meer of mindere mate op aan (DTNP, 2009, p. 10). Op het gebied van detailhandel worden er drie typen winkelgedrag onderscheiden. Bij ieder bezoekmotieven zijn er één of enkele branches te benoemen die aansluiten bij de aard van het bezoekmotief. In bijlage 1 zijn de branches met de bijbehorende productgroepen weergegeven. Bij elk bezoekmotief wordt een bijbehorende bovenlokale detailhandelontwikkeling gekozen die als hypothetische ontwikkeling wordt voorgelegd aan de provincies. Vanuit de centrale vraagstelling: Veronderstel dat er ergens in de provincie een initiatief wordt genomen tot een bepaalde detailhandelontwikkeling, wat is dan de positie van de provincie? De drie bezoekmotieven zijn:

- Boodschappen doen: Hierbij staat de efficiënte aankoop van voedings- en genotmiddelen en frequent benodigde non-food (zoals drogist, tijdschriften, bloemen) centraal (DTNP, 2009a). Boodschappencentra hebben veelal een relatief hoge bezoekfrequentie, een relatief korte verblijfstijd en de afstand die consumenten bereid zijn om af te leggen is relatief laag. De

*megasupermarkt* is de bovenlokale detailhandelsontwikkeling die in dit onderzoek wordt voorgelegd bij het motief 'boodschappen doen' .

- Doelgerichte aankopen: Bij doelgerichte aankopen is zowel het artikel als de winkel waarin de aankoop plaats gaat vinden al bepaald. Hierbij zijn efficiëntie en effectiviteit van de aankoop van belang. Afhankelijk van de uniciteit van het artikel is men bereid om daarvoor een bepaalde inspanning te doen (DTNP, 2009b, p. 12). De *meubelboulevard* is de bovenlokale detailhandelsontwikkeling die in dit onderzoek wordt voorgelegd bij het motief 'doelgerichte aankopen.
- Recreatief winkelen: Bij recreatief winkelen is het doel ontspanning en vermaak. Hierbij staat de aankoop van een bepaald artikel niet centraal, maar de winkelactiviteit zelf (Evers et al, p. 21). Een divers aanbod is hierbij gewenst. In dit onderzoek wordt bij het bezoekmotief 'recreatief winkelen' het *Factory Outlet Centre* voorgelegd aan de provincies.

Per bezoekmotief wordt dus een hypothetische detailhandelsontwikkeling voorgelegd aan de provincies. Aan de hand van een aantal vragen wordt inzichtelijk gemaakt hoe de provincies omgaan met dergelijke ontwikkelingen (zie tekstvak 6.1). Per vraag wordt er een vergelijkende analyse gemaakt van de handelswijze van de provincies bij de drie detailhandelsontwikkelingen. Daarbij wordt duidelijk of provincies wel of geen verschil maken in de handelswijze tussen de drie detailhandelsontwikkelingen. Om dit op een valide en betrouwbare wijze inzichtelijk te maken, worden er bij iedere detailhandelsontwikkeling dezelfde vragen gesteld. Omdat de aard van de vragen divers is, verschilt de manier van uitwerking per vraag. Deze analyse wordt enkel uitgevoerd aan de hand van de verkregen informatie uit de interviews.

1. Valt het detailhandelsconcept 'megasupermarkt / meubelboulevard / Factory Outlet Centre' onder de verantwoordelijkheid van de provincie?
2. Neemt de provincie een regisserende, ontwikkelende of beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een 'megasupermarkt / meubelboulevard / Factory Outlet Centre'?
3. Welke stappen zet de provincie wanneer een dergelijk concept zich aandient?
4. Welke toetsingskaders hanteert de provincie?
5. Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een megasupermarkt / meubelboulevard / Factory Outlet Centre toe?

Tekstvak 6.1: De voorgelegde vragen per hypothetische detailhandelsontwikkeling.

## 6.2 Drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen

### Megasupermarkt

Supermarkten zoeken in toenemende mate naar mogelijkheden tot schaalvergroting omdat dit kansen biedt om een groter marktaandeel te verkrijgen met een efficiëntere bedrijfsvoering. Door een groter winkelvloeroppervlak is het voor de detaillist mogelijk een breder en groter assortiment te voeren. Op deze manier probeert men in te spelen op de vraag naar een breed en gevarieerd winkelaanbod. Het DHV (2009, p. 19) spreekt van een megasupermarkt wanneer het winkelvloeroppervlak minimaal 3000m<sup>2</sup> is. Volgens deze maatstaf zijn er momenteel ruim 50 megasupermarkten in Nederland. Voor de consument is het belangrijk dat de megasupermarkten goed bereikbaar zijn per auto en dat men goedkoop kan parkeren. Door de verkeersaantrekkende werking zijn mega- supermarkten veelal moeilijk in te passen in reguliere buurt- en wijkwinkelcentra. Een Nederlands voorbeeld van een megasupermarkten is de Alberheijn XL. Hieronder is het fictieve scenario van de megasupermarkt weergegeven:



*In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een megasupermarkt in de periferie. De megasupermarkt heeft een omvang van 4.000 m<sup>2</sup> en heeft een bovenlokale impact. De megasupermarkt valt onder de branches 'voedings- en genotmiddelen' en 'frequent benodigde non-food', het koopmotief van de bezoekers is dagelijks.*

### Meubelboulevard

Een meubelboulevard is een thematische winkelconcentratie bestaande uit minimaal vijf winkels met een minimaal winkelvloeroppervlak van 10.000 m<sup>2</sup> gericht op woninginrichting en aanverwanten (HBD, 2004, p. 10). Volgens DTNP (2009, p 40) is het aanbod van meubelboulevards dusdanig breed geworden dat het thema wonen veelal vertroebeld is met bouwmarkten en bruin- en witgoed. In totaal waren er in 2004 77 meubelboulevards in Nederland. De meubelboulevards zijn voornamelijk gesitueerd aan de rand van steden waardoor ze goed bereikbaar zijn per auto. Voorbeelden van meubelboulevards zijn Novium Woonboulevard in Nijmegen en Villa Arena in Amsterdam. Hieronder is het fictieve scenario van de meubelboulevard weergegeven:



*In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een meubelboulevard. De meubelboulevard heeft een omvang van 22.000 m<sup>2</sup> en heeft daarmee een bovenlokale impact. De meubelboulevard valt onder de branche 'gerichte non-food' (w.o. woninginrichting, keukens en sanitair) en het koopmotief van de bezoekers is doelgericht. De meubelboulevard ligt perifeer ten opzichte van de bestaande detailhandelsstructuur.*

### Factory Outlet Centre

Eén van de besproken trends in detailhandel is thematisering (zie § 2.2.4.). Thematisering is een specialisering naar een bepaald bezoekmotief waarbinnen men zich concentreert op één bepaalde doelgroep of branchegroep (DTNP, 2009a). Een Factory Outlet Centre (oftewel FOC) is een dergelijk themagericht winkelcentrum. Een FOC is een concentratie van merkwinkels waar fabrikanten hun overtollige voorraden tegen gereduceerde prijzen, direct aan de consument verkopen (Meijering, 2001). In een FOC worden voornamelijk kleding en schoenen verkocht. Een FOC dient ter aanvulling van het aanbod in de bestaande detailhandelsstructuur. Fysiek gezien lijkt een FOC veel op een klein winkelcentrum. In Nederland zijn er momenteel drie FOC's namelijk: Bataviastad in Lelystad, Rosada in Roosendaal en Designer Outlet Roermond. Hieronder is het fictieve scenario van de Factory Outlet Centre weergegeven:



*In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een Factory Outlet Centre. De Factory Outlet Centre heeft een omvang van 15.000 m<sup>2</sup> en heeft een bovenlokale impact. De Factory Outlet Centre valt onder de branche 'modisch recreatief' (o.a. kleding en mode accessoires, schoenen en lederwaren) en 'overig recreatief' en het koopmotief van de bezoekers is recreatief. De ligging is perifeer ten opzichte van de bestaande detailhandelsstructuur. Verondersteld wordt dat een Factory Outlet Centre niet concurrerend is met het aanbod in de binnenstad, omdat het gaat om oude collecties en restanten.*

### 6.3 Analyse van de handelswijze van de provincie

#### 6.3.1 De verantwoordelijkheid bij de drie detailhandelsconcepten

De eerste vraag die gesteld wordt is: Valt de betreffende detailhandelsontwikkeling onder de verantwoordelijkheid van de provincie of de gemeente? In tabel 6.1 zijn de antwoorden van de provincies op deze vraag weergegeven.

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Mega - supermarkt	1	x		x			x			x	x	
	2		x		x	x		x	x			x
Meubel-Boulevard	1	x					x		x	x		
	2		x	x	x	x		x			x	x
FOC	1	x	x	x			x	x	x	x	x	
	2				x	x						x

\* Welk overheidsorgaan is verantwoordelijk voor het detailhandelsconcept 'megasupermarkt/meubelboulevard/Factory Outlet Centre'?

1= Provincie  
2=Gemeente  
x = het verantwoordelijke overheidsorgaan volgens de provincie

Tabel 6.1: Het verantwoordelijke overheidsorgaan

#### Megasupermarkt

Bij de ontwikkeling van een megasupermarkt in de periferie is er verdeeldheid over welk overheidsorgaan het verantwoordelijke orgaan is. Een kleine meerderheid van de provincies (Friesland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland) geven aan dat de gemeente verantwoordelijk is bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt. De gemeente is in eerste instantie verantwoordelijk om in te grijpen bij ontwikkelingen die strijdig zijn met het provinciale detailhandelsbeleid. Doet de gemeente dit niet dan zal de provincie interveniëren. Volgens de provincie Friesland zal, "wanneer een gemeentelijke beslissing niet in lijn is met het provinciaal beleid, de

provincie ingrijpen" (Kleijssen, Interview 6-5-2009). De provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland geven aan dat de provincie verantwoordelijk is, omdat het in dit geval gaat om een (mega)supermarkt met een bovenlokale impact, gesitueerd op een perifere locatie. De voornaamste reden volgens de provincies is dat (mega)supermarkten met de branches voedings- en genotmiddelen en frequente benodigde non-food ongewenst zijn op een perifere locatie. Zo geeft de provincie Noord-Brabant aan dat "de verantwoordelijkheid erg afhankelijk is van de locatie van de ontwikkeling" (Munnecom, interview 28-5-2009). De provincie Utrecht geeft aan dat "bij een nieuwe ontwikkeling op een nieuwe locatie de provincie verantwoordelijk is" (Tellingen, interview 9-6-2009). Wanneer de ontwikkeling van een megasupermarkt niet op een perifere plaats vindt dan is het een gemeentelijke aangelegenheid.

#### Meubelboulevard

Ook bij de ontwikkeling van een meubelboulevard in de periferie is er verdeeldheid met betrekking tot het verantwoordelijke overheidsorgaan. In dit geval geeft tevens een meerderheid van de provincies (Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland) aan dat de gemeente verantwoordelijk is. De provincie Limburg geeft aan dat dit "primair een gemeentelijke aangelegenheid is. Bij ontwikkelingen die van provinciaal belang zijn, maakt de provincie haar standpunten kenbaar" (Cimmermans, interview 11-5-2009). De provincie Noord-Holland zegt "de ontwikkeling van een meubelboulevard te volgen. Indien gemeenten ontoereikend handelen dan zal de provincie interveniëren" (Van der Meij, interview 28-5-2009). Volgens de provincies Flevoland, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht is de provincie verantwoordelijk bij de ontwikkeling van een meubelboulevard in de periferie. Zo beargumenteert de provincie Overijssel dat vanwege de omvang en de perifere locatie van deze ontwikkeling, de provincie de verantwoordelijke instantie is. Een verklaring voor het feit dat een meerderheid van provincies aangeven dat de gemeente verantwoordelijk is bij de ontwikkeling van een meubelboulevard, is dat op een meubelboulevard (voornamelijk) PDV-branches gevestigd zijn/worden.

#### Factory Outlet Centre (FOC)

In tegenstellingen tot de ontwikkeling van een megasupermarkt en een meubelboulevard, is volgens het merendeel van de provincies (Flevoland, Friesland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zeeland) de provincie het verantwoordelijke overheidsorgaan bij de ontwikkeling van een FOC. Zij beargumenteren dat vanwege de grote omvang van een FOC het een bovenregionale impact heeft. Daarnaast is een FOC voornamelijk gericht op de branche "modisch-recreatief" (zie bijlage 1), perifere vestiging van deze branche is ongewenst. De provincies Groningen, Limburg en Zuid-Holland geven aan dat de gemeente verantwoordelijk is bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen FOC. De provincie Groningen heeft "vooraf randvoorwaarden gesteld en daarbinnen kan de gemeente een dergelijke ontwikkeling uitwerken. Het is dus in eerste instantie een gemeentelijke aangelegenheid. De

provincie is wel nadrukkelijk aanwezig, maar is niet verantwoordelijk'' (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009).

### 6.3.2. De rol die de provincie speelt

In deze paragraaf wordt een analyse gemaakt van de mogelijke rollen die de provincie speelt bij de drie detailhandelsontwikkelingen. In tabel 6.2 is per detailhandelsontwikkeling weergegeven welke rollen de provincies aannemen.

*		Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Megasupermarkt	1	(x)	x	x	x	(x)	(x)	x	x	(x)	(x)	x
	2	x	x	x		x	x	(x)		x	x	x
	3											
Meubelboulevard	1	(x)	(x)	x	x	(x)	(x)	x	x	x	(x)	x
	2	x	x	x		x	x	(x)		(x)	x	x
	3											
FOC	1	(x)	x	x	x	(x)	(x)	x	x	x	(x)	x
	2	x		x	(x)	x	x	(x)			x	x
	3											
<p>* Neemt de provincie een beschermende, regisserende of ontwikkelende rol aan bij de ontwikkeling van een 'megasupermarkt/meubelboulevard/Factory Outlet Centre'?</p> <p>1 = Beschermend                  2= Regisserend                  3= Ontwikkeldend                  x = de rol die het meest van toepassing is                  (x) = de rol die van toepassing is indien noodzakelijk</p>												

Tabel 6.2 De rol die de provincie speelt bij drie verschillende detailhandelsontwikkelingen

### Megasupermarkt

De provincies Friesland, Gelderland en Zuid-Holland nemen zowel de beschermende als de regisserende rol aan bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt. Aan de hand van de beschermende rol houdt men rekening met die elementen in de structuur die je overeind wilt houden volgens het provinciaal detailhandelsbeleid. Aan de hand van de regisserende rol wil men in overleg met gemeenten en marktpartijen bekijken wat de marktruimte is en wat de mogelijkheden zijn, aldus de provincie Zuid-Holland. De provincies Gelderland en Overijssel nemen alleen de beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt. De provincie Noord-Holland neemt in eerste instantie de beschermende rol aan en indien nodig de regisserende rol. De provincie Noord-Holland geeft aan dat "indien gevraagd door gemeenten men een regisserende rol kan aannemen ten behoeve het ontwikkelingsproces" (Van der Meij, interview 28-5-2009). Omgekeerd nemen de provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland een regisserende rol aan en indien noodzakelijk neemt men de beschermende rol nemen. De provincie Noord-Brabant "neemt een regisserende rol een ten behoeve regionale afstemming en advisering. De provincie neemt alleen een beschermende rol aan bij significantie ontvricting van de bestaande structuur" (Munnecom, interview 28-5-2009). Overigens neemt geen enkele provincie de ontwikkelende rol aan.

### Meubelboulevard

In het geval van de ontwikkeling van een perifere meubelboulevard nemen de provincies Gelderland en Zuid-Holland zowel de beschermende als de regisserende rol aan. De provincies Groningen en Overijssel nemen alleen de beschermende rol aan. Een meubelboulevard heeft volgens de provincie Overijssel namelijk een bovenregionale impact, waardoor de bestaande detailhandelsstructuur bescherming verdient. De provincies Noord-Holland en Utrecht nemen in eerste instantie de beschermende rol aan en indien nodig de regisserende rol. Volgens de provincie Utrecht kan indien nodig de regisserende rol gebruikt worden om aan de hand van overleg en samenwerking met gemeenten en marktpartijen tot alternatieven te komen voor een meubelboulevard. Het merendeel van de provincies (Flevoland, Friesland, Limburg, Noord-Brabant, Zeeland) neemt een regisserende en indien nodig een beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen meubelboulevard. De provincie Friesland neemt de regisserende rol aan om overleg en samenwerking tot stand te brengen tussen diverse partijen en op deze manier de ontwikkeling te sturen van een meubelboulevard. Ook in het geval van de meubelboulevard neemt geen enkele provincie de ontwikkelende rol aan.

### Factory Outlet Centre

Bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen FOC nemen de provincies Gelderland en Zuid-Holland wederom zowel de beschermende als de regisserende rol aan. De provincies Friesland, Overijssel en Utrecht geven aan alleen de beschermende rol aan te nemen vanwege de nationale impact van een FOC. De provincies Groningen en Noord-Holland nemen een beschermende en indien nodig een

regisserende rol aan. Beide provincies geven aan dat indien nodig men aan de hand van een regisserende rol de ontwikkeling van een FOC zodanig probeert te sturen dat het binnen de kaders van het provinciale detailhandelsbeleid valt. De provincies Flevoland, Limburg, Noord-Brabant en Zeeland nemen in eerste instantie de regisserende rol aan en indien nodig neemt men de beschermende rol aan. De provincie Zeeland geeft aan de bestaande detailhandelsstructuur te beschermen door de regisserende rol aan te nemen. Op deze manier wil men ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen FOC neemt geen enkele provincie de ontwikkelende rol aan.

Kort samengevat nemen alle provincies (indien nodig) een beschermende rol aan bij alle drie de perifere detailhandelsontwikkelingen. Daarnaast neemt het merendeel van de provincies bij alle drie detailhandelsontwikkelingen een regisserende rol aan. De ontwikkelende rol wordt geen enkele keer door een provincie aangenomen. De resultaten wat betreft de rollen die de provincies aannemen, zijn (grotendeels) in overeenstemming met de resultaten uit tabel 5.14 (§ 5.7.2). In deze tabel worden de rollen die de provincies in de praktijk spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen weergegeven. Opvallend is dat zeven van de elf provincies (Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland en Zuid-Holland) bij alle drie de detailhandelsontwikkelingen dezelfde rollen aannemen. Het merendeel van de provincies maakt wat betreft de rol die zij spelen dus geen verschil tussen de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

### *6.3.3. De stappen die provincies nemen*

Op basis van de antwoorden op de interviews zijn er over het algemeen vijf stappen te onderscheiden die de provincie kan nemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen (zie tabel 6.3). In de analyse worden de stappen van de provincies weergegeven waarvan zij in het interview expliciet hebben aangegeven dat zij die nemen bij de drie detailhandelsontwikkelingen. In deze paragraaf worden de drie detailhandelsontwikkelingen niet apart maar gezamenlijk besproken. Een ontwikkelingsproces is veelal een iteratief proces. De onderstaande stappen worden door de provincies dus niet altijd in chronologische volgorde gezet.

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<b>Megasupermarkt</b>	1.	x	x	x	x	x	x			x	x	
	2.				x			x <sup>1</sup>				x <sup>1</sup>
	3.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	4.		x	x		x	x	x	x	x		x
	5.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Meubelboulevard</b>	1.	x	x	x	x	x	x			x	x	
	2.				x			x <sup>1</sup>				x <sup>1</sup>
	3.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	4.		x	x		x	x	x	x	x		x
	5.	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
<b>FOC</b>	1.	x	x	x	x	x	x			x	x	
	2.				x			x <sup>1</sup>				x <sup>1</sup>
	3.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	4.		x	x		x	x	x	x	x		x
	5.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

\* Welke stappen neemt de provincie wanneer een dergelijk concept zich aandient?

Stappen:

1. Vooroverleg
2. De provincie stelt een onderzoek in naar de ruimtelijke gevolgen van de ontwikkeling
3. Beoordeling en toetsing aan het provinciaal beleid
4. Provincie neemt duidelijk een standpunt in
5. Indien strijdig dan toepassing provinciale instrumenten Wro

x = De stap wordt door de betreffende provincie gezet

x<sup>1</sup> = Een regionale adviescommissie onderzoekt en adviseert de gemeente(n) en provincie

Tabel 6.3: De stappen die de provincies zetten bij de drie detailhandelsontwikkelingen

Uit een analyse blijkt dat de provincies bij de te nemen stappen geen onderscheid maken tussen de drie detailhandelsontwikkelingen. De provincies nemen dus bij iedere detailhandelsontwikkeling dezelfde stappen.

- Stap 1: Bij een initiatief van een van de drie detailhandelsontwikkelingen houden de provincies Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland allereerst een vooroverleg. De overige provincies hebben dit niet expliciet aangegeven.
- Stap 2: De provincie Groningen stelt een onderzoek in naar de gevolgen van de betreffende ontwikkeling. In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt onderzoek gedaan naar de gevolgen van de detailhandelsontwikkeling door respectievelijk de Regionale Adviescommissie en het Regionale Economische Overlegorgaan. De overige provincies vinden het instellen van een onderzoek naar de detailhandelsontwikkeling geen taak van de provincie.
- Stap 3: Alle provincies geven aan dat men de drie detailhandelsontwikkelingen beoordeelt aan de hand van het provinciale detailhandelsbeleid. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland geven aan de detailhandelsontwikkeling te beoordelen aan de hand van de resultaten van het onderzoek van de Regionale Adviescommissie.
- Stap 4: Het merendeel van de provincies (Friesland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland) hebben aangegeven een duidelijk standpunt naar buiten te brengen over de betreffende detailhandelsontwikkeling. De overige provincies blijken dit niet expliciet te doen.
- Stap 5: Indien de detailhandelsontwikkeling strijdig is met het provinciale beleid dan zijn alle provincies bereid de reactieve instrumenten op basis van de Wro toe te passen (zie paragraaf 3.4). Dit wordt alleen gedaan wanneer provincie, gemeenten en private partijen aan de hand van overleg en samenwerking niet tot een oplossing komen.

#### *6.3.4. Toetsing van het initiatief*

Op basis van het empirisch onderzoek zijn er drie toetsingskaders te onderscheiden, namelijk het provinciale detailhandelsbeleid, het distributie planologisch onderzoek (DPO) en de verkeersaantrekkende werking (zie tabel 6.4). Daarnaast zijn er nog enkele toetsingskaders die provincie specifiek zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de provincies bij de toepassing van toetsingskaders geen verschillen maken tussen de drie detailhandelsontwikkelingen. Daarom wordt deze subparagraaf behandeld per toetsingskader.

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<b>Megasupermarkt</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2.	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
	3.							x	x	x		x
	4.	x		x				x				x
<b>Meubelboulevard</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2.	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
	3.							x	x	x		x
	4.	x		x								
<b>FOC</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2.	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
	3.							x	x	x		x
	4.	x		x				x				x

\* = Welke toetsingskaders hanteert de provincie?

x = de provincie toetst het initiatief aan het betreffende beleid/onderzoek

1 = Provinciale detailhandelsbeleid

2 = Distributie planologisch onderzoek / onderzoek naar de economische effecten

3 = Verkeersaantrekkende werking

4 = Anders, namelijk...

Tabel 6.4: Het toetsen van het initiatief

#### Provinciaal detailhandelsbeleid

Alle provincies toetsen de drie bovenlokale detailhandelsontwikkeling aan het provinciaal detailhandelsbeleid. Daarbij onderzoekt men of de detailhandelsontwikkeling binnen de kaders valt van het provinciale detailhandelsbeleid.

### Distributief planologisch onderzoek (DPO)

Het merendeel van de provincies (Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zeeland) hebben expliciet aangegeven dat bij alle drie de detailhandelsontwikkelingen een DPO gewenst is. "Een DPO is niet verplicht maar het is wel een van de mogelijkheden om een goede onderbouwing te geven", aldus de provincie Flevoland (Groenestein, interview 2-6-2009). De provincie Groningen geeft aan: "Je vraagt altijd om een goede ruimtelijke onderbouwing en dat kan in verschillende vormen, één daarvan is een DPO" (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009). De provincies zien het DPO als een goed instrument om een ruimtelijke onderbouwing te geven.

### Verkeersaantrekkende werking

De provincies Noord-Holland, Overijssel en Utrecht geven aan de verkeersaantrekkende werking van drie detailhandelsontwikkelingen te onderzoeken en te toetsen. Volgens deze provincies hebben de drie detailhandelsontwikkelingen namelijk een grote verkeersaantrekkende werking. De provincie Utrecht geeft aan dat het toetsen van de verkeersaantrekkende werking een vereiste is voor de ontwikkeling. De overige provincies hebben niet expliciet aangegeven dat men de verkeersaantrekkende werking onderzoekt en toetst. Ondanks het feit dat deze drie ontwikkelingen potentieel een verkeersaantrekkende werking tot gevolg hebben, kan men concluderen dat de toetsing op de verkeersaantrekkende werking geen belangrijke rol speelt bij het merendeel van de provincies.

### Anders, namelijk...

De provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland toetsen naast de bovenstaande toetsingskaders de drie detailhandelsontwikkelingen ook nog op andere wijzen. De provincie Flevoland toetst bovenlokale detailhandelsontwikkelingen ook aan de Gemeentelijke Visie Vestigingslocaties (GVV). Gemeenten in Flevoland zijn verplicht een visie op te stellen met betrekking tot toekomstige vestigingslocaties. Het detailhandelsbeleid van de provincies Gelderland is een onderdeel van het Gelderse verstedelijkingsbeleid. Bovenlokale detailhandelsontwikkelingen worden ook aan dit verstedelijkingsbeleid getoetst. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben regionale adviescommissies opgesteld. Zij onderzoeken bovenlokale detailhandelsontwikkelingen en adviseren de provincies. Het initiatief wordt dus onderzocht door de regionale adviescommissies en de provincie hanteert dit advies in haar besluitvorming over de detailhandelsontwikkeling.

#### *6.3.5 De voorwaarden voor ontwikkeling*

Op basis van het empirisch onderzoek zijn er enkele generieke voorwaarden te onderscheiden waar aan de betreffende detailhandelsontwikkeling moet voldoen. Daarnaast zijn er ook een aantal voorwaarden te onderscheiden die specifiek zijn per detailhandelsontwikkeling. De voorwaarden die gesteld worden door de provincies worden in deze paragraaf per detailhandelsontwikkeling behandeld.

## Megasupermarkt

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<b>Megasupermarkt</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2.	x					x		x	x	x	x
	3.		x	x	x			x			x	
	4.					x				x		x
	5.				x	x	x	x		x		

\* Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een Factory Outlet Centre toe?  
x = een voorwaarde die de provincie stelt  
1. Het initiatief mag geen ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur  
2. Aansluitend of binnen de bestaande detailhandelsstructuur  
3. De branches voedings- en genotmiddelen worden niet toegestaan op een perifere locatie  
4. Omvang beperkingen (m2)  
5. Verkeerstechnische inpasbaar

Tabel 6.5: De voorwaarden voor ontwikkeling van een megasupermarkt

- Volgens alle provincies is een voorwaarde voor de vesting van een megasupermarkt dat het geen ontwrichtende werking heeft op de bestaande detailhandelsstructuur. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat "een megasupermarkt wordt toegestaan indien het de bestaande structuur versterkt. Het mag niet ten koste gaan van de bestaande structuur" (Munnecom, interview 28-5-2009). Volgens de provincie Zeeland "moet een DPO aantonen dat de ontwikkeling van een megasupermarkt geen ontwrichtende werking heeft" (Jaspers, interview 27-5-2009).
- De provincies Flevoland, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland hebben expliciet aangegeven dat een megasupermarkt aansluitend of binnen de bestaande detailhandelsstructuur moet worden gevestigd. Noord-Brabant: "een dergelijke ontwikkeling moet in of aangrenzend de bestaande detailhandelsstructuur. Wanneer dit niet mogelijk is dan kan het indien goed onderbouwd, worden gevestigd op een goed ontsloten gebied" (Munnecom, interview 28-5-2009).

3. De provincies Friesland, Gelderland, Groningen, Noord-Holland en Zeeland hebben expliciet aangegeven dat vestiging van de branches voedings- en genotmiddelen niet wordt toegestaan op een perifere locatie. Volgens de overige provincies wordt de perifere vestiging van een megasupermarkt op basis van de branchering dus niet expliciet uitgesloten. De provincie Gelderland geeft aan dat "de branche voedings- en genotmiddelen niet perifeer mag worden gevestigd en helemaal niet in de vorm van een weide winkel" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). De provincie Groningen sluit zich hier bij aan: "de vestiging van megasupermarkt is niet mogelijk in de periferie want het is geen PDV-branche" (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009).
4. De provincies Limburg, Utrecht en Zuid-Holland stellen eisen ten aanzien van de omvang van een megasupermarkt. Zo geeft de provincie Utrecht aan dat de "Maximale omvang van supermarkten bij een kern tot 50.000 inwoners 2000 m<sup>2</sup> bvo is. De maximale omvang van supermarkten bij een kern met meer dan 50.000 inwoners is 3000 m<sup>2</sup> bvo" (Tellingen, interview 9-6-2009). In Zuid-Holland is de maximale toegestane omvang van een megasupermarkt 5000 m<sup>2</sup> bvo. De provincie Limburg geeft aan dat supermarkten vanaf 3500 m<sup>2</sup> in de periferie gevestigd mogen worden indien de megasupermarkt geen ontwrichtende gevolgen heeft op de bestaande detailhandelsstructuur. Supermarkten kleiner dan 3500 m<sup>2</sup> worden niet toegestaan in de periferie.
5. De provincies Groningen, Limburg, Noord- Brabant, Noord-Holland en Utrecht geven expliciet aan dat de verkeerstechnische inpasbaarheid een voorwaarde is voor een megasupermarkt. Volgens de provincie Noord-Brabant is "een goede ontsluiting noodzakelijk bij een megasupermarkt bij een perifere vestiging van een megasupermarkt" (Munnecom, interview 28-5-2009). De provincie Limburg geeft aan dat megasupermarkten bij voorkeur dienen te worden gevestigd in een stadsdeelcentrum of in de stadsrandzone van de binnenstad, mits ruimtelijk en verkeerstechnisch inpasbaar. Perifere vestiging van een meubelboulevard wordt niet op voorhand uitgesloten, vanwege de ruimtelijke en verkeerskundige dimensie van een dergelijke voorziening.

## Meubelboulevard

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<b>Meubelboulevard</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	3.	x		x		x	x			x	x	x
	4.		x		x	x		x	x		x	x
	5.				x		x				x	x

\* Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een Factory Outlet Centre toe?  
x = een voorwaarde die de provincie stelt  
1. Het initiatief mag geen ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur  
2. Moet binnen de stedelijke regio  
3. Bij voorkeur aansluitend of binnen de bestaande detailhandelsstructuur  
4. Branche beperkingen  
5. Verkeerstechnische inpasbaar

Tabel 6.6: De voorwaarden voor ontwikkeling van een meubelboulevard

1. Alle provincies hebben aangegeven dat de ontwikkeling van een meubelboulevard geen ontwrichtende gevolgen mag hebben op de bestaande detailhandelsstructuur.
2. & 3. Een voorwaarde die alle provincies stellen, is dat een meubelboulevard moet worden gevestigd binnen het stedelijke gebied. Een meubelboulevard in de vorm van een weidewinkel is dus in geen enkele provincie mogelijk. Daarbij geven de provincies Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland aan dat een meubelboulevard bij voorkeur in of aansluitend aan de bestaande voorzieningenstructuur dient te worden gevestigd. De provincie Noord-Holland geeft aan dat de vestiging van een meubelboulevard beperkt is tot de stedelijke centra. "In beginsel zoeken naar locaties binnen of grenzend aan de bestaande structuur, dit is echter bij een meubelboulevard vanwege de omvang vrij moeilijk. Het is gewenst om aan te sluiten bij bestaande meubelboulevards" (Van der Meij, interview 28-5-2009). Volgens de provincie Utrecht is er vrij weinig ruimte binnen het stedelijke gebied. Ten

behoefte van zorgvuldig ruimtegebruik is het daarom gewenst dat een nieuwe meubelboulevard grenzend aan bestaande meubelboulevards wordt ontwikkeld.

4. In de praktijk hebben enkel de provincies Friesland en Groningen expliciet aangegeven dat men een beperkt aantal branches toestaat bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen meubelboulevard. Volgens de provincie Friesland "worden alleen de branches non-food volgens de brancheringslijst van de provincie toegestaan op perifere locaties" (Kleijssen, Interview 6-5-2009). De provincie Groningen geeft aan dat "bij een perifeer gelegen meubelboulevard alleen PDV-branches worden toegestaan (zie bijlage ..., gerichte non-food). Het moet dus gaan om goederen die vanwege de volumineuze aard niet inpasbaar zijn binnen de bestaande detailhandelsstructuur" (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009).
5. De provincies Groningen, Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland geven expliciet aan dat de verkeerstechnische inpasbaarheid een voorwaarde is voor een meubelboulevard. De provincie Zeeland geeft aan "dat bij de ontwikkeling van een meubelboulevard de verkeersstructuur en de ontsluiting voldoende moet zijn" (Jaspers, interview 27-5-2009). Volgens de provincie Zuid-Holland is "de verkeersaantrekkende werking van een meubelboulevard vrij groot. Bij een dergelijke ontwikkeling wordt er daarom meer op gebiedsniveau gekeken" (Nijssen, interview 9-6-2009).

### Factory Outlet Centre (FOC)

	*	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
<b>Factory Outlet Centre</b>	1.	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	x
	2.		x		x	x			x	-	-	
	3.	x		x			x	x		-	-	x
	4.		x		x	x			x	-	-	x
	5.			x		x	x	x		-	-	x

\* Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een Factory Outlet Centre toe?  
x = een voorwaarde die de provincie stelt  
- = de provincie staat bij voorbaat geen FOC toe

1. Het initiatief mag geen ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur
2. Aansluitend of binnen de bestaande detailhandelsstructuur
3. Binnen de stedelijke regio
4. De branches modisch recreatief en overig recreatief worden niet toegestaan op perifere locaties
5. Verkeerstechnische inpasbaar

Tabel 6.7: De voorwaarden voor ontwikkeling van een Factory Outlet Centre

De provincies Utrecht en Zeeland hebben aangegeven dat een FOC niet wordt toegestaan. "De provincie Utrecht zegt bij voorbaat nee, ongeacht de ligging van het FOC " (Tellingen, interview 9-6-2009). De provincie Zeeland geeft aan dat de ontwikkeling van een FOC te grootschalig is en niet past binnen de detailhandelsstructuur van Zeeland. Tevens is er onvoldoende draagvlak voor een dergelijke ontwikkeling. De provincies Utrecht en Zeeland worden bij deze analyse over de voorwaarden voor de ontwikkeling van een FOC niet meegenomen.

1. Alle provincies hebben aangegeven dat de ontwikkeling van een FOC geen ontwrichtende werking mag hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Is dit wel het geval, dan gaat de ontwikkeling van een FOC niet door.
2. Bij de provincies Friesland, Groningen Limburg en Overijssel is perifere vestiging van een FOC niet mogelijk. Een vereiste is dat een FOC binnen of aansluitend aan de bestaande

detailhandelsstructuur wordt gesitueerd. De provincie Friesland geeft aan dat "de ontwikkeling van een FOC in de periferie niet mogelijk is. Het is uitsluitend mogelijk in de binnensteden" (Kleijssen, Interview 6-5-2009). De provincie Groningen sluit zich daar bij aan: "een FOC alleen mogelijk is binnen de stedelijke centra" (Bouwense & Habraken, interview 3-6-2009).

3. De provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, en Zuid-Holland hebben aangegeven dat een FOC alleen wordt toegestaan indien het gelegen is binnen het stedelijke gebied. De provincie Gelderland geeft aan dat "de locatie van het FOC van groot belang is, het moet namelijk voldoen aan het verstedelijkingsbeleid van de provincie" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). Volgens de provincie Noord-Brabant is perifere vestiging van een FOC mogelijk indien aansluiting aan de bestaande detailhandelsstructuur niet mogelijk is. Vestiging buiten het stedelijke gebied is niet mogelijk.
4. Perifere vestiging van een FOC is bij het merendeel van provincies niet mogelijk vanwege de branches die worden gevoerd bij een FOC. De voornaamste branches zijn namelijk 'modisch recreatief' (o.a. kleding en mode accessoires, schoenen en lederwaren) en 'overig recreatief'. Deze branches zijn niet volumineus van aard en niet complementair aan de bestaande voorzieningenstructuur. Dit wordt door de provincies Friesland, Groningen, Limburg, Overijssel en Zuid-Holland aangegeven.
5. De verkeerstechnische inpasbaarheid is een voorwaarde die expliciet is gesteld door de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland. Volgens de provincie Gelderland zal "alle verkeershinder moeten worden verholpen op kosten van de initiatiefnemer. De provincie Gelderland betaalt alleen mee indien het FOC een meerwaarde is voor de provincie. Dit wordt niet van een FOC verwacht" (Zoutenbier, interview 27-5-2009). Volgens de provincie Noord-Brabant is "een voldoende verkeerstechnische inpasbaarheid noodzakelijk voor een bovenlokale detailhandelsontwikkeling als een FOC" (Munnecom, interview 28-5-2009).

#### **6.4 Concluderend**

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van het voorgenomen handelen van de provincies bij de ontwikkeling van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC. De drie detailhandelsontwikkelingen zijn in de vorm van hypothetische veronderstellingen voorgelegd. De vraag die in deze concluderende paragraaf beantwoord wordt, is: "Hoe reageren de provincies op een drietal hypothetische detailhandelsontwikkelingen?" Per vraag (zie tekstvak 6.1) wordt er een korte conclusie getrokken. Ten slotte wordt er een antwoord gegeven op de centrale vraag.

- Bij de ontwikkeling van een megasupermarkt en een meubelboulevard geeft het merendeel van de provincies aan dat gemeenten verantwoordelijk zijn. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling van een FOC, waarbij acht van de elf provincies aangeven dat de provincie verantwoordelijk is. Een kleine meerderheid (zes van de elf) van de provincies blijkt bij de verantwoordelijkheid van de ontwikkelingen geen onderscheid te maken tussen de drie detailhandelsontwikkelingen.
- Uit de analyse blijkt dat de meeste provincies bereid zijn zowel de beschermende als de regisserende rol aan te nemen bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Daarbij is iedere provincie bereid om de beschermende rol aan te nemen bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Niet iedere provincie neemt een regisserende rol aan. Maar als het gaat om de megasupermarkt en een meubelboulevard, kiest het merendeel van de provincies er toch voor om het proces te regisseren. Bij de ontwikkeling van een FOC geldt het omgekeerde. In dit geval nemen de meeste provincies in eerste instantie de beschermende rol aan. Geen enkele provincie neemt een ontwikkelende rol aan. Ook in dit geval blijkt een merendeel (acht van de elf) van de provincies geen onderscheid te maken tussen de drie detailhandelsontwikkelingen.
- Het voornaamste toetsingskader bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen is het provinciale detailhandelsbeleid. Daarnaast is volgens het merendeel van de provincies een DPO gewenst bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Slechts een viertal provincies geeft expliciet aan te toetsen op de verkeersaantrekkende werking van de bovenlokale detailhandelsontwikkeling. Wel is er bij de overige provincies aandacht voor inpassing in de verkeersinfrastructuur. In het geval van de te hanteren toetsingskaders maken de provincies geen onderscheid tussen de drie detailhandelsontwikkelingen.
- De belangrijkste voorwaarden van de provincies bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen is de locatie van de ontwikkeling in relatie met de te voeren branches. Zo is een megasupermarkt in de periferie onder andere ongewenst vanwege de branche voedings- en genotmiddelen. Detailhandel met deze branche dient in of grenzend aan de bestaande voorzieningenstructuur te worden gepositioneerd volgens de provincies. Een meubelboulevard in de periferie is daarentegen een geaccepteerd verschijnsel. Dit vanwege de moeilijke inpasbaarheid in de bestaande detailhandelsstructuur en de volumineuze aard van de goederen die daar verkocht worden. Een voorwaarde die door alle provincies wordt gehanteerd, is dat een meubelboulevard binnen het stedelijk gebied dient te worden gevestigd. Voor het merendeel van de provincies betekent dit dat een meubelboulevard bij voorkeur in of grenzend aan de bestaande stedelijke structuur gelegen is. Een perifeer gelegen FOC wordt door het merendeel van de provincies niet toegestaan. Het FOC bestaat namelijk (grotendeels) uit recreatieve branches die niet complementair zijn aan de bestaande detailhandelsstructuur. In combinatie met de omvang van een FOC kan dit leiden tot ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur.

Concluderend kan gesteld worden dat het merendeel van de provincies vrij weinig onderscheid maakt in het handelen ten aanzien van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC. Over het algemeen zijn de provincies, in vergelijking met de megasupermarkt en de meubelboulevard, bij de ontwikkeling van een FOC relatief terughoudend. Zo is bij het merendeel van provincies is de provincie direct verantwoordelijk en neemt het merendeel van de provincies een beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een FOC.

## Hoofdstuk 7. Conclusie

### 7.1 Inleiding

De Nederlandse detailhandelsstructuur is opgebouwd volgens traditionele hiërarchische indeling, naar het voorbeeld van de functionele hiërarchie uit de Centrale Plaatsen theorie van Christaller. Het Nederlandse detailhandelsbeleid is restrictief van aard en is gericht op het behoud van de bestaande detailhandelsstructuur. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de stijging van de welvaart, toenemende concurrentie, opschaling van de mobiliteit en de markt hebben geleid tot een doorbreking van de ruimtelijke hiërarchische indeling. Het restrictieve beleid en de bescherming van de bestaande detailhandelsstructuur leidt tot onvoldoende aansluiting op de dynamische vraag naar (grotere) detailhandelsvestigingen. Het Integraal Locatiebeleid dat sinds de Nota Ruimte is ingevoerd wil ruimte bieden om deze dynamiek te accommoderen. Sinds het Integraal Locatiebeleid zijn de provincies en gemeenten (grotendeels) verantwoordelijk geworden voor de ontwikkeling en uitvoering van het detailhandelsbeleid. Door de bevoegdheden te decentraliseren wil men maatwerk leveren ter bevordering van een dynamische detailhandelsmarkt. De provincie heeft de taak gekregen het Integraal Locatiebeleid te concretiseren. Door de toegenomen beleidsvrijheid voor provincies op het gebied van detailhandel zijn de beleidsuitkomsten van het nieuwe detailhandelsbeleid onzeker en zullen er (grote) regionale verschillen ontstaan. Provincies kunnen dus kiezen om het oude PDV/GDV-beleid te behouden, strengere eisen te stellen of het oude beleid los te laten en ruimere kaders te bieden voor detaillisten. In dit onderzoek is getracht inzicht krijgen in wat de contouren zijn van het provinciaal detailhandelsbeleid en op welke manier het detailhandelsbeleid wordt toegepast door de provincies inzake bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek getrokken, de doelstelling behaald (zie § 1.2) en de hoofdvraag beantwoord (zie § 1.3). De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *“Wat zijn de contouren van het provinciaal beleid bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen en op welke manier passen de provincies het provinciaal detailhandelsbeleid toe?”* Om op een valide en betrouwbare wijze de contouren van het detailhandelsbeleid inzichtelijk te maken, is ervoor gekozen om de (inhouds)analyse te structureren aan de hand van een aantal beleidsuitspraken. Deze beleidsuitspraken zijn geselecteerd door middel van een exploratieve analyse van Rijks- en provinciaal detailhandelsbeleid. Vervolgens is getracht de handelswijze van de provincies in de praktijk inzichtelijk te maken en dit te vergelijken met het detailhandelsbeleid. Hiervoor is per provincie één beleidsmedewerker geïnterviewd. In het interview zijn de vastgestelde beleidsuitspraken voorgelegd. Daarnaast zijn er ter verdieping en versterking van de analyse en de resultaten drie hypothetische bovenlokale detailhandelsontwikkelingen voorgelegd aan de provincies. De geformuleerde deelvragen hebben ondersteuning geboden voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Allereerst worden in § 7.2 de contouren van het detailhandelsbeleid en de

handelswijze van de provincies op basis van het detailhandelsbeleid uiteengezet. Vervolgens worden in § 7.3 de resultaten van de analyse van de handelswijze van de provincies bij de drie hypothetische detailhandelsontwikkelingen geconfronteerd met de contouren van het detailhandelsbeleid. Ten slotte wordt in § 7.4 het onderzoek gereflecteerd en worden er aanbevelingen gedaan.

## **7.2 De contouren en toepassing van het provinciaal detailhandelsbeleid**

In deze concluderende paragraaf worden de contouren van het provinciaal detailhandelsbeleid uiteengezet. Dit wordt gedaan aan de hand van de belangrijkste kenmerken van het detailhandelsbeleid en de handelswijze van de provincies in de praktijk op basis van het detailhandelsbeleid. Daarnaast worden er conclusies getrokken over de mate van doorwerking van het provinciale detailhandelsbeleid. De mate van doorwerking is gemeten door de uitkomsten van de beleidsanalyse van het provinciaal detailhandelsbeleid te vergelijken met de uitkomsten van de interviews. De mate van doorwerking is uit te drukken in een percentage (zie tekstvak 5.2).

De basis voor het provinciaal detailhandelsbeleid is het Integraal Locatiebeleid. De motie van Bochove heeft daaraan toegevoegd dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur. Naar aanleiding van het Integraal Locatiebeleid en de Motie van Bochove hebben de provincies in het Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten enkele richtlijnen op te stellen voor perifere detailhandel (zie tekstvak 2.1). De IPO-richtlijnen vormen in combinatie met de beleidsregels van het Integraal Locatiebeleid de buitenste contouren van het provinciale detailhandelsbeleid. Dit zijn dus de minimale voorwaarden waarmee de provincies rekening mee dienen te houden. De keuze om een strenger beleid te voeren dan in deze richtlijn staat beschreven is mogelijk. De provincies zijn verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van het detailhandelsbeleid en hebben een grote mate van vrijheid om het detailhandelsbeleid vorm te geven. Concluderend worden hieronder de belangrijkste contouren van het provinciaal detailhandelsbeleid weergegeven. Het onderstaande is gestructureerd in onderdelen overeenkomstig de paragrafen van hoofdstuk 5. Per onderdeel wordt tevens de mate van doorwerking weergegeven. Vervolgens worden er conclusies getrokken over de totale doorwerking van het detailhandelsbeleid.

- *De positie van de bestaande detailhandelsstructuur*

Alle provincies hebben in het detailhandelsbeleid opgenomen dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur. In de praktijk blijken alle provincies hier ook daadwerkelijk op te sturen. De Motie van Bochove werkt dus goed door in het provinciaal detailhandelsbeleid. Aan de hand van het detailhandelsbeleid stuurt het merendeel van de provincies niet alleen op het behoud maar ook op de versterking van de bestaande detailhandelsstructuur. De provincies Drenthe,

Flevoland en Gelderland doen dit niet. In de praktijk sturen alle provincies, met uitzondering van Flevoland, op versterking van de bestaande detailhandelsstructuur. De doorwerking met betrekking tot de positie van de bestaande detailhandelsstructuur is 89% en dus volgens de in deze studie gehanteerde norm matig te noemen.

- *Aanbod- en locatievoorwaarden*

Om behoud en versterking van de bestaande detailhandelsstructuur te bewerkstelligen dienen nieuwe (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen bij voorkeur in of aansluitend de bestaande detailhandelsstructuur te worden gesitueerd. Dit is in het detailhandelsbeleid opgenomen van de provincies Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht. In de praktijk sturen alle provincies hier op. Daarnaast moet de aard en omvang van detailhandelsvestigingen aansluiten bij de aard en omvang van de kern volgens het merendeel van de provincies. De provincies Limburg en Noord-Holland sturen als enige provincies noch in het beleid en noch in de praktijk op aansluiting van de aard en omvang van nieuwe detailhandelsvestigingen op de aard en omvang van de kern. Ten behoeve de bescherming van de bestaande detailhandelsstructuur is in de IPO-richtlijnen opgenomen dat detailhandelsontwikkelingen in het buitengebied (weidewinkels) niet worden toegestaan. Slechts de helft van de provincies (Flevoland, Gelderland, Groningen, Limburg, Noord-Holland en Utrecht) hebben deze richtlijn expliciet opgenomen in het detailhandelsbeleid. In de praktijk worden weidewinkels door alle provincies verboden. De doorwerking van dit onderdeel is 91% en daarmee goed te noemen.

- *Detailhandel en bereikbaarheid*

Bereikbaarheid van bovenlokale detailhandel is van groot belang. Maar slechts vier provincies hebben in het detailhandelsbeleid aangegeven dat de autobereikbaarheid en bereikbaarheid per openbaar vervoer een sturende werking heeft op de locatiekeuze van nieuwe detailhandelsontwikkelingen. In de praktijk is hier verdeeldheid over. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de bereikbaarheid per openbaar vervoer een grotere sturende werking heeft op de locatiekeuze voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen dan de bereikbaarheid per auto. De doorwerking van dit onderdeel van het detailhandelsbeleid in de praktijk uitspraken is 80%. Er is dus sprake van een matige doorwerking.

- *De rol, de verantwoordelijkheden en de taken van gemeenten bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen*

In het provinciale detailhandelsbeleid zijn vrijwel geen beleidsuitspraken opgenomen over de rol die gemeenten dienen te spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Ondanks dit blijken gemeenten in de praktijk belangrijke rollen te vervullen op het gebied van (bovenlokale)

detailhandelsontwikkelingen. Om de doelstellingen van het provinciale detailhandelsbeleid te bewerkstelligen nemen, volgens alle provincies, de gemeenten een beschermende rol aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Gemeenten beoordelen nieuwe initiatieven aan vigerend beleid en grijpen in bij ontwikkelingen die een ontwrichtende werking hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Daarnaast spelen gemeenten volgens het merendeel van de provincies ook een regisserende en ontwikkelende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Wel ligt de primair ontwikkelende rol op het gebied van detailhandel in eerste instantie bij de markt. In het provinciale detailhandelsbeleid zijn ook enkele uitspraken opgenomen wat betreft de taakverdeling en verantwoordelijkheden van gemeenten. Zo geeft de provincie Gelderland als enige provincie zowel in het detailhandelsbeleid als in de praktijk aan dat het concretiseren van het detailhandelsbeleid door gemeenten niet noodzakelijk is. In de praktijk blijken volgens alle provincies gemeenten verantwoordelijk te zijn voor het aanwijzen van locaties voor mogelijke (bovenlokale) detailhandelsontwikkelingen. De provincies Drenthe, Flevoland, Friesland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland hebben dit ook opgenomen in het detailhandelsbeleid. De doorwerking van het detailhandelsbeleid in de praktijk is wat betreft dit onderdeel 100% en dus uitstekend.

- *De rol van de provincie*

Regionale afstemming en kaderstelling wordt door iedere provincie behalve Friesland noodzakelijk geacht. Daarbij blijkt in de praktijk de provincie niet de initiatiefnemer te zijn voor deze regionale afstemming en kaderstelling. Dit is in eerste instantie een taak van gemeenten. Doen zij dit onvoldoende dan grijpt de provincie in. Wat betreft de rollen die provincies aannemen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen: Alle provincies spelen zowel in het detailhandelsbeleid als in de praktijk een kaderstellende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De beschermende rol is in het detailhandelsbeleid van de provincies Gelderland, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland opgenomen. In de praktijk spelen alle provincies, met uitzondering van Limburg en Noord-Brabant, een beschermende rol bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De beschermende rol van provincies is enkel beperkt tot detailhandelsontwikkelingen die provinciale belangen raken. Volgens het detailhandelsbeleid neemt het merendeel van de provincies ook een regisserende rol aan bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In de praktijk blijken alle provincies, met uitzondering van Groningen, Noord-Holland en Overijssel, een regisserende rol te spelen. De provincies proberen aan de hand van de regisserende rol bovenlokale detailhandelsontwikkelingen te sturen binnen de gewenste kaders. In het detailhandelsbeleid van geen enkele provincie staat dat men een ontwikkelende rol aanneemt bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Dit komt overeen met de praktijk waar de provincies ook geen

ontwikkende rol spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De doorwerking wat betreft de rol van de provincie is met 93% goed te noemen.

Concluderend kan gesteld worden dat, ondanks de IPO-richtlijnen, de diversiteit in de wijze van *uitwerking* van het provinciale detailhandelsbeleid vrij groot is. Bij een aantal provincies is de uitwerking van het detailhandelsbeleid bondig en op hoofdlijnen, zoals bij de provincies Gelderland en Zeeland. Terwijl andere provincies het detailhandelsbeleid uitgebreid en gedetailleerd uitgewerkt hebben, zoals de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Ondanks de verschillen in de wijze van uitwerking van het detailhandelsbeleid tussen de provincies, blijken de *inhoudelijke* aspecten van het detailhandelsbeleid in grote lijnen overeenkomstig te zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat het detailhandelsbeleid door de provincies consistent wordt toegepast in de praktijk (zie doorwerking hieronder). De handelswijze tussen de provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen blijken in de praktijk dus grotendeels overeen te stemmen. Dit geldt met name voor de volgende onderdelen: de positie van de bestaande detailhandelsstructuur, de aanbod- en locatievoorwaarden voor bovenlokale detailhandel, en de rol en taakverdeling tussen gemeenten en provincies. Er is verdeeldheid wat betreft de sturende werking van de autobereikbaarheid en de bereikbaarheid per openbaar vervoer op de locatiekeuze voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.

#### *Doorwerking*

De mate van doorwerking is specifiek gericht op het instrumentele gebruik van het provinciaal detailhandelsbeleid. Daarbij gaat het om strategische beleidsuitspraken die direct worden gehanteerd bij de uitvoering van het beleid. Voorgaand is per onderdeel de mate van doorwerking weergegeven. Het onderdeel "detailhandel en bereikbaarheid" is het enige onderdeel dat een matige doorwerking heeft. De overige onderdelen scoren wat betreft doorwerking goed of uitstekend. De totale mate van doorwerking van alle intentionele en anticipatoire beleidsuitspraken is 91%. Geconcludeerd kan worden dat de mate van doorwerking van het provinciale detailhandelsbeleid in de praktijk volgens de gehanteerde schaalverdeling 'goed' is. Het provinciale detailhandelsbeleid en de IPO-richtlijnen worden in de praktijk dus goed toegepast door de provincies.

### **7.3 Confrontatie van de resultaten**

Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen zijn omstreden vanwege de bovenlokale impact van de effecten. Vanuit het concept doorwerking gezien blijkt het provinciaal detailhandelsbeleid in de praktijk consistent te worden toegepast. Maar wordt het provinciale detailhandelsbeleid ook consistent toegepast wanneer er daadwerkelijk een initiatief is voor een bovenlokale perifere detailhandelsontwikkelingen? Hoofdstuk 6 is een verdere verdieping van de handelswijze van de provincies in de praktijk. Dit is gedaan door aan iedere provincie drie hypothetische bovenlokale detailhandelsontwikkelingen voor te leggen. Het betreft de perifere ontwikkeling van een

megasupermarkt, een meubelboulevard en een Factory Outlet Centre (FOC). In deze paragraaf worden de resultaten van deze analyse geconfronteerd met de voorgaande analyse van het provinciale detailhandelsbeleid en de praktische toepassing hiervan. Ten behoeve van de confrontatie wordt allereerst het voorgenomen handelen van de provincies bij de ontwikkeling van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC uiteengezet.

#### *De handelswijze*

Uit de analyse blijkt dat het merendeel van de provincies bereid is om zowel de beschermende als de regisserende rol aan te nemen bij de ontwikkeling van een van de drie detailhandelsconcepten. Geen enkele provincie neemt de ontwikkelende rol aan. De provincies willen aan de hand van de regisserende rol bovenlokale detailhandelsontwikkelingen sturen zodat de ontwikkeling binnen de kaders van het provinciale detailhandelsbeleid valt. Het voornaamste toetsingskader bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen is het provinciaal detailhandelsbeleid. Daarnaast is ruimtelijke onderbouwing aan de hand van een DPO volgens het merendeel van de provincies gewenst. Slechts een viertal provincies geeft expliciet aan te toetsen op de verkeersaantrekkende werking van de bovenlokale detailhandelsontwikkeling. Een algemeen geldende voorwaarde bij iedere detailhandelsontwikkeling is dat de ontwikkeling geen ontwrichtende werking mag hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. De voorwaarden voor ontwikkeling van de drie detailhandelsconcepten in de periferie is afhankelijk van de gevoerde branche(s) van het detailhandelsconcept. Zo is een megasupermarkt in de periferie onder andere ongewenst vanwege de branche voedings- en genotmiddelen. Het FOC bestaat voornamelijk uit de recreatieve branche. Deze branche is niet complementair aan de bestaande detailhandelsstructuur. De perifere vestiging van een FOC is daarom ongewenst. De provincies Utrecht en Zeeland staan bij voorbaat de ontwikkeling van een perifere FOC niet toe. Perifere vestiging van een meubelboulevard wordt door de provincies wel toegestaan. Dit vanwege de moeilijke inpasbaarheid in de bestaande detailhandelsstructuur en de volumineuze aard van de goederen die daar verkocht worden. Een voorwaarde voor de ontwikkeling van een meubelboulevard is dat een het binnen stedelijk gebied dient te worden gesitueerd. Concluderend kan men stellen dat het merendeel van de provincies vrij weinig onderscheid maakt in het handelen ten aanzien van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC. De provincies zijn over het algemeen relatief terughoudend bij de ontwikkeling van een FOC in vergelijking met de megasupermarkt en de meubelboulevard.

#### *De confrontatie*

In dit concluderende hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar de contouren van het provinciale detailhandelsbeleid en de praktische toepassing hiervan uiteengezet. De doorwerking van het provinciale detailhandelsbeleid in de praktijk blijkt goed te zijn. Maar komt de handelswijze van de provincies bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen overeen met de geschetste contouren van het provinciale detailhandelsbeleid? De confrontatie wordt uitgevoerd door

de rol die provincies spelen en de voorwaarden die worden gesteld bij de drie bovenlokale detailhandelsontwikkelingen te confronteren met de contouren van het provinciaal detailhandelsbeleid.

- *De rol van provincies*

De provincies Gelderland, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland nemen volgens het detailhandelsbeleid de beschermende rol aan. Bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt, meubelboulevard of FOC blijken deze provincies de beschermende rol ook daadwerkelijk toe te passen. Alle provincies, met uitzondering van Friesland en Groningen, nemen volgens het detailhandelsbeleid een regisserende rol aan, hetgeen inhoudt dat de provincie als coördinator en bemiddelaar het ontwikkelingsproces trekt en organiseert en de relevante partijen bijelkaar houdt. De provincies Groningen en Overijssel zijn de enige provincies die in de praktijk bij het aandienen van de megasupermarkt en de meubelboulevard geen regisserende rol aannemen. De overige provincies nemen bij deze detailhandelsontwikkelingen inclusief het FOC wel een regisserende rol aan. De handelswijze van de provincie Overijssel komt dus niet overeen met het gevoerde detailhandelsbeleid. Ten slotte de ontwikkelende rol. In het detailhandelsbeleid van geen enkele provincie is de ontwikkelende rol opgenomen. In de praktijk blijken de provincies bij de ontwikkeling van bovenlokale detailhandelsvestigingen ook geen ontwikkelende rol aan te nemen. Geconcludeerd kan worden dat de rollen van de provincies bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt, meubelboulevard en FOC grotendeels overeenkomen met de rollen die zijn vastgelegd in het detailhandelsbeleid van de provincies.

- *De voorwaarden voor ontwikkeling*

De voorwaarden voor de ontwikkeling voor ontwikkeling van een megasupermarkt, een meubelboulevard en een FOC zijn deels specifiek per detailhandelsconcept. Het provinciaal detailhandelsbeleid is (voornamelijk) een generiek beleid. In het detailhandelsbeleid zijn namelijk de voorwaarden voor ontwikkeling veelal niet specifiek toegespitst op deze drie bovenlokale detailhandelsconcepten. Eerder is vermeld dat de mogelijkheden voor een perifere detailhandelsontwikkeling afhankelijk is van de te voeren branches. Vanwege de te voeren branches is de ontwikkeling van een megasupermarkt en een FOC in de periferie ongewenst. De vestiging van een meubelboulevard in de periferie is vanwege gevoerde branches minder discutabel. Dit komt overeen met de branchering in de geaccordeerde IPO-richtlijnen en het provinciale detailhandelsbeleid. Daarnaast hebben alle provincies overeenkomstig het detailhandelsbeleid aangegeven dat de perifere ontwikkeling van een megasupermarkt, een meubelboulevard of een FOC geen ontwrichtende werking mag hebben op de bestaande detailhandelsstructuur. Concluderend kan worden gesteld dat het provinciaal

detailhandelsbeleid over het algemeen consistent wordt toegepast bij de ontwikkeling van een perifeer gelegen megasupermarkt, meubelboulevard en FOC.

#### **7.4 Reflectie en aanbevelingen**

In dit onderzoek is getracht de contouren van het provinciaal detailhandelsbeleid en de handelswijze provincies op basis van het detailhandelsbeleid in kaart te brengen. Elf Nederlandse provincies zijn daarbij onderworpen aan een vergelijkende analyse. De provincie Drenthe was helaas niet bereid om mee te werken. Door de grote hoeveelheden aan informatie uit het detailhandelsbeleid was het maken van een vergelijkende analyse tussen het provinciaal detailhandelsbeleid geen eenvoudige klus. Bij de uitwerking van de bevindingen lag de moeilijkheid niet zo zeer bij de inhoudelijke aspecten van de vergelijkingen, maar voornamelijk bij het structureren en het overzichtelijk weergeven van de grote hoeveelheden aan informatie en bevindingen. De gehanteerde theorieën over doorwerking hebben ondersteuning geboden bij het vergelijken en structureren van het onderzoek. De doorwerkingstheorie volgens Faludi en Mastop (1993) hebben mijn denken over doorwerking van strategisch beleid veranderd. Aan de hand van concrete stappen uit het proefschrift van De Lange (1993), is de analyse-, de toepassing- en de mate van doorwerking van het detailhandelsbeleid bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen goed gestructureerd.

Dit onderzoek bevat voornamelijk een beschrijving van het provinciaal detailhandelsbeleid en een beschrijving van de wijze van toepassing van het provinciaal detailhandelsbeleid door provincies in de praktijk. In dit onderzoek zijn weinig verklaringen gegeven voor de verschillen en overeenkomsten van het detailhandelsbeleid tussen de provincies. Het politieke voornemen van provincies zoals de standpunten ten opzichte van detailhandel, culturele factoren zoals de historie van de provincies, en ruimtelijke factoren zoals de mate van verstedelijking, de mate van bereikbaarheid en de vorm van de detailhandelsstructuur, hebben in bepaalde mate invloed op de vorm en wijze van uitvoering van het detailhandelsbeleid door de provincies. Ondanks dat uit het onderzoek blijkt dat het detailhandelsbeleid van de verschillende provincies in grote lijnen overeenkomt, zijn er toch enkele generieke verklaringen te benoemen voor de verschillen in het detailhandelsbeleid. Opvallend is dat de Randstedelijke provincies (Utrecht, Noord- en Zuid-Holland) allen een vrij uitgebreid en gedetailleerd detailhandelsbeleid hebben. Een verklaring hiervoor is dat deze provincies sterk verstedelijkt zijn en last hebben van een hoge mate van congestie in vergelijking met andere provincies. Bovenlokale detailhandelsontwikkelingen genereren veelal extra verkeersstromen en mede daarom moeten de Randstedelijke provincies hier voorzichtig mee omgaan. Daarnaast is er in de Randstedelijke provincies relatief weinig fysieke ruimte in de bestaande stedelijke gebieden. Landelijke provincies zoals Zeeland en Friesland zijn tevens terughoudend wat betreft bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. In dit geval speelt echter de beperkte marktruimte voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen een belangrijke

rol. De provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant blijken daarentegen een wat minder restrictief detailhandelsbeleid te voeren. Deze provincies blijken meer ruimte te willen bieden voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Uit recente ontwikkelingen, zoals de FOC's in Roosendaal en Roermond en de initiatieven voor een Megamall in Geldermalsen en Tilburg, blijken in deze provincies voldoende marktruimte te zijn voor grootschalige detailhandel. Daarnaast is er in vergelijking met de Randstedelijke provincies relatief meer fysieke ruimte voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. De provincie Limburg probeert vanwege haar ligging ook bezoekers vanuit België en Duitsland te trekken. Gezien vanuit de politiek, ruimtelijke en culturele verschillen tussen de provincies is de decentralisatie van het detailhandelsbeleid een goede ontwikkeling. De provincies hebben hierdoor voldoende ruimte om maatwerk te leveren. De opgestelde IPO-richtlijnen dienen daarbij wel in acht te worden genomen. Een aanbeveling voor de provincies is om het gevoerde detailhandelsbeleid komende jaren te monitoren en te evalueren. Bij ongewenste uitkomsten moet het detailhandelsbeleid worden bijgesteld. Een aanbeveling voor een eventueel vervolgonderzoek, is een onderzoek naar de verklaringen van de verschillen en overeenkomsten tussen het detailhandelsbeleid van de provincies.

## Literatuur

- Atzema, O., J. Lambooy, T. van Rietbergen & E. Wever. (2002). *Ruimtelijk economische dynamiek: kijk op bedrijfslocatie en regionale ontwikkeling*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Barrett, SM & C. Fudge. (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Bekkens, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Boekema, F., B. Spierings & J. van de Wiel (2000). *Winkels in de 21ste eeuw: Shoppen op nieuwe locaties*. Nieuwegein: Arko.
- Bolt, E.J., (2003) *Winkelvoorzieningen op waarde geschat*, Merkelbeek.
- Borchert, J.G. (1998). Spatial dynamics of retail structure and venerable retail hierarchy, *GeoJournal*, 45, 327-336.
- Bos, C. (2008). *Ruimte voor provinciaal ruimtelijk detailhandelsbeleid, een onderzoek naar de invloed van provincies op de winkelvastgoedmarkt*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Bovens, M., et al. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- BRO. (2006). *Detailhandelsstructuurvisie Midden- en Noord-Zeeland*. Vught.
- BRO. (2006). *Detailhandelsvisie Gelderland*. Vught
- Broeksteeg, E. (2008). *Provincies en de Wet ruimtelijke ordening: vooruitblik naar een nieuwe sturingsfilosofie*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Buuren, P.J.J., Ch.W. Backes, A.J.J. de Gier & A.G.A. Nijmeijer. (2006). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* (vijfde druk). Deventer: Kluwer
- Buuren, P.J.J., Gier, A.A.J., de Robben, J. & Nijmeijer, A.G.A. (2008). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* (zesde druk). Deventer: Kluwer
- Cie. Geelhoed. (2002). *Op schaal gewogen: Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*. Den Haag.
- Creusen, H., B.Vroomen, H. Van der Wiel & F. Kuypers. (2006). *Dutch Retail Trade on the Rise?* Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Lange, M.A. (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijke beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- De Vries, A., H. Van Amsterdam & Thorborg, H. (2006) *Indelen en afbakenen: ruimtelijke typologiën in het beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag: Nai Uitgevers.

- De Vries, M.S. (2008) *Falling between two cracks: the indeterminate character of mid-level government*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- DHV (2009), *Tijd voor strakke ruimtelijke randvoorwaarden; opmars van de megawinkels en malls*. Amersfoort.
- Drupsteen, TH, G. (1993). *Ruimtelijk bestuursrecht: ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*, deel 1, Alphen aan den Rijn.
- DTNP. (2003). *Zeeuws-Vlaanderen regionale detailhandelsstructuurvisie*. Nijmegen
- DTNP. (2009a). *Trends in de detailhandel*. Nijmegen.
- DTNP. (2009b). *Project perifere detailhandel*. Nijmegen
- Dubbink, W. (1999). *Duurzaamheid als patsstelling: over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*. Rotterdam: Eburon
- Eijkelkamp, R. (2008). *Recreatieve detailhandel en de binnenstad : een onderzoek naar de geschiktheid van de Nederlandse binnensteden voor de grootschaliger wordende detailhandel voor de komende vijftien jaar*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Evers, D. (2001). Window on the Netherlands: The rise (and fall?) of national retail plan. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 93 (1).
- Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort. (2005). *Winkelen in Megaland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Faludi, A. & J. M. Mastop. (1993). *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*. *Beleidswetenschap*, 7 (1). 71-90.
- Flick, U. (2006). *An introduction to qualitative research (derde druk)*. Berlijn: SAGE Publication.
- Fokkema, J. Daneel & A. Hoffman. (2005). *Visie detailhandel: boodschappenlijstje voor winkelontwikkelingen*. Voorburg: NEPROM.
- Frielink, W. (2010). *Winkelend de bioscoop in: Een onderzoek naar het combinatiebezoekgedrag van consumenten bij perifere leisure en retail*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Gianotten, H.J. (2007). De balans van economie en ruimte. *S&RO Consumptieruimte*, 6, 28-31.
- HBD. (2004). *Woonboulevards; huidige positie en toekomstperspectief*. Den Haag.
- HBD. (2008). *Internethandel, kans of bedreiging?*. Vinddatum 18 september 2009. op <http://www.hbd.nl/websites/hbd2009/files/Mode%2FInternet-kans-of-bedreiging.pdf>
- HBD. (2009). Economische crisis en detailhandel. 29 september 2009.
- op [http://www.hbd.nl/pages/14/Economische-crisis-en-de-detailhandel/Detailhandel-totaal.html?branche\\_id=40&hoofdonderwerp\\_id=33](http://www.hbd.nl/pages/14/Economische-crisis-en-de-detailhandel/Detailhandel-totaal.html?branche_id=40&hoofdonderwerp_id=33)
- Interprovinciaal Overleg (IPO). (2005). *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform*. *Discussienotitie Interprovinciaal Overleg*. Den Haag.
- Interprovinciaal Overleg (IPO). (2006). *Brief aan de Tweede Kamer betreffende richtlijnen voor perifere detailhandel*. 's-Gravenhage.

- Meijering, A. (2001). *Factory Outlet Centers: een MERKwaardige ontwikkeling (eerste druk)*. Nieuwegein: Arko Uitgeverij.
- Mensink, I. (2008). *Innovatieve winkelconcepten in Noord-Brabant*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Mommaas, H., (2007). Leisure, retail en het stedelijk veld. *S&RO Consumptieruimte*, 6, 11-21.
- Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijke op de provincie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Provincie Flevoland. (2006). *Omgevingsplan Flevoland stedelijk gebied*.
- Provincie Flevoland. (2006). *Uitvoeringsagenda 2006*.
- Provincie Flevoland. (2008). *Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied*.
- Provincie Friesland. (2007). *Streekplan Friesland 2007*.
- Provincie Gelderland. (2005). *Streekplan Gelderland 2005*.
- Provincie Gelderland. (2008). *Tweede vervolgotitie Detailhandelsstructuurvisie, Statennotitie Gelderland*, 22 april 2008.
- Provincie Groningen. (2008). *Invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening*.
- Provincie Groningen. (2009a). *Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2009*.
- Provincie Groningen. (2009b). *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009*.
- Provincie Limburg. (2006). *Provinciaal omgevingsplan Limburg 2006*.
- Provincie Limburg. (2007). *Handreiking ruimtelijke ontwikkeling Limburg deel I*.
- Provincie Noord-Brabant. (2004). *Handleiding ruimtelijke plannen*.
- Provincie Noord-Brabant, (2008), *Interimstructuurvisie ruimtelijke ordening*.
- Provincie Noord-Holland. (2005). *Een goede plek voor ieder bedrijf, naar een nieuw locatiebeleid in Noord-Holland*.
- Provincie Noord-Holland. (2008). *Detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland 2008*.
- Provincie Overijssel. (2007). *Detailhandelsvisie 2007*.
- Provincie Overijssel. (2009). *Omgevingsvisie Overijssel 2009*.
- Provincie Overijssel. (2009). *Omgevingsverordening Overijssel 2009*.
- Provincie Utrecht. (2003). *Provinciale visie detailhandel: traditie en vernieuwing in het Utrechtse winkelaanbod*.
- Provincie Utrecht. (2004). *Streekplan 2005-2015*.
- Provincie Zeeland. (2006). *Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*.
- Provincie Zuid-Holland. (2007). *Structuurvisie detailhandel Zuid-Holland 2007*.
- Provincie Zuid-Holland. (2009). *Provinciale ruimtelijke structuurvisie 2020*.
- Saunders, M., P. Lewis, & A. Thornhill. (2003). *Research Methods for Business Students (Derde druk)*. Essex: Pearson Education.

- Terpstra, P.R.A. & J.W.L. Beuken. (1998). Overheidsbeleid voor perifere en grootschalige detailhandel. *Economische zaken B&G*, 11, 8-13.
- Walen, J. D. & J.J. de Haan. (2006). *Oog voor detailhandel: handreiking voor een detailhandelsstructuurvisie*. Den Haag: VNG Uitgeverij
- Weltevreden, J. (2007). *Winkelen in het internettijdperk*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB
- Wissink, W.L. (2000). *Ontworpen en ontstaan : een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Van de Ende H.W. (1973) *Beschrijvende statistiek voor gedragswetenschappen*. Amsterdam Agon Elsevier.
- Van Helden, S. (2009). *Grootschalige detailhandel: Wro & provinciale rol*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Van der Kind, R.P. (2004). *Retail Marketing*, Houten: Stenfert Kroese
- Van der Post, W. (2004). *Retail, ruimte & rendement: een onderzoek naar de gevolgen van decentralisatie van het ruimtelijk detailhandelsbeleid in de Vijfde Nota*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Van der Wouden, et al. (2006). *Verkenning van de ruimte 2006, ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2008). *Brief aan de leden betreffende nieuwe Wro en Bro*, 30 mei 2008.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (Vierde druk)*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- VROM. (2006a). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.
- VROM. (2006b). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda ruimte*. Den Haag.
- VROM, (2006c) *Atlas stedelijke netwerken*. Den Haag.
- Weltevreden, J.W.J. (2007). *De digitale economie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Zundert, J.W., Bekooy, M., Esmeijer, A.P.W., Wetering, W. van de & H. Witbreuk. (2008). *Wegwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening (tweede druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Zwanniken, T. (2007). *Consumptieruimte. S&RO Consumptieruimte*, 6, 8-9.

#### **Geïnterviewden:**

- Provincie Zuid-Holland, (2007), Structuurvisie Detailhandel.
- Bouwense, C.A.W. & F.H.J. Habraken, (2009). Provincie Groningen, interview 3-6-2009.
- Cimmermans, R.,(2009). Provincie Limburg, interview 11-5-2009.
- Groenestein, H. (2009). Provincie Flevoland, interview 2-6-2009.

- Jaspers, J. (2009). Provincie Zeeland, interview 27-5-2009.
- Hoekstra, F. (2009). Provincie Overijssel, interview 7-5-2009. wil anoniem blijven
- Kleijnsen, F., (2009). Provincie Friesland, Interview 6-5-2009.
- Munnecom, V., (2009). Provincie Noord-Brabant, interview 28-5-2009.
- Nijssen, P.B.H., (2009). Provincie Zuid-Holland, interview 9-6-2009
- Tellingen, E., (2009). Provincie Utrecht, interview 9-6-2009.
- Van der Meij, S., (2009). Provincie Noord-Holland, interview 28-5-2009.
- Zoutenbier, H., (2009), Provincie Gelderland, interview 27-5-2009

## Bijlage 1: Branche-indeling detailhandel

Branchegroep	Branche
Voedings- en genotmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voedings- en genotmiddelen (o.a. supermarkt, versspeciaalzaak, slijter, taba, lectuur)</li> </ul>
Frequente benodigde non-food	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persoonlijke verzorging</li> <li>• Huishoudelijke en cadeau artikelen</li> <li>• Bloemen, planten, dierbenodigdheden</li> </ul>
Modisch recreatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleding en mode accessoires</li> <li>• Schoenen en lederwaren</li> </ul>
Overig recreatief	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optiek, juwelier, antiek</li> <li>• Sport en spel</li> <li>• Hobby</li> <li>• Boeken, lectuur, cd, kantoorartikelen</li> <li>• Warenhuis</li> <li>• Bruin- en witgoed</li> <li>• Fietsen en autoaccessoires</li> </ul>
Gerichte non-food	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woninginrichting (o.a. meubelen, keukens, sanitair, vloerbedekking)</li> <li>• Doe-het-zelf</li> <li>• Tuincentra</li> </ul>
Overige detailhandel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overige detailhandel (o.a. tweedehandsartikelen, souvenirs, partijgoederen)</li> </ul>

Branche-indeling volgens DTNP (april 2009)

## Bijlage 2: Interviewguide

### Intentionele uitspraken

#### In hoeverre streeft de provincie naar de onderstaande doelen?

1. Het voorkomen van ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur (behoud)

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

2. Winkelvoorzieningen leveren een essentiële bijdrage aan de vitaliteit van steden en dorpen (Uitleg: door hoge automobilititeit kan men overal heen, kleinschalige voorzieningen zijn voor het behoud van leefbaarheid niet noodzakelijk)

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

3. Het detailhandelsbeleid heeft tot doel de bestaande detailhandelsstructuur te versterken

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

4. De aard en omvang van detailhandelsvestigingen moeten aansluiten bij de aard en omvang van de kern

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Reden:

---

5. Uitbreiding van nieuwe detailhandel moet plaatsvinden binnen of grenzend aan bestaande voorzieningenstructuur

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Reden:

---

6. Het detailhandelsbeleid heeft tot doel een complementair aanbod te realiseren tussen de perifere locaties en de bestaande voorzieningenstructuur

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Reden:

---

7. Het detailhandelsbeleid moet voldoende ruimte te bieden voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen (vanuit de markt)

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Reden:

---

8. Het detailhandelsbeleid moet vestiging van detailhandel in het buitengebied uitsluiten.

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Reden:

---

9. Bereikbaarheid is een belangrijk sturende factor voor de locatiekeuze van nieuwe detailhandel

Automobiliteit:

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Openbaar vervoer:

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Reden:

---

### Anticipatoire uitspraken

**In hoeverre zijn volgens de provincie de onderstaande uitspraken van toepassing op de rolverdeling tussen gemeente, regio en provincie bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen?**

10. Welke rol moeten gemeenten spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen volgens de provincie?

Beschermende rol (toetsen van initiatieven, beleid handhaven):

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Regisserende rol (coördineren van besluitvorming tussen belanghebbenden):

Helemaal van toepassing

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

0

Ontwikkende rol (actief/initiërend, medewerking bij uitvoering):

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Reden:

---

11. De gemeente moet het provinciaal detailhandelsbeleid concretiseren

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Reden:

---

12. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van typen locaties voor mogelijke detailhandelsontwikkelingen

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Reden:

---

13. De gemeente is verantwoordelijk voor het voorkomen van branchevervaging op perifere locaties

Helemaal van toepassing

0

0

0

0

Helemaal niet van toepassing

0

Reden:

---

14. Bovengemeentelijke afstemming en kaderstelling is noodzakelijk bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

15. De provincie is initiatiefnemer voor regionale afstemming

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

16. Welke rol moet de provincie spelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen?

Kaderstellende rol (ontwikkelen van beleid, provinciale verordening):

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Bescherpende rol (toetsen van initiatieven, beleid handhaven):

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Regisserende rol (coördineren van besluitvorming, regionale afstemming)

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Ontwikkellende rol (actief/initiërend, medewerking bij uitvoering)

Helemaal van toepassing

Helemaal niet van toepassing

Reden:

---

**Megasupermarkt:**

In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een megasupermarkt in de periferie. De megasupermarkt heeft een omvang van 4.000 m<sup>2</sup> en heeft een bovenlokale impact. De megasupermarkt valt onder de branches 'voedings- en genotmiddelen' en 'frequent benodigde non-food', het koopmotief van de bezoekers is dagelijks.

1. Valt het detailhandelsconcept 'megasupermarkt' onder de verantwoordelijkheid van de provincie?
2. Neemt de provincie een regisserende, ontwikkelende of beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een megasupermarkt?
3. Welke stappen neemt de provincie wanneer een dergelijk concept zich aandient?
4. Op welke manier toetst de provincie het initiatief?
5. Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een megasupermarkt toe?

**Meubelboulevard:**

In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een meubelboulevard. De meubelboulevard heeft een omvang van 22.000 m<sup>2</sup> en heeft daarmee een bovenlokale impact. De meubelboulevard valt onder de branche 'gerichte non-food' (w.o. woninginrichting, keukens en sanitair) en het koopmotief van de bezoekers is doelgericht. De meubelboulevard ligt perifeer ten opzichte van de bestaande detailhandelsstructuur.

1. Valt het detailhandelsconcept 'meubelboulevard' onder de verantwoordelijkheid van de provincie?
2. Neemt de provincie een regisserende, ontwikkelende of beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een meubelboulevard?
3. Welke stappen neemt de provincie wanneer een dergelijk concept zich aandient?
4. Op welke manier toetst de provincie het initiatief?
5. Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een meubelboulevard toe?

**Factory Outlet Centre**

In een gemeente liggend in het stedelijk gebied komt een initiatief voor het ontwikkelen van een Factory Outlet Centre. De Factory Outlet Centre heeft een omvang van 15.000 m<sup>2</sup> en heeft een bovenlokale impact. De Factory Outlet Centre valt onder de branche 'modisch recreatief' (o.a. kleding en mode accessoires, schoenen en lederwaren) en 'overig recreatief' en het koopmotief van de bezoekers is recreatief. De ligging is perifeer ten opzichte van de bestaande detailhandelsstructuur. Veronderstelt word dat Een Factory Outlet Centre niet concurrerend is met het aanbod in de binnenstad, omdat het gaat om oude collecties en restanten.

1. Valt het detailhandelsconcept 'Factory Outlet Centre' onder de verantwoordelijkheid van de provincie?
2. Neemt de provincie een regisserende, ontwikkelende of beschermende rol aan bij de ontwikkeling van een Factory Outlet Centre?
3. Welke stappen neemt de provincie wanneer een dergelijk concept zich aandient?
4. Op welke manier toetst de provincie het initiatief?
5. Onder welke voorwaarden staat de provincie de ontwikkeling van een Factory Outlet Centre toe?