

Universiteit Utrecht




Bouwinvest

Bij de gemeente aan tafel

Een onderzoek naar continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015.



Annemiek Kleinheerenbrink | Oktober 2015
Masterscriptie | Master Planologie

Bij de gemeente aan tafel

Een onderzoek naar continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015.

Oktober, 2015

Annemiek Kleinheerenbrink (3672425)
Masterscriptie

Master Planologie
Faculteit Geowetenschappen
Universiteit Utrecht

Begeleider Universiteit Utrecht: Prof. Dr. T.J.M. Spit
Begeleider Bouwinvest: Ir. C. Boelhouwer MRICS

Universiteit Utrecht




Bouwinvest

Voorwoord

Tijdens het schrijven van mijn bachelorscriptie over Europese topwinkelcentra ben ik voor het eerst in aanraking gekomen met winkelvastgoed. Vanaf dat moment wist ik het. Winkels en winkelcentra, dat vind ik leuk en daar wil ik in verder. Met deze gedachte ben ik op zoek gegaan naar een afstudeerstage en deze heb ik gevonden bij het Dutch Institutional Retail Fund van Bouwinvest Real Estate Investment Management (Bouwinvest). Hier heb ik de afgelopen acht maanden met ontzettend veel plezier doorgebracht en heb ik kennis kunnen maken met de praktijk van winkelvastgoedbeleggingen. Deze praktijk heb ik in mijn masterscriptie gecombineerd met de praktijk van de planologie in het onderwerp 'Continuïteit en consistentie van gemeentelijk detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015'. Hierbij presenteer ik u het eindresultaat van dit onderzoek.

Graag wil ik Collin Boelhouwer, mijn stagebegeleider van Bouwinvest, bedanken voor het mogelijk maken van deze stage en zijn betrokkenheid en (visuele) inzichten voor mijn onderzoek. Zijn enthousiasme voor zijn werk en voor mijn onderzoek hebben een zeer positieve invloed op mij gehad en hij heeft mij daardoor altijd weten te motiveren, ook als het even tegen zat. Daarnaast wil ik al mijn andere collega's van Bouwinvest bedanken die hebben bijgedragen aan het realiseren van deze masterscriptie en die altijd bereid waren om mij te helpen waar mogelijk.

Vanuit de Universiteit Utrecht ben ik begeleid door Tejo Spit en ik wil hem dan ook bedanken voor zijn kritische blik en alle tips die ik van hem gekregen heb. Ook wil ik alle geïnterviewden en overige betrokken personen van de onderzochte gemeenten bedanken voor hun behulpzaamheid en enthousiasme. Het bleek niet altijd gemakkelijk te zijn om informatie van dertig jaar terug, uit 1985, te achterhalen. Om de privacy van de geïnterviewden te waarborgen worden hun namen niet genoemd in deze scriptie en zijn de uitgewerkte interviews niet bijgevoegd. Voor meer informatie hierover kunt u contact opnemen met de auteur¹.

Als laatste ben ik mijn dank verschuldigd aan mijn familie voor de steun die zij mij gegeven hebben gedurende de afgelopen periode en hun eeuwige bereidheid om mij waar dan ook te helpen.

Het enige wat mij nu nog rest is u veel plezier wensen bij het lezen van deze masterscriptie.

Aalsmeer, oktober 2015

Annemiek Kleinheerenbrink

¹ Emailadres: annemiek.91@hotmail.com

Samenvatting

Gemeenten hebben vanaf 1985 meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen in het detailhandelsbeleid dat zij voeren. Redenen hiervoor zijn het vervallen van de wettelijke verplichting voor het uitvoeren van een distributieplanologisch onderzoek in 1985 en de decentralisatie van het Rijksbeleid in 2006. Deze vrijheid en verantwoordelijkheid kunnen leiden tot grote verschillen in het beleidsontwikkelingsproces en de inhoud van het detailhandelsbeleid van gemeenten. Daarnaast voeren gemeenten het geformuleerde en vastgestelde detailhandelsbeleid niet altijd consistent uit. In de wetenschap ontbreekt er gedegen onderzoek naar continuïteit en consistentie in (detailhandels)beleid en er is daarnaast nog weinig onderzoek gedaan naar gemeentelijk detailhandelsbeleid.

De volgende hoofd- en deelvragen zijn opgesteld om continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken:

In welke mate is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 en in welke mate hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd?

1. Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
2. Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
3. In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
4. In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

Een beleidsontwikkelingsproces is een governance proces. Governance theorie, specifiek de netwerktheorie van Rhodes (1996) en de politiek-economische benadering van Jessop (1998), biedt de theoretische basis voor dit onderzoek. Daarnaast wordt continuïteit onderzocht aan de hand van de continuïteitstheorie van Atchley (1999), die afkomstig is uit de sociale wetenschappen.

Methodologie

Continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt onderzocht aan de hand van een case study research design, omdat case studies de mogelijkheid bieden voor een diepteanalyse. Dit is van belang omdat dit onderzoeksonderwerp nog niet eerder onderzocht is. Op basis van doelgerichte selectie zijn de case studies Den Haag, Utrecht, 's-Hertogenbosch en Ede geselecteerd. Om een nieuw veld van onderzoek te verkennen, zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden het meest geschikt. Er is een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd, op basis waarvan per case study drie detailhandelsnota's geanalyseerd zijn. Deze analyse is aangevuld met semi-gestructureerde interviews. Per case study is één interview gehouden met een beleidsmedewerker die gaat over de detailhandel, omdat zij het meest direct met detailhandel en het ontwikkelen van detailhandelsbeleid te maken hebben.

Resultaten

Iedere case study is uitgewerkt aan de hand van de vier geformuleerde deelvragen. Een vergelijking van de vier case studies per deelvraag genereert direct een antwoord op de deelvragen.

Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?

In de grote gemeenten Den Haag en Utrecht is de rol van de gemeente veranderd van sturend en bepalend naar meer faciliterend en regie voerend. Steeds meer niet-overheidsactoren zijn betrokken bij het beleidsontwikkelingsproces en kunnen hier ook invloed op uitoefenen. De gemeenten houden de controle over het detailhandelsbeleid door uiteindelijk zelf het detailhandelsbeleid, wat gevoerd gaat worden, vast te leggen. In de middelgrote gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede is de rol van de gemeente niet veranderd en bepalen zij nog steeds grotendeels zelf welk detailhandelsbeleid er gevoerd wordt in de gemeente. De gemeente Ede wil zich echter wel meer voorwaardenscheppend op gaan stellen wanneer zij in de tweede helft van 2015 nieuw detailhandelsbeleid gaan opstellen.

Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?

De detailhandelsnota's van de grote gemeenten Den Haag en Utrecht zijn steeds minder gestuurd op basis van distributieplanologische onderzoeken. Een zelf ontwikkelde onderzoekstool en een visie op de detailhandel van de gemeente zijn een belangrijke basis geworden voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. De middelgrote gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede zijn hun detailhandelsbeleid blijven baseren op distributieplanologische onderzoeken. Deze zijn echter wel minder cijfermatig geworden en meer gebaseerd op kwalitatieve noties zoals trends en ontwikkelingen. Deze versie past binnen de wet Europese Dienstenrichtlijn, die eind 2009 ingevoerd is en volledig distributieve detailhandelsnota's verbiedt. De gemeente Ede wil, wanneer zij in de tweede helft van 2015 nieuw detailhandelsbeleid op gaat stellen, deze gaan baseren op een zelf opgestelde visie op de detailhandel, net als de gemeente Utrecht.

In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?

In alle gemeenten zijn de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid continu geweest. Binnen deze hoofdlijnen is het detailhandelsbeleid aangepast aan trends en ontwikkelingen in de detailhandel en maatschappij. De grote gemeenten Den Haag en Utrecht zijn hun detailhandelsbeleid steeds minder concreet gaan formuleren. Hierdoor wordt deze flexibeler, wat er ook voor zorgt dat er gemakkelijker op trends en ontwikkelingen ingespeeld kan worden. Dit is van belang omdat trends en ontwikkelingen elkaar in de 21^e eeuw steeds sneller opvolgen. Als het gaat om grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen hebben alle gemeenten een restrictief detailhandelsbeleid gevoerd, wat inhield dat zij deze zoveel mogelijk probeerden tegen te gaan. In het detailhandelsbeleid van 's-Hertogenbosch is duidelijk te zien dat er wel stap voor stap versoepelingen plaatsvinden in dit beleid.

In hoeverre is het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

Gemeenten hebben hun detailhandelsbeleid grotendeels consistent uitgevoerd. Wanneer bestemmingsplannen niet aansloten bij het geformuleerde detailhandelsbeleid, of wanneer andere belangen dan de detailhandel zwaarder wogen dan het detailhandelsbelang, hebben afwijkingen van het geformuleerde detailhandelsbeleid plaatsgevonden. Gemeenten kunnen zelf ook kiezen voor het afwijken van geformuleerd detailhandelsbeleid, omdat zij vinden dat hierdoor de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente verhoogd wordt of om een uniek detailhandelsconcept de ruimte te geven. In enkele gevallen worden 'gewenste' afwijking van het geformuleerde gemeentelijk detailhandelsbeleid

tegengehouden door de provincie, omdat deze niet binnen het provinciale detailhandelsbeleid passen. Wanneer een gemeente van het detailhandelsbeleid af wil wijken, moet zij hiervoor het bestemmingsplan aanpassen.

Conclusie

Continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid heeft met name plaatsgevonden in de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid. Op basis van deze hoofdlijnen heeft het detailhandelsbeleid zich altijd aangepast aan trends en ontwikkelingen in de detailhandel en maatschappij. Het beleidsontwikkelingsproces heeft zich minder continu voortgezet. Er is een verschuiving van 'government' naar 'governance' waar te nemen, met name bij de grote gemeenten. De rol van de gemeente wordt hierdoor meer faciliterend en er zijn steeds meer actoren betrokken bij het beleidsontwikkelingsproces, zowel publieke-, private- als overige actoren. Het detailhandelsbeleid dat opgesteld is, is steeds minder gebaseerd op distributieplanologische onderzoeken. Nieuw ontwikkelde onderzoekstools, gemeentelijke visies op de detailhandel en kwalitatieve noties zoals trends en ontwikkelingen zijn steeds belangrijker geworden als basis voor gemeentelijk detailhandelsbeleid. Over het algemeen is het beleidsontwikkelingsproces van middelgrote gemeenten grotendeels continu geweest in de periode 1985-2015. Sommige middelgrote gemeenten staan echter op het punt een verschuiving van 'government' naar 'governance' door te maken en het detailhandelsbeleid daarnaast niet meer op basis van (een aangepaste versie van) distributieplanologisch onderzoek op te stellen. Daarnaast hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid grotendeels consistent uitgevoerd. Slechts een enkele keer heeft een grote afwijking van het geformuleerde detailhandelsbeleid plaatsgevonden in de vorm van een gerealiseerde grootschalige perifere detailhandelslocatie.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie	11
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.3 Doel	12
1.4 Probleemstelling.....	13
1.5 Leeswijzer	15
2. De ontwikkeling van het Nederlandse detailhandelsbeleid	18
2.1 Richting een restrictief overheidsbeleid	18
2.2 PDV/GDV beleid	20
2.3 Een periode van decentralisatie van Rijksoverheidsbeleid en centralisatie richting Europa	22
2.3.1 Decentralisatie van het Nederlandse Rijksoverheidsbeleid.....	22
2.3.2 Centralisatie naar de Europese Unie	26
2.4 Gemeentelijk detailhandelsbeleid.....	26
2.4.1 Distributieplanologisch onderzoek.....	26
2.4.2 Detailhandelsstructuurvisie en bestemmingsplan	28
2.5 Trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt	28
2.6 Conclusie	30
3. Theoretisch kader	32
3.1 Governance	32
3.1.1 De netwerktheorie van Rhodes.....	33
3.1.2 De politiek-economische benadering van Jessop	34
3.1.3 De relatie tussen de theorieën van Rhodes en Jessop en het ontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	34
3.2 De continuïteitstheorie van Atchley.....	37
3.3.1 De continuïteitstheorie uitgewerkt	37
3.3.2 De rol van continuïteitstheorie in governance en de gevolgen voor het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	39
3.4 Conclusie	40
4. Methodologie	42
4.1 Onderzoeksmethoden.....	42
4.2 Continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid.....	43
4.2.1 De ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid.....	43
4.2.2 Continuïteit.....	44

4.3	Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid	48
4.3.1	De uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid	49
4.3.2	Consistentie	49
4.4	Conceptueel model	49
4.5	Case study design	50
4.5.1	Selectie case studies	50
4.6	Betrouwbaarheid, validiteit en representativiteit	53
5.	Resultaten case studies	55
5.1	Case study 1: Den Haag	56
5.1.1	De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	56
5.1.2	De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	58
5.1.3	De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	58
5.1.4	Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid	60
5.1.5	Conclusie	61
5.2	Case study 2: Utrecht	64
5.2.1	De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	64
5.2.2	De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	66
5.2.3	De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	66
5.2.4	Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid	68
5.2.5	Conclusie	69
Case study 3: 's-Hertogenbosch		71
5.3.1	De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	72
5.3.2	De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	74
5.3.3	De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	74
5.3.4	Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid .	76
5.3.5	Conclusie	76
Case study 4: Ede		78
5.4.1	De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	78
5.4.2	De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	80
5.4.3	De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	81
5.4.4	Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid .	83
5.4.5	Conclusie	83
5.5	Vervolg	85

6. Conclusie	87
6.1 Vergelijking case studies en beantwoording deelvragen	87
6.1.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid	88
6.1.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid	89
6.1.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid.....	91
6.1.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid .	93
6.2 Conclusie	94
6.3 Reflectie en aanbevelingen	96
Literatuur	99
Bijlage 1: Handleiding analyseschema kwalitatieve inhoudsanalyse	107
Bijlage 2: Analyseschema's kwalitatieve inhoudsanalyse	109
Bijlage 3: Enquête	161
Bijlage 4: Enquête resultaten	165
Bijlage 5: Topiclijst semi-gestructureerde interviews	168
Bijlage 6: Codeboom interviews	170

1. Inleiding



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en maatschappelijke relevantie

Ruimtelijke ordening is in Nederland vooral een overheidsactiviteit. Ruimteclaims van bijvoorbeeld wonen, bedrijvigheid of detailhandel, moeten hierbij tegen elkaar afgewogen worden (Spit & Zoete, 2009). De afwegingen die gemaakt worden, worden verwerkt in beleid (Voogd, 2006). Zo wordt er ook beleid gemaakt ten aanzien van de detailhandel.

Gemeenten worden gezien als het meest geschikte overheidsniveau om detailhandelsbeleid te maken (ING, 2014), omdat zij het laagste overheidsniveau vormen en daardoor het dichtst bij de praktijk staan. Hierdoor hebben zij het meest direct met detailhandel en detailhandelsontwikkelingen te maken. Vanaf 1985 hebben gemeenten meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen ten opzichte van het detailhandelsbeleid dat zij voeren. In 1985 is de wettelijke verplichting voor het uitvoeren van een distributieplanologisch onderzoek vervallen, welke tot dan toe diende als basis voor nieuw detailhandelsbeleid (Bolt, 1995; Evers e.a., 2011). Gemeenten hebben daardoor de vrijheid gekregen om zelf te bepalen op basis van welke onderzoeken of criteria zij nieuw detailhandelsbeleid opstellen. Vanaf de jaren '90 is het detailhandelsbeleid van de Rijksoverheid gedecentraliseerd, waardoor de verantwoordelijkheid voor het te voeren detailhandelsbeleid met name bij gemeenten is komen te liggen (Evers e.a., 2011; PBL, 2011; Post, 2004).

De toegenomen vrijheid en verantwoordelijkheid van gemeenten met betrekking tot het detailhandelsbeleid dat zij voeren kan leiden tot (grote) verschillen in beleidsontwikkelingsprocessen en de inhoud van het detailhandelsbeleid van gemeenten. Daarnaast ontbreekt er vaak een duidelijke visie bij gemeenten over de vormgeving van winkelgebieden en heldere beleidskeuzes worden dikwijls uit de weg gegaan. Ook wordt het geformuleerde detailhandelsbeleid niet altijd consistent uitgevoerd en gehandhaafd (Cobouw, 2015; ING Bank, 2014; Seinpost, 2013). Inconsistentie kan ervoor zorgen dat het detailhandelsbeleid van gemeenten zich niet continu kan worden voortgezet (Atchley, 1999). Gedegen onderzoek naar continuïteit en consistentie in (detailhandels)beleid ontbreekt vooralsnog in de wetenschappelijke literatuur.

Naast het ontbreken van gedegen wetenschappelijk onderzoek naar continuïteit en consistentie in (detailhandels)beleid, is er nog weinig onderzoek gedaan naar gemeentelijk detailhandelsbeleid. Gemeenten komen, als het gaat om detailhandel, voornamelijk naar voren in onderzoeken naar grootschalige perifere detailhandelsvestigingen, zoals een hypermarkt (Klein Obbink, 2012), megamall (Schuppen, 2010) en factory outlet centre (Huszti, 2006). Deze onderzoeken komen tot de conclusie dat gemeenten vooral bang zijn dat perifere detailhandelsontwikkelingen de bestaande detailhandelsstructuur aantasten. Blummel (2010) komt ook tot deze conclusie in zijn onderzoek naar provinciaal handelen bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen. Een onderzoek specifiek gericht op gemeentelijk detailhandelsbeleid bestaat tot op heden niet.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Gemeentelijk detailhandelsbeleid komt, zoals ieder soort beleid, tot stand door middel van een beleidsontwikkelingsproces. Vanaf de jaren '80 heeft een verschuiving plaatsgevonden met betrekking tot beleidsontwikkelingsprocessen. Deze verschuiving heeft te maken met de rol van de overheid in een beleidsontwikkelingsproces en wordt in de literatuur uitgedrukt met de woorden van *'government' naar 'governance'*. Met *'government'* wordt bedoeld dat de overheid de belangrijkste actor is in een beleidsontwikkelingsproces en een alleenheersende rol lijkt te hebben. Dit betekent dat zij zelf het beleid bepaalt zonder daarbij (veel) andere actoren te betrekken. Met de verschuiving naar *'governance'* is deze alleenheersende rol van de overheid veranderd in een meer faciliterende rol, waarbij de overheid meer gelijkwaardig is aan andere actoren en andere actoren hierdoor meer invloed hebben gekregen in het beleidsontwikkelingsproces. (Aman, 2001; Boyer, 1990; Daly, 2003;

Frahm & Martin, 2009; Mayntz, 2003; Rhodes, 1996). Voorliggend onderzoek draagt bij aan de governance literatuur door een specifiek governance proces te onderzoeken in de praktijk, namelijk de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Hiermee zorgt dit onderzoek dus voor meer kennis over governance theorie in de praktijk.

Er zijn in de wetenschappelijke literatuur verschillende onderzoeken uitgevoerd naar continuïteit, bijvoorbeeld over 'conjunctuur en continuïteit in de Hollandse textielnijverheid van 1350 tot 1600' (Kaptein, 1998), 'continuïteit en verandering van de Nederlandse samenleving tijdens de Tweede Wereldoorlog' (Blom, 1980), 'Zeeuwse akkerbouw tussen verandering en continuïteit' (Wiskerke, 1997), 'continuïteit en inmenging in het emancipatiebeleid' (Keuzenkamp & Teunissen, 1990), 'continuïteit in de zorg' (IJzermans & Koskamp, 1993) en 'continuïteit en vernieuwing van Nederlandse steden' (Taverne e.a., 2012). In de sociale wetenschappen is een theorie ontwikkeld die specifiek gericht is op continuïteit en consistentie, namelijk de continuïteitstheorie van Atchley (1999). Deze theorie heeft betrekking op het verouderingsproces van mensen en is ontstaan na observaties van de gezondheid, het functioneren en de sociale omstandigheden van mensen gedurende hun verouderingsproces. Deze observaties lieten een consistent denkpatroon en consistentie in sociale relaties en activiteiten zien. Deze consistentie op de lange termijn is de basis geworden van de continuïteitstheorie. De continuïteitstheorie is een voorbeeld van een 'feedback systems theory', welke gaan over continue evolutie. Met deze theorie kan onderzocht worden hoe continu een ontwikkeling, oorspronkelijk het verouderingsproces van mensen, is.

Er bestaat (nog) geen theorie over continuïteit en consistentie in (detailhandels)beleid. Hoewel de continuïteitstheorie van Atchley (1999) ontwikkeld is voor de sociale wetenschappen, kan deze wel aanknopingspunten bieden om continuïteit in gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken. De continuïteitstheorie gaat over continue evolutie. Beleid maakt ook een continue evolutie door, omdat deze telkens herzien en vernieuwd wordt. Daarnaast zijn de elementen van de continuïteitstheorie dusdanig algemeen geformuleerd dat zij ook toepasbaar zijn op andere ontwikkelingen dan alleen het verouderingsproces van mensen. Om deze reden zijn zij ook te gebruiken voor het onderzoeken van continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Naast governance theorie wordt in voorliggend onderzoek dus ook een theorie uit een andere, de sociale, wetenschap gebruikt, namelijk de continuïteitstheorie van Atchley (1999). Dit is het eerste onderzoek dat zich specifiek richt op het onderzoeken van continuïteit binnen een planologisch onderwerp, namelijk gemeentelijk detailhandelsbeleid. De combinatie van governance theorie en continuïteitstheorie in één planologisch onderzoek maakt dit onderzoek uniek.

1.3 Doel

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid, zowel in de ontwikkeling als in de uitvoering van dit beleid. Hierbij zal gekeken worden hoe continu het proces van beleidsontwikkeling zich ontwikkeld heeft op het gebied van betrokken actoren, de activiteiten die behoren tot dit proces en de inhoud van het detailhandelsbeleid dat geformuleerd wordt. Daarnaast wordt gekeken hoe consistent gemeenten hun geformuleerde detailhandelsbeleid hebben uitgevoerd.

Gemeenten kunnen zich, door middel van dit onderzoek, bewuster worden van het detailhandelsbeleid dat zij voeren en van de gevolgen die dit beleid, en de uitvoering daarvan, heeft voor de detailhandelsstructuur in hun gemeente. Marktpartijen, zoals beleggers, kunnen deze kennis gebruiken om gemeenten te wijzen op de consequenties van het detailhandelsbeleid dat zij voeren. Daarnaast krijgen zij zelf meer inzicht in hoe gemeenten met hun detailhandelsbeleid omgaan, hoe dit wordt ontwikkeld en hoe dit wordt uitgevoerd. Deze kennis kunnen zij gebruiken wanneer zij samenwerken met gemeenten, bijvoorbeeld bij een nieuwe detailhandelsontwikkeling.

Met dit onderzoek wordt een eerste stap gezet in het onderzoeken van continuïteit en consistentie in een specifiek planologisch onderwerp. Daarnaast is dit onderzoek ook bedoeld voor het leveren van een bijdrage aan kennis over governance processen in de praktijk.

1.4 Probleemstelling

Dit onderzoek richt zich specifiek op het detailhandelsbeleid van gemeenten, omdat hier nog weinig onderzoek naar gedaan is. De vrijheid en verantwoordelijkheid die gemeenten gekregen hebben met betrekking tot het detailhandelsbeleid dat zij voeren, zoals uit de inleiding is gebleken, maken het zinvol om gemeentelijk detailhandelsbeleid centraal te stellen in een onderzoek en meer kennis te verwerven over de ontwikkeling en uitvoering van dit beleid vanaf 1985. De focus van dit onderzoek ligt op continuïteit en consistentie in de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Om dit te onderzoeken zijn de volgende hoofd- en deelvragen opgesteld:

In welke mate is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 en in welke mate hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd?

1. Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
2. Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
3. In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
4. In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

Het jaartal 1985 is, zoals hierboven beschreven, als startpunt van dit onderzoek genomen. Deze scriptie is in 2015 geschreven, precies dertig jaar na de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek. De onderzoeksperiode loopt om deze reden van 1985 tot en met 2015.

De hoofdvraag splitst gemeentelijk detailhandelsbeleid uit naar een ontwikkelingskant en een uitvoeringskant. Gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt, zoals elk beleid, eerst ontwikkeld en vastgesteld waarna dit vastgestelde beleid uitgevoerd moet worden (Avans Hogeschool, 2014).

Continuïteit is in dit onderzoek gekoppeld aan de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Continuïteit is een begrip dat over een lange periode meetbaar is en kan laten zien in welke mate een proces zich continu ontwikkeld heeft (Atchley, 1999). De onderzoeksperiode van dit onderzoek beslaat dertig jaar, wat aangeduid kan worden als een lange onderzoeksperiode (Encyclo, 2015). Daarnaast vindt er bij de formulering van detailhandelsbeleid altijd een proces plaats. Het proces wordt dus herhaaldelijk uitgevoerd, waardoor deze geschikt is om te onderzoeken op continuïteit gedurende een periode van dertig jaar.

Consistentie is in dit onderzoek gekoppeld aan de uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Consistentie gaat over overeenstemming en samenhang (Van Dale, 2014b), in dit geval overeenstemming en samenhang tussen het geformuleerde detailhandelsbeleid en de uitvoering hiervan. Ondanks de analytische scheiding van continuïteit en consistentie in dit onderzoek, kunnen

zij niet geheel los van elkaar gezien worden. Consistentie zorgt namelijk voor een zekere mate van continuïteit (Atchley, 1999).

De eerste drie deelvragen geven antwoord op het eerste deel van de hoofdvraag, namelijk: *In welke mate is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?* Door in te gaan op de actoren in het beleidsontwikkelingsproces, de activiteiten die plaatsvinden in het doorlopen van dit proces en de inhoud van het te formuleren detailhandelsbeleid, beslaan zij het gehele beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Governance theorie, specifiek de politiek-economische benadering (Jessop, 1998) en de netwerktheorie (Rhodes, 1996), biedt de basis voor de eerste deelvraag en kijkt specifiek naar de ontwikkeling van de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces. Het behouden van een bepaalde rol binnen een proces gedurende een bepaalde (lange) periode, is tevens een onderdeel van de continuïteitstheorie van Atchley (1999). Het behouden van eenzelfde rol zorgt volgens deze theorie voor continuïteit. Deze continuïteitstheorie biedt verder de basis voor de deelvragen twee en drie. De tweede deelvraag kijkt naar de ontwikkeling van de basis van gemeentelijk detailhandelsbeleid, welke tot 1985 gevormd werd door een distributieplanologisch onderzoek (die in het vervolg van dit onderzoek aangeduid zal worden met 'dpo'). Het onderzoek voorafgaand aan het opstellen van gemeentelijk detailhandelsbeleid is een activiteit van het beleidsontwikkelingsproces en het behouden van dezelfde activiteiten gedurende een bepaalde (lange) periode zorgt voor continuïteit volgens de continuïteitstheorie. Het doel van een beleidsontwikkelingsproces is het inhoudelijk formuleren van beleid. Daarom gaat deelvraag drie in op de inhoud van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Op basis van de continuïteitstheorie wordt onderzocht in hoeverre de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich continu ontwikkeld heeft in de periode van 1985-2015.

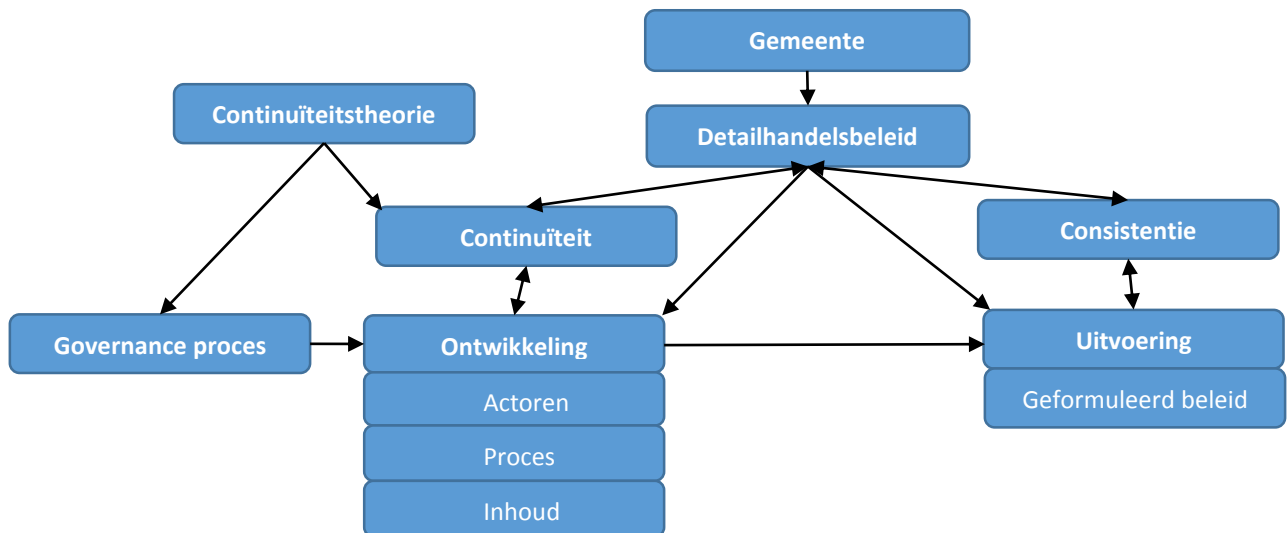
De eerste drie deelvragen richten zich op een aantal specifieke aspecten van het beleidsontwikkelingsproces en de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Hier is bewust voor gekozen omdat het qua omvang van dit onderzoek niet mogelijk is om het gehele beleidsontwikkelingsproces en de totale inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken. Dit betekent dat de eerste deelvraag specifiek kijkt naar de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces en slechts oppervlakkig naar de rol van overige betrokken actoren, terwijl de samenstelling van actoren in het proces en hun onderlinge verhoudingen een belangrijk onderdeel vormen van governance (Daly, 2003; Frahm & Martin, 2009; Mayntz, 2003; Stoker, 1998). Hier is voor gekozen, omdat dit onderzoek zich specifiek richt op continuïteit en consistentie en niet op governance als theorie. De tweede deelvraag richt zich enkel op de basis van gemeentelijk detailhandelsbeleid, dus op slechts één activiteit van het beleidsontwikkelingsproces, omdat het vervallen van het wettelijk verplichte dpo, welke tot en met 1985 verplicht de basis vormde voor gemeentelijk detailhandelsbeleid, een van de aanleidingen is van dit onderzoek. Het detailhandelsbeleid richt zich met name op het beschermen van de bestaande winkelstructuur door middel van locatiebeleid en het zoveel mogelijk tegengaan van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. Locatiebeleid en het beleid omtrent grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen zullen dan ook de focus vormen van de derde deelvraag welke kijkt naar continuïteit in de inhoud van gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Deelvraag vier geeft antwoord op het tweede deel van de hoofdvraag, namelijk: *in welke mate hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd?* Deze vraag wordt beantwoord door te onderzoeken in hoeverre gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen aansloten bij het geformuleerde detailhandelsbeleid. Dit onderzoek richt zich enkel op de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen, omdat deze invloed kunnen hebben op de bestaande winkelstructuur. Daarnaast wordt het gemeentelijk detailhandelsbeleid in deelvraag drie geanalyseerd op basis van het locatiebeleid welke de bestaande winkelstructuur moet beschermen. Locatiebeleid geeft weer welke winkels, qua branche, zich op welke locatie mogen vestigen. In deelvraag vier wordt daarom gekeken

hoe de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen aansloten bij het geformuleerde (locatie)beleid en op deze manier kan dus onderzocht worden of dit beleid consistent is uitgevoerd.

Op basis van de hoofd- en deelvragen kan een conceptueel model op hoofdlijnen opgesteld worden (Figuur 1.1). Deze geeft de relaties tussen de hoofd- en deelvragen schematisch weer.

Figuur 1.1: Conceptueel model op hoofdlijnen

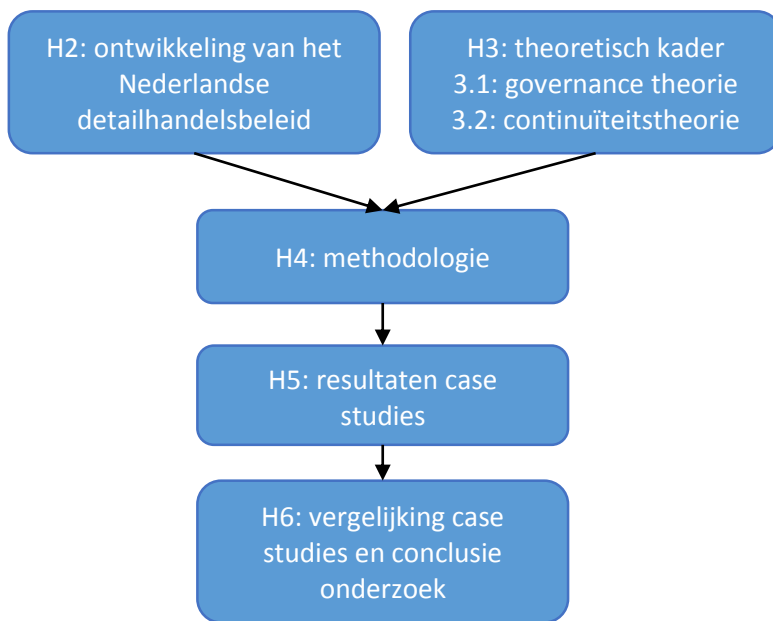


Dit onderzoek zal plaatsvinden op basis van case studies, met gemeenten als onderzoekseenheid. In totaal zullen er vier case studies geanalyseerd worden, namelijk de gemeenten Den Haag, Utrecht, 's-Hertogenbosch en Ede. Dit zijn 2 grote en 2 middelgrote gemeenten. Hierdoor kan er een vergelijking gemaakt worden in continuïteit en consistentie in het gemeentelijk detailhandelsbeleid van grote en middelgrote gemeenten. Van elke case study zal het gemeentelijk detailhandelsbeleid gedurende de periode 1985 tot en met 2015 geanalyseerd worden, met de focus op continuïteit in de ontwikkeling van dit beleid en consistentie in de uitvoering van het geformuleerde beleid.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk vormt het achtergrond hoofdstuk van dit onderzoek en zal ingaan op het detailhandelsbeleid dat Nederlandse overheden gevoerd hebben en het gevolg hiervan voor de ontwikkeling van de detailhandelsmarkt. Daarnaast wordt dieper ingegaan op gemeentelijk detailhandelsbeleid, hun instrumentarium om detailhandelsbeleid te voeren en het dpo. Er bestaat een wisselwerking tussen detailhandelsbeleid en trends en ontwikkelingen in de detailhandel en maatschappij en daarom wordt ook op trends en ontwikkelingen ingegaan. Hoofdstuk drie is het theoretisch kader en zal dieper ingaan op governance en bijbehorende theorieën en de continuïteitstheorie van Atchley (1999), die de theoretische basis vormen voor dit onderzoek. Hoofdstuk 4 zal ingaan op de gebruikte onderzoeksmethoden en de uitvoering van dit onderzoek. Hoofdstuk 5 vormt het resultaten hoofdstuk met een uitwerking van de case studies. Hoofdstuk 6 bevat een vergelijking van de case studies welke antwoord geeft op de deelvragen. Op basis van deze antwoorden zal vervolgens de hoofdvraag beantwoord worden. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie en aanbevelingen voor de praktijk en voor vervolgonderzoek.

Figuur 1.2: Opzet onderzoek



2. De ontwikkeling van het Nederlandse detailhandelsbeleid



2. De ontwikkeling van het Nederlandse detailhandelsbeleid

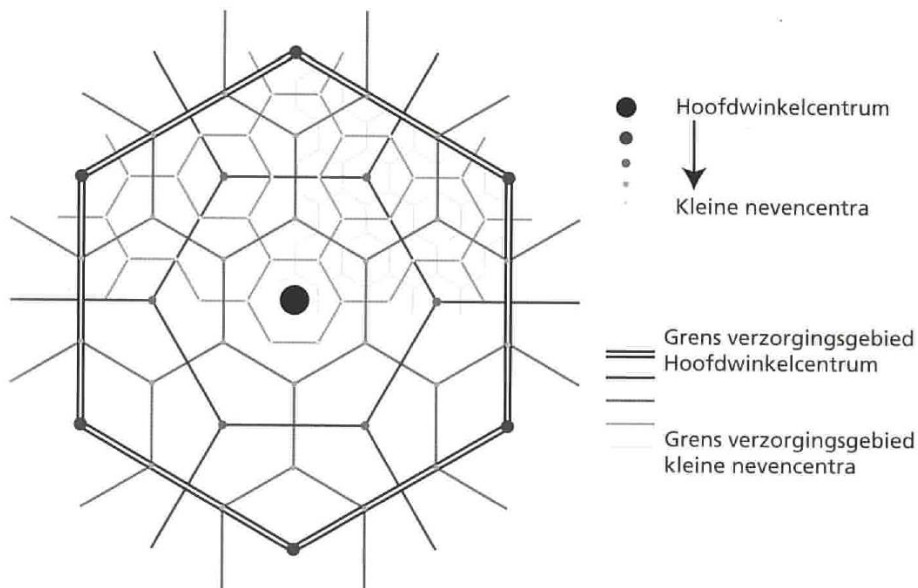
Dit hoofdstuk zal ingaan op de ontwikkeling van het Nederlandse detailhandelsbeleid dat door verschillende overheden gevoerd is en het gevolg van dit beleid voor de Nederlandse detailhandelsmarkt. Hiermee zorgt dit hoofdstuk voor de benodigde achtergrondkennis voor het verdere onderzoek naar gemeentelijk detailhandelsbeleid. Omdat gemeentelijk detailhandelsbeleid centraal staat in dit onderzoek, wordt er kort ingegaan op het belangrijkste instrumentarium van gemeenten voor het voeren van detailhandelsbeleid, namelijk de detailhandelsstructuurvisie en het bestemmingsplan. Ook zal er dieper op het dpo ingegaan worden welke tot 1985 de wettelijk verplichte basis vormde voor gemeentelijk detailhandelsbeleid. Als laatste zullen de trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt behandeld worden, omdat zij het detailhandelsbeleid van gemeenten kunnen beïnvloeden.

2.1 Richting een restrictief overheidsbeleid

Aan het einde van de negentiende eeuw bevonden winkels zich voornamelijk op hoeken van straten en geclusterd in aanloopstraten. In deze periode begonnen steden te groeien. De groei van steden ging samen met een trend van schaalvergroting, clustering en specialisering in de detailhandel. De stad werd een belangrijk afzetgebied en werd gefaciliteerd door ontwikkelingen in verkeer, zoals de aanleg van tramverbindingen. Deze trend duurde tot ongeveer 1945 (Evers e.a., 2011).

Na 1945 vond een periode van (economische) wederopbouw plaats in Nederland als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Deze periode werd gekenmerkt door demografische groei en suburbanisatie, die tot een grote vraag naar woningen en voorzieningen leidden. Gezien deze grote planningsopgave konden winkels zich niet ongestuurd blijven vestigen volgens de Rijksoverheid (Kader 2.1). Winkels moesten zo gevestigd zijn, dat zij in de directe behoefte van de bevolking konden voorzien en hierdoor mochten zij niet te ver van woonplaatsen verwijderd zijn (Bolt, 2003; Ruimtelijk Planbureau, 2005). Hierdoor heeft zich in Nederland een fijnmazige winkelstructuur ontwikkeld met relatief veel winkels op loop- en fietsafstand (Evers e.a., 2011). Daarnaast is in de verschillende winkelgebieden een functionele hiërarchie waar te nemen, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden naar stadscentra, wijkcentra en buurtcentra (Figuur 2.2). Op basis van de drempelwaarde (het benodigde draagvlak van consumenten voor winkels om rendabel te blijven) en de reikwijdte (de afstand die klanten af willen leggen voor een bepaalde winkel) zijn winkels gevestigd in een van deze drie gebieden. Zo zijn modewinkels en winkels met luxere goederen vooral in stadscentra gevestigd, winkels als een boekenwinkel zowel in stadscentra als wijkcentra en winkels die voorzien in de dagelijkse behoeften in alle centra. De functionele hiërarchie, zoals hierboven uitgelegd, komt overeen met de Centrale Plaatsen Theorie van Christaller uit 1933 (Bolt & Kerklaan, 1989; Bolt, 1995; Evers e.a., 2011).

Figuur 2.2: De functionele hiërarchie



Bron: Christaller, 1933 uit Evers e.a., 2011

Kader 2.1: De ministeries van de Rijksoverheid die vanaf 1945 verantwoordelijk zijn geweest voor het detailhandelsbeleid.

Verschillende ministeries van de Rijksoverheid zijn verantwoordelijk geweest voor het detailhandelsbeleid. Om verwarring in de tekst te voorkomen door het gebruik van verschillende namen van ministeries, geeft dit kader een overzicht van de verschillende verantwoordelijke ministeries en het jaartal van het ontstaan van de betreffende ministeries vanaf 1945.

- 1945: Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw
- 1947: Ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting
- 1959: Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid
- 1965: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)
- 1982: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
- 2010: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bron: Parlement & Politiek, 2015

De ontwikkelde winkelstructuur in Nederland verschilt van de structuur in de ons omliggende landen, die een grofmazige winkelstructuur ontwikkeld hebben. Deze kenmerkt zich door minder, maar grotere, winkelgebieden (Evers e.a., 2011; ING Bank, 2014). Deze grotere winkelgebieden zijn veelal te vinden in perifeer gelegen gebieden, omdat deze hiervoor meer ruimte bieden dan de bestaande stad (Boekema e.a., 2000). In Nederland is een dergelijke ontwikkeling van winkels die zich in de periferie willen vestigen grotendeels tegengehouden, omdat de Rijksoverheid bang was dat deze ontwikkeling de bestaande winkelstructuur zou aantasten (Krabben, 2009). Om deze reden is een zeer restrictief beleid gevoerd ten opzichte van perifere detailhandelsontwikkelingen. Hierna zal dieper op dit restrictieve Nederlandse detailhandelsbeleid ingegaan worden.

2.2 PDV/GDV beleid

Halverwege de jaren '50 worden de eerste effecten van de (economische) wederopbouw zichtbaar. De welvaart, en daarmee de koopkracht, in Nederland neemt toe, waardoor zowel vraag als aanbod op het gebied van dagelijkse-, alsmede luxe goederen stijgen. Door de toenemende welvaart zijn consumenten steeds minder gebonden aan de dichtstbijzijnde winkellocaties (Ruimtelijk Planbureau, 2005). De toename in het autobezit vanaf de jaren '60 versterkt deze ontwikkeling en de bereikbaarheid van winkels en winkelcentra wordt steeds belangrijker. Steeds meer winkels gaan zich in de periferie vestigen. Deze locaties bieden meer ruimte voor grotere winkelconcepten, ze zijn goedkoper en beter bereikbaar dan de bestaande winkellocaties. Dit is voordelig omdat in deze periode een toename in (loon)kosten te zien is, alsmede veranderingen in het bestedingspatroon en koopgedrag van consumenten (Tweede Kamer, 1973). Daarnaast werden in deze periode in de ons omringende landen grote perifere detailhandelsvestigingen ontwikkeld, zoals de Franse hypermarkten. Ook in Nederland ontstonden vormen van zulke hypermarkten, zoals de Maxis in Muiden. De Maxis viel binnen de branche 'groothandel' en mocht zich daarom vestigen op gronden waar in het bestemmingsplan de functie 'handel en industrie' aangegeven was. Er zijn overigens maar enkele hypermarkten ontwikkeld, omdat gemeenten zich verzetten tegen dergelijke ontwikkelingen uit angst voor aantasting van de bestaande winkelstructuur (Evers e.a., 2011; Ruimtelijk Planbureau, 2005).

De case van de Maxis in Muiden en de pogingen tot meer grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor een grootschalig onderzoek door de Rijksoverheid naar dergelijke vestigingen. Dit onderzoek werd uitgevoerd door de Commissie De Vries, die in 1973 tot de conclusie kwam dat perifere detailhandelsontwikkelingen de hiërarchie van winkelcentra zouden aantasten (Evers e.a., 2011). Het zou vooral ten koste gaan van winkelcentra die zich boven in de functionele hiërarchie bevinden en daardoor zou het dus van invloed zijn op één van de basisfuncties van de stedelijke structuur (Tweede Kamer, 1973).

Als gevolg van het onderzoek van de Commissie De Vries werd het perifere detailhandelsvoorzieningen-beleid (PDV-beleid) ingevoerd. Dit beleid zorgde ervoor dat er buiten de bestaande winkelgebieden geen nieuwe grootschalige detailhandelsvestigingen gerealiseerd mochten worden. Er werd echter een uitzondering gemaakt voor grote producten zoals boten, auto's en caravans en producten welke brand- en explosiegevaarlijk zijn (Boekema e.a., 2000). Gemeenten moesten de strenge regels met betrekking tot grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen overnemen in hun bestemmingsplannen. Daarnaast werd het voor gemeenten verplicht een dpo uit te voeren bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Ruimtelijke consequenties voor de bestaande winkelstructuur konden met een dpo in kaart gebracht worden (Voogd, 2006; Ruimtelijk Planbureau, 2005; Evers e.a., 2011).

Door onduidelijkheid over het criterium 'volumineus' kwam het PDV-beleid begin jaren '80 ter discussie te staan. Deze discussie ontstond door het ontstaan van meubelzaken en tuincentra op perifeer gelegen bedrijventerreinen. De Rijksoverheid maakte in 1984 duidelijk dat ook winkels als tuincentra, bouwmarkten en grootschalige meubelhallen zich mochten vestigen in de periferie, mits kon worden aangetoond dat zij door hun volume niet binnen een bestaand winkelgebied inpasbaar waren. Door deze verandering van de regels is een relatief groot aantal meubelwinkels in deze periode naar de periferie verhuisd en zo is de meubelboulevard ontstaan. Meubelboulevards zijn dus mogelijk gemaakt door regelgeving en zijn niet ontstaan door vraag van consumenten (Boekema e.a., 2000; Evers e.a., 2011; Ruimtelijk Planbureau, 2005; PBL, 2011).

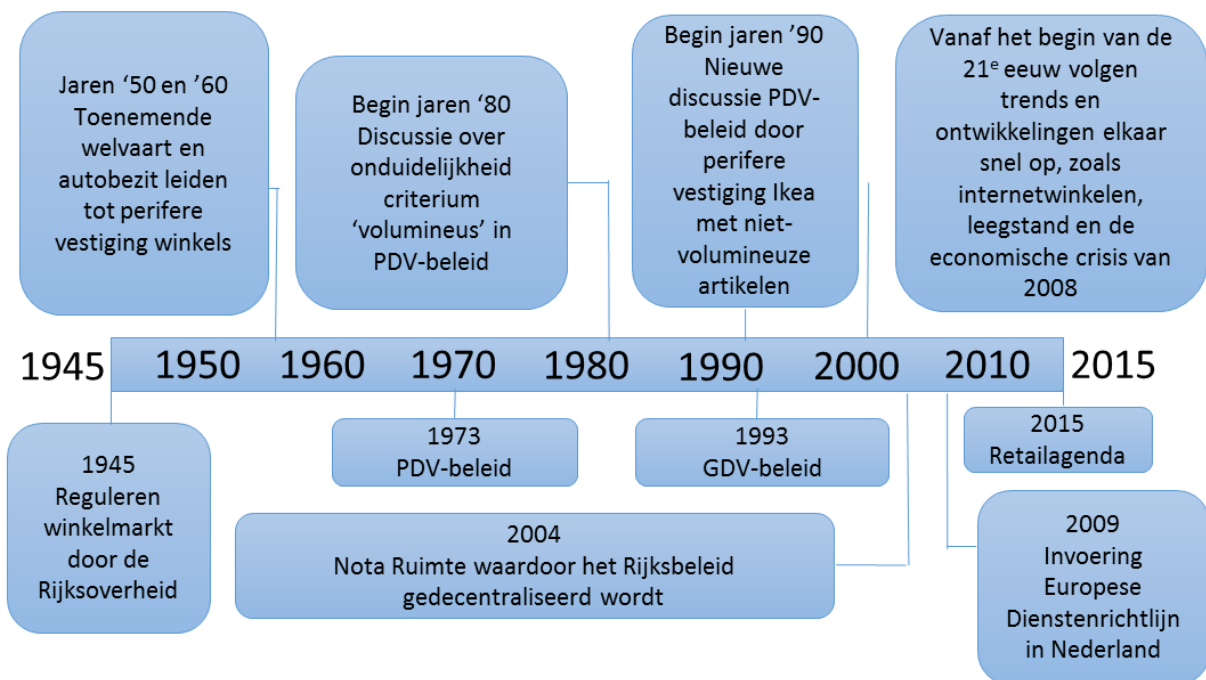
Twee kanttekeningen bij het PDV-beleid zijn hier op zijn plaats. Allereerst heeft het PDV-beleid alleen beperkingen opgelegd ten aanzien van de locatie van winkels en niet ten aanzien van de grootte hiervan. Hierdoor heeft er in deze periode schaalvergroting plaatsgevonden van winkels. Hoewel deze

schaalvergroting aan de ene kant het resultaat is van het ontstaan van meubelboulevards, heeft deze schaalvergroting ook in bestaande winkelgebieden plaatsgevonden. Ten tweede heeft het PDV-beleid een schaarste gecreëerd aan beschikbare winkellocaties, waardoor er hogere huurprijzen zijn ontstaan, wat nadelig was voor de kleinere winkeliers. Deze hebben meer moeite met het betalen van deze hogere huurprijzen dan grotere ketenbedrijven, waardoor de laatste groep de kleinere winkeliers uit het winkellandschap kan verstoten. Gevolg hiervan is dat ketenbedrijven tot op de dag van vandaag dominant zijn in winkelgebieden. Dit verschijnsel wordt ook wel 'filialisering' genoemd. Omdat ketenbedrijven de huren makkelijker kunnen betalen, zijn zij voor eigenaren van winkelcentra 'veilige' huurders en genieten daarom veelal de voorkeur boven kleinere winkeliers. Ketenbedrijven zorgen voor eentonigheid van Nederlandse winkelgebieden, maar bieden herkenning en vertrouwen voor consumenten (Evers e.a., 2011; Ruimtelijk Planbureau, 2005). Hier moet wel de kanttekening bij gemaakt worden dat vanaf ongeveer 2014 veel ketenbedrijven in financiële moeilijkheden verkeren, zoals V&D en Miss Etam, en ook moeite hebben met het betalen van de huren (Welingelichte Kringen, 2015).

Aan het begin van de jaren '90 evalueerde de Rijksoverheid haar PDV-beleid en kwam zij tot de conclusie dat het beleid succesvol was geweest in het tegengaan van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. Toch kwam het PDV-beleid in deze tijd ook weer ter discussie te staan door de komst van Ikea, die wel perifeer gevestigd was, maar ook niet-volumineuze artikelen verkocht. Naar aanleiding van deze nieuwe discussie formuleerde de Rijksoverheid in 1993 twee doelen voor het nationale detailhandelsbeleid: de winkelfunctie in binnensteden en bestaande winkelgebieden moest gehandhaafd worden en de dynamiek in de detailhandel moest worden bevorderd. Deze twee doelen werden uitgewerkt in het geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen-beleid (GDV-beleid), de opvolger van het PDV-beleid. Met het GDV-beleid konden bepaalde gebieden aangewezen worden waar geen branchebeperkingen van kracht waren. Wel moest er aangetoond worden dat er voldoende marktruimte was voor de desbetreffende locatie, moest deze gerealiseerd worden naast hoogwaardig openbaar vervoer en het bruto vloeroppervlak moest minimaal 1.500 m² zijn. Daarnaast moesten deze GDV-locaties gevestigd zijn in een van de dertien stedelijke knooppunten, de prioriteitssteden van het Rijk, die genoemd worden in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Evers e.a., 2011; PBL, 2011).

Het GDV-beleid bevatte enkel versoepelingen ten opzichte van het PDV-beleid, van deregulering was geen sprake. Kritiek op het beleid kwam vooral van winkelketens en beleggers die gevestigd waren in bestaande winkelgebieden. Zij waren bang voor kapitaalvernietiging door concurrenten die zich op goedkopere GDV-locaties zouden vestigen. De gevreesde trek naar de periferie is in de praktijk echter beperkt gebleven en er zijn slechts enkele GDV-locaties gerealiseerd, Alexandrium in Rotterdam en ArenA Boulevard in Amsterdam zijn hier voorbeelden van (Boekema e.a., 2000; Evers e.a., 2011; PBL, 2011; Ruimtelijk Planbureau, 2005).

Figuur 2.1: Het gevoerde detailhandelsbeleid van Nederlandse overheden en de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse detailhandelsmarkt in de periode 1945-2015.



2.3 Een periode van decentralisatie van Rijksoverheidsbeleid en centralisatie richting Europa

Naar aanleiding van de evaluatie van het PDV/GDV-beleid aan het einde van de jaren '90, werd besloten het Rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de detailhandel te gaan decentraliseren. Deze plannen voor decentralisatie werden opgenomen in nieuwe beleidsstukken van de Rijksoverheid, opvolgend waren dit de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de Nota Ruimte en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Evers e.a., 2011; PBL, 2011). Deze paragraaf zal dieper ingaan op de doorgevoerde decentralisatie van het Rijksoverheidsbeleid en de gevolgen hiervan voor het detailhandelsbeleid van Nederlandse overheden.

Naast de decentralisatie van het Nederlandse detailhandelsbeleid heeft er ook een ontwikkeling van centralisatie naar de Europese Unie plaatsgevonden. In 2006 heeft de Europese Unie de Europese Dienstenrichtlijn vastgesteld, die ook geldt voor de detailhandelssector. Deze is eind 2009 in Nederland geïmplementeerd. De Dienstenrichtlijn is ingevoerd om de interne dienstenmarkt van de Europese Unie te verbeteren. Bedrijven zouden zich makkelijker moeten kunnen vestigen binnen de gehele Europese Unie, administratieve formaliteiten moeten eenvoudiger worden en onnodige regelgeving moet worden afgeschaft (Europa, 2011; European Commission, 2010). In sub paragraaf 2.3.2 zal kort ingegaan worden op de gevolgen van deze Europese Dienstenrichtlijn voor de Nederlandse detailhandel.

2.3.1 Decentralisatie van het Nederlandse Rijksoverheidsbeleid

Eind jaren '90 werd het PDV/GDV-beleid geëvalueerd. Dit gebeurde in het kader van de Rijksoperatie Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit (MDW). Door middel van deze operatie moest er meer ruimte komen voor marktwerking, de kwaliteit van wetten moest verbeterd worden en voor burgers en bedrijven moesten de administratieve lasten verminderd worden (Milieufocus, 2008). De werkgroep die het PDV/GDV-beleid evalueerde kwam tot de conclusie dat deregulering en decentralisatie zowel gewenst als mogelijk was (Evers e.a., 2011; Krabben, 2009). Deze aanbeveling werd opgenomen in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (die overigens nooit officieel is

vastgesteld), de opvolgende Nota Ruimte en nog sterker in de recente Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (PBL, 2011; Ruimtelijk Planbureau, 2005). Hieronder zullen kort de belangrijkste bepalingen die de Nota Ruimte (Ministerie van VROM [VROM], 2006) en Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [IenM], 2012) bevatten met betrekking tot detailhandelsbeleid besproken worden. De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is nooit officieel vastgesteld (PBL, 2006) en wordt daarom achterwege gelaten. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de gevolgen die de Nota Ruimte en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte hebben voor de Nederlandse detailhandelsmarkt.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte (VROM, 2006) wordt gekenmerkt door het motto: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. In deze Nota stelt de Rijksoverheid enkel nog kaders vast voor het detailhandelsbeleid, waarvan de verdere uitwerking bij provincies en gemeenten komt te liggen. Provincies en gemeenten moeten gezamenlijk zorgen voor het locatiebeleid, dat zowel gevarieerd als voldoende moet zijn (Krabben, 2008). Het primaat voor het te voeren detailhandelsbeleid ligt bij provincies. Het detailhandelsbeleid van gemeenten moet binnen het detailhandelsbeleid van de betreffende provincie passen (ING Bank, 2014).

Het beperken van perifere detailhandelsontwikkelingen speelt nog steeds een rol in de Nota Ruimte, ondanks dat deze Nota het bestaande PDV/GDV-beleid afschaft. Het is nu echter aan de provincies om richtlijnen op te stellen voor branchebeperkingen, die vervolgens door de Rijksoverheid moeten worden goedgekeurd. Voorzieningen die door hun omvang of aard niet in bestaande winkelgebieden inpasbaar zijn, mogen zich vestigen op speciaal daarvoor bestemde locaties. Gemeenten kunnen een aparte bestemming voor perifere detailhandel in hun bestemmingsplannen opnemen (VROM, 2006; PBL, 2011; Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG], 2006).

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte streeft de Rijksoverheid naar een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland (IenM, 2012). Deze structuurvisie gaat nog verder in decentralisatie dan de Nota Ruimte. De Rijksoverheid stelt 13 nationale belangen op waar zij verantwoordelijk voor is. Buiten deze belangen krijgen provincies en gemeenten de vrijheid om hun eigen beleid te voeren. Detailhandel valt niet onder een van de 13 nationale belangen van de Rijksoverheid. Sterker nog, de woorden ‘detailhandel’ en ‘winkels’ zijn niet terug te vinden in deze Structuurvisie (PBL, 2011).

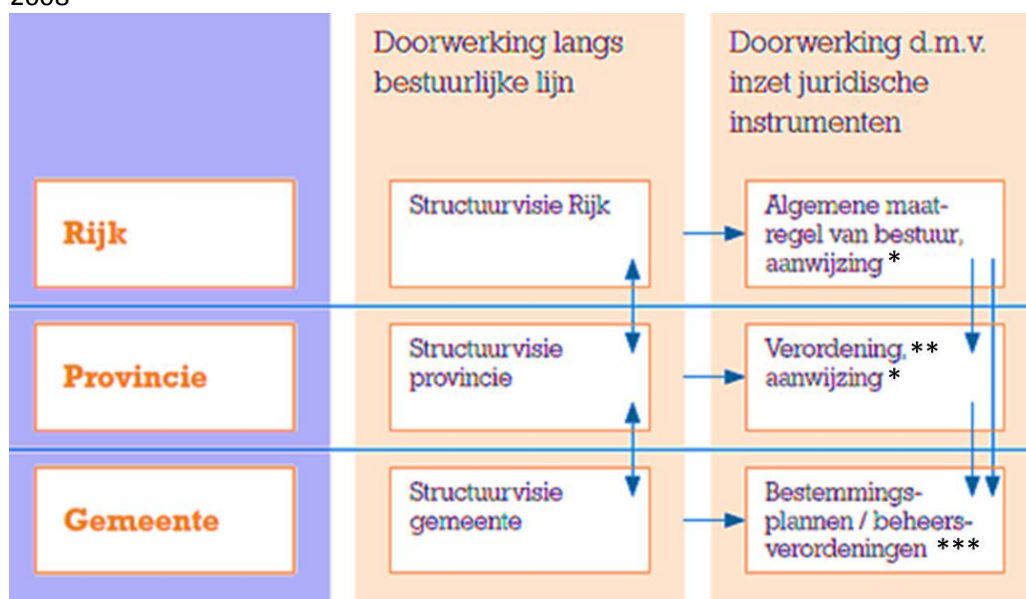
De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geeft provincies een rol als gebiedsregisseur. Zij hebben de taak om integrale ontwikkelingsvisies op te stellen. Zij wegen hierbij verschillende belangen tegen elkaar af en zij bevorderen complementariteit tussen gemeenten binnen de provincie. Om dit te realiseren stellen zij bindende regels op voor gemeenten, zo ook voor de detailhandel. In de praktijk zijn de regels die provincies opstellen voor de detailhandel nog steeds gebaseerd op het PDV/GDV-beleid en worden bestaande winkelgebieden, met name binnensteden en wijkwinkelcentra welke de belangrijkste winkelgebieden in Nederland vormen, beschermd (IenM, 2012).

Ondanks dat de Rijksoverheid het detailhandelsbeleid gedecentraliseerd heeft in de Nota Ruimte (VROM, 2006) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (IenM, 2012), heeft zij middels het stellen van kaders en richtlijnen het detailhandelsbeleid van provincies en gemeenten enigszins kunnen sturen. Het belangrijkste doel van deze kaders en richtlijnen was het tegengaan van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen (Evers e.a., 2012; PBL, 2011). De Rijksoverheid is, ondanks de doorgevoerde decentralisatie, nog steeds verantwoordelijk voor een goed functionerend ruimtelijk ordeningssysteem in Nederland. Om hier zorg voor te kunnen dragen is de ladder van duurzame verstedelijking opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (PBL, 2011; IenM, 2012). Deze ladder vormt een stappenplan, waardoor andere overheden en actoren zorgvuldige, transparante

afwegingen moeten maken bij ruimtelijke besluiten. De ladder wordt gebruikt bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en bijvoorbeeld uitgebreide omgevingsvergunningen (Poelmann van den Broek, 2015).

Indien de Rijksoverheid van mening is dat er extra regels nodig zijn om op nationaal niveau een goede ruimtelijke ordening te realiseren, kunnen zij hiervoor de AMvB Ruimte (Algemene Maatregel van bestuur) gebruiken. Hiermee kunnen zij regels stellen met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen en zo bepalen waar functies, zoals detailhandel, zich wel en niet mogen vestigen (Buuren e.a., 2010). De AMvB Ruimte is een juridisch bindend instrument (PBL, 2011). Ook de provincies hebben de mogelijkheid om door middel van de juridisch bindende instrumenten het detailhandelsbeleid van gemeenten te sturen voor het realiseren van een goede ruimtelijke ordening (Figuur 2.2).

Figuur 2.2: De samenhang van overheidsinstrumenten in de ruimtelijke ordening volgens de Wro uit 2008



* Met een aanwijzing kunnen het Rijk en de provincie een aanwijzing geven voor of tegen een bestemmingsplan.

** Door middel van een verordening kan een provincie direct het ruimtelijke beleid van gemeenten aansturen.

*** Een beheersverordening zorgt voor het beschermen en handhaven van bestaand gebruik van een locatie.

Bron: ING, 2014, bewerking auteur

Met de Nota Ruimte (VROM, 2006) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (IenM, 2012) is het restrictieve detailhandelsbeleid van de Rijksoverheid afgeschaft. Hierdoor is er meer ruimte ontstaan voor de markt. Het restrictieve beleid maakte het moeilijk voor nieuwe, grote ondernemers om toe te treden tot de Nederlandse detailhandelsmarkt en te concurreren met de bestaande detailhandel. Nieuwe winkels werden - en worden - nog steeds, voor zover het mogelijk is qua aard en omvang van de winkel, ingepast in bestaande winkelgebieden. Hiermee worden binnensteden en wijkwinkelcentra, de belangrijkste winkelgebieden in Nederland, beschermd. Het winkelvastgoed op deze plekken is echter veelal niet meegegroeid met de trend van schaalvergroting welke in ruimtelijk opzicht heeft plaatsgevonden in de detailhandelsmarkt. Door deze trend heeft er een toename plaatsgevonden in de gemiddelde vloeroppervlakte per winkel. Winkelvastgoed is echter een fysiek object met een lange levensduur welke niet snel mee kan veranderen met de ruimtebehoefte van retailers. Daarnaast hebben de belangrijkste winkelgebieden, de (historische) binnensteden, veelal kleine winkelpanden en maakt het versnipperde eigendom op deze locaties het moeilijk om winkels met een vloeroppervlakte die voldoet aan de eisen van retailers te realiseren (Evers e.a., 2011). Op deze manier sluiten vraag en aanbod in de markt niet op elkaar aan. Dit spanningsveld leidt tot schaarste in zowel betaalbare als geschikte winkelruimtes voor retailers (PBL, 2006). Kader 2.2 geeft een voorbeeld van

dit spanningsveld met de focus op internationale retailers, omdat zij tot de categorie nieuwe, grote ondernemers behoren die willen toetreden tot de Nederlandse detailhandelsmarkt en zij belangrijk zijn voor de aantrekkingskracht van Nederlandse winkelgebieden.

Kader 2.2: Internationale retailers: de zoektocht naar geschikte winkelruimten

Internationale retailers zijn belangrijk voor de Nederlandse detailhandelsmarkt, omdat zij zorgen voor een nieuwe impuls in de (veelal) gefilialiseerde winkelgebieden. Met de vestiging van een internationale retailer in een winkelgebied ontstaat een huurdersmix van internationale en lokale retailers welke zorgt voor meer aantrekkingskracht van het winkelgebied en daarnaast meer voldoet aan de wensen van de consument (Jones Lang LaSalle, 2010a; Jones Lang LaSalle, 2012).

Internationale retailers zijn in het buitenland vaak gevestigd in 'shoppingmalls'. Dit zijn grote winkelcentra veelal gelegen in perifere gebieden. Deze winkelcentra bieden grote vloeroppervlakten voor deze retailers, die zij nodig hebben voor hun (vaak bijzondere) winkelconcepten. Nederland kent weinig grote winkelcentra. De binnensteden zijn de belangrijkste winkelgebieden, en daarmee de meest interessante locaties voor internationale retailers, maar deze kennen veel verschillende eigenaren. Dit bemoeilijkt de realisatie van geschikte (grote) winkelruimten voor deze retailers, omdat winkelpanden in binnensteden vaak gedateerd en klein zijn. Internationale retailers moeten daarom veelal hun winkelconcepten aanpassen om zich in Nederland te kunnen vestigen. Ook worden gevestigde retailers in Nederland beschermd door de huurwetgeving, welke het niet mogelijk maakt voor eigenaren een huurder uit zijn of haar pand te zetten om ruimte te maken voor een internationale retailer. Als laatste speelt ook nog mee dat winkelruimten op de toplocaties in Nederland weinig beschikbaar zijn, omdat deze het meest in trek zijn bij retailers (Jones Lang LaSalle, 2010a).

In dit voorbeeld van internationale retailers is duidelijk een spanningsveld te zien. Aan de ene kant wil de markt een impuls geven aan de Nederlandse detailhandelsmarkt met de komst van internationale retailers. Aan de andere kant wordt deze impuls beperkt door de Nederlandse detailhandelsstructuur welke ontstaan is door het gevoerde detailhandelsbeleid van overheden. Vraag en aanbod kunnen hier niet op elkaar inspelen.

De Rijksoverheid hoopte dat de decentralisatie van het detailhandelsbeleid meer ruimte zou bieden aan innovatieve detailhandelsconcepten en locaties. Toch blijkt in de praktijk dat provincies en gemeenten een strikt detailhandelsbeleid blijven voeren ten opzichte van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen en dat de ruimte voor de markt beperkt blijft. Daarnaast hebben gevestigde marktpartijen belang bij dit strikte beleid, omdat concurrentie geweerd wordt (Evers e.a., 2011; ING Bank, 2014).

Duidelijke beleidskeuzes ontbreken echter vaak op provinciaal niveau. Dit maakt het moeilijk om op dit niveau de detailhandel goed af te stemmen. Door het ontbreken van deze duidelijke keuzes kunnen detailhandelsontwikkelingen van gemeenten dan ook niet altijd tegengehouden worden als deze 'onwenselijk' zijn op regionaal niveau (ING Bank, 2014; Krabben, 2008). Ook op gemeentelijk niveau zijn beleidskeuzes niet altijd helder. Daarnaast wordt het beleid niet altijd consistent uitgevoerd en gehandhaafd. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij marktpartijen, waardoor investeringen uit kunnen

blijven (ING Bank, 2014). Wanneer er niet geïnvesteerd wordt in winkelgebieden, wordt er niet aan de kwaliteit van de gebieden gewerkt, wat nadelig kan zijn voor het vitaal en aantrekkelijk houden van winkelgebieden. Om een sterke winkelstructuur te realiseren in een gemeente is het dus van belang dat detailhandelsbeleid consistent wordt uitgevoerd en gehandhaafd (Hoofdbedrijfschap Detailhandel [HBD], 2004).

2.3.2 Centralisatie naar de Europese Unie

Naast de decentralisatie van het nationale detailhandelsbeleid, heeft er ook centralisatie plaatsgevonden in de richting van de Europese Unie (PBL, 2006). De Europese Dienstenrichtlijn is richtinggevend voor de detailhandel op Europees niveau. Hierin staat dat ruimtelijke ordening op het gebied van detailhandel mag, maar economische ordening verboden is. Dit betekent dat het wel toegestaan is om gronden aan te wijzen waarop detailhandel zich mag vestigen, maar het is verboden om winkels te weigeren vanwege hun oorsprong in een andere lidstaat of omdat er geen ruimte is in de markt of omdat andere winkels hierdoor failliet gaan (Droogh e.a., 2011; Platform31, 2014; BRO, 2013).

Voor de Nederlandse situatie was het geschil tussen Spanje en de Europese Commissie in 2011 van belang (European Commission, 2011). Spanje wilde in de deelstaat Catalonië op grote schaal hypermarkt ontwikkelingen beperken, zowel in omvang als in aantal. Volgens de Europese Commissie wilden zij hiermee de komst van Franse concurrenten voorkomen. Dit gaat in tegen de in het EU-verdrag opgenomen vrijheid van vestiging van bedrijven. Uiteindelijk heeft het Europese Hof van Justitie besloten dat Spanje dit beleid niet mag doorzetten. Deze uitspraak is van belang, omdat veel Nederlandse provincies ook hypermarkt beperkingen in hun detailhandelsbeleid hebben staan (Evers e.a., 2012; Evers, 2012). Dit heeft tot en met 2015 echter nog geen gevolgen gehad voor Nederland.

2.4 Gemeentelijk detailhandelsbeleid

Door de decentralisatie van het Rijksbeleid die heeft plaatsgevonden vanaf de jaren '90 hebben provincies en gemeenten dus steeds meer vrijheid gekregen in het detailhandelsbeleid dat zij kunnen voeren (Post, 2004). Toch hebben gemeenten voor een groot deel het restrictieve detailhandelsbeleid van de Rijksoverheid voortgezet en wijkwinkelcentra en binnensteden, als belangrijkste winkelgebieden, worden in het detailhandelsbeleid van gemeenten nog steeds beschermd (PBL, 2006). De decentralisatie van het Rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de detailhandel leidt tot tegenstrijdigheden als het gaat om detailhandelsontwikkelingen in gemeenten. Waar lokale overheden de eigen binnenstad willen beschermen, zijn zij ook zeer gevoelig voor grote plannen van projectontwikkelaars (PBL, 2011). Suboptimale detailhandelsontwikkelingen hebben plaatsgevonden in gemeenten, omdat zij bang waren dat - als zij niet mee zouden werken - de ontwikkeling naar de buurgemeente zou gaan (Bolt, 2003; HBD, 2004; PBL, 2006).

Tot 1985 waren gemeenten verplicht een dpo uit te voeren, op basis waarvan zij hun detailhandelsbeleid bepaalden. Sinds de wettelijke verplichting hiervoor vervallen is in 1985, zijn er geen wettelijke regels meer voor de basis van gemeentelijk detailhandelsbeleid (Evers e.a., 2011). Deze paragraaf zal allereerst dieper ingaan op het dpo, omdat het van belang is de basis hiervan te kennen om vervolgens in het verdere onderzoek vast te kunnen stellen wat er veranderd is in de basis van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds het vervallen van de wettelijke verplichting van het dpo. Verder zal er ingegaan worden op de detailhandelsstructuurvisie en het bestemmingsplan, die sinds 1985 belangrijke instrumenten zijn geweest voor gemeenten om hun detailhandel te organiseren en hun detailhandelsbeleid uit te dragen. Het bestemmingsplan is hiervan juridisch bindend.

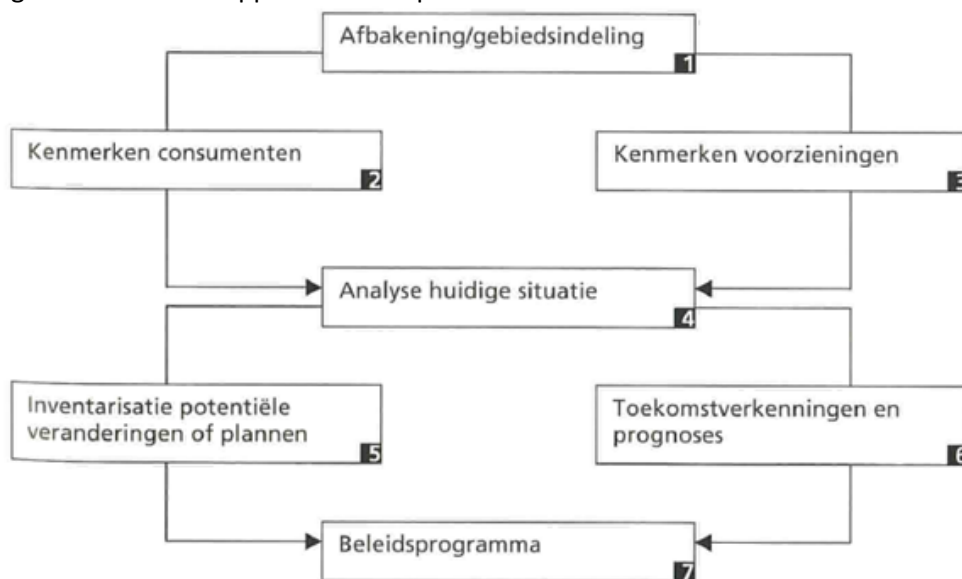
2.4.1 Distributieplanologisch onderzoek

Naar aanleiding van het onderzoek van Commissie De Vries, dat in 1973 uitgevoerd werd als reactie op de toenemende vraag naar grootschalige perifere detailhandelsvestigingen, werd het voor

gemeenten in 1976 wettelijk verplicht om een dpo uit te voeren. Met dit onderzoek konden de ruimtelijke consequenties van een ontwikkeling op de bestaande winkelstructuur onderzocht worden (Voogd, 2006). Voor de uitvoering van dit onderzoek bestonden verschillende kwantitatieve methoden. Het belangrijkste onderdeel van dit onderzoek was het inschatten van de huidige en toekomstige vraag van winkelvoorzieningen en te kijken hoe deze in verhouding stond tot het huidige aanbod (Ruimtelijk Planbureau, 2005). Daarnaast werd ook gekeken naar verschillende detailhandelsbranches, om te kijken voor welke branches marktruimte was en welke branches onder- of oververtegenwoordigd waren (Ruimte voor economische activiteiten, 2011).

Voogd (2006) geeft zeven stappen voor de uitvoering van een dpo (Figuur 2.3). De eerste vier stappen helpen bij het analyseren van de huidige en toekomstige situatie. Allereerst moet het gebied van onderzoek afgebakend worden. Hierbij moet zowel naar schaalniveaus (wijk, stad, regio, provincie) gekeken worden als naar consumentenstromen. Deze stromen hoeven niet samen te vallen met de grenzen van een wijk, stad, regio of provincie. In stap twee worden de kenmerken van deze consumenten onderzocht en in stap drie de voorzieningen. Ook hierbij wordt niet alleen naar consumenten en voorzieningen binnen het gebied gekeken, maar ook buiten het gebied. In stap vier worden de hiervoor uitgevoerde stappen samengevoegd en worden vraag en aanbod gekoppeld. Dit geeft een analyse van de huidige situatie. Naast de huidige situatie moet er ook gekeken worden naar toekomstige ontwikkelingen. Dit gebeurt in stap vijf en zes. Stap vijf richt zich op de vraagkant en bevat bevolkingsprognoses en een analyse van trends in consumentenbestedingen. Stap zes richt zich op het aanbod en kijkt naar toekomstige plannen voor bijvoorbeeld nieuwe vestigingen. Stap zeven, de laatste stap, bevat aanbevelingen voor beleid om te zorgen dat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht komen (Evers e.a., 2011).

Figuur 2.3: Zeven stappen van het dpo



Bron: Voogd, 2006 uit Evers e.a., 2011

Op basis van deze dpo's werden concrete beleidsbeslissingen genomen. In 1985 werd de verplichting van het doen van dpo teniet gedaan. Dit was het gevolg van kritiek en onvrede vanuit de praktijk op deze onderzoeken. Aan dpo's waren, door de vele enquêtes die gehouden moesten worden, hoge kosten verbonden (Voogd, 2006). Daarnaast waren deze onderzoeken manipuleerbaar, waardoor de resultaten van het onderzoek precies de gewenste resultaten waren voor de opdrachtgevende partij (Bolt, 1995). Na het vervallen van de officiële verplichting van het dpo zijn nieuwe, goedkopere en minder massale vormen van dit onderzoek ontwikkeld. Nieuwe vormen van deze onderzoeken worden nog steeds gebruikt in de praktijk. Overheden gebruiken deze voor de besluitvorming over nieuwe

detailhandelsontwikkelingen en voor het opstellen van structuurvisies. Daarnaast worden deze nieuwe vormen van dpo's ook door het bedrijfsleven gebruikt wanneer deze dat nodig acht (Evers e.a., 2011; VNG, 2006; Voogd, 2006).

2.4.2 Detailhandelsstructuurvisie en bestemmingsplan

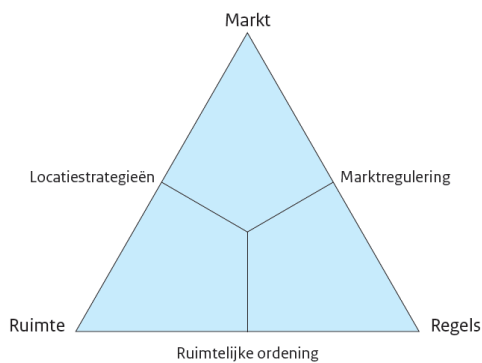
Door middel van het opstellen van een detailhandelsstructuurvisie geven gemeenten inzicht in hun beleid met betrekking tot de detailhandel. Om deze visie vervolgens in beleid om te zetten worden nota's opgesteld. Niet alle gemeenten hebben het hele gemeentelijke gebied qua detailhandel opgenomen in een nota. Soms is alleen het centrum vastgelegd, soms alleen de perifeer gelegen gebieden. Omdat verschillende winkelgebieden elkaar beïnvloeden qua bijvoorbeeld koopstromen of (nieuwe) detailhandelsontwikkelingen, wordt gemeenten geadviseerd het hele gemeentelijke gebied vast te leggen (VNG, 2006).

Als juridisch bindend instrument hebben gemeenten tot 2018 het bestemmingsplan. Hierin is vastgelegd waar wel of geen detailhandel gevestigd mag zijn en deze geldt als toetsingskader voor (nieuwe) detailhandelsontwikkelingen. Volgens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet het bestemmingsplan elke tien jaar herzien of vernieuwd worden (Artikel 3.1 zin 1 en 2 Wro; VNG, 2014). De Wro is onderdeel van het omgevingsrecht dat nu bestaat uit een opeenstapeling van wetten en regels. Anno 2015 wordt er gewerkt aan een nieuwe Omgevingswet om het omgevingsrecht soepeler te maken en meerdere wetten samen te voegen in één wet. Ook de Wro gaat straks onder deze nieuwe wet vallen. Gemeenten moeten nu nog verplicht een bestemmingsplan opstellen (Voogd, 2006). Deze is vaak gedetailleerd en moet hierdoor zekerheid geven. In de praktijk wordt echter vaak van het bestemmingsplan afgeweken, waardoor deze minder rechtszekerheid geeft. Daarnaast maakt het bestemmingsplan het inspelen op marktontwikkelingen en actualiteiten moeilijk. Nu hebben gemeenten vaak meerdere bestemmingsplannen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet er per gemeente één omgevingsplan komen. Dit moet zorgen voor minder regels en meer samenhang (Omgevingswet toelichting, p.17; Rijksoverheid, 2015). De Omgevingswet is nog niet officieel aangenomen als wet. Waarschijnlijk treedt deze in 2018 in werking (Platform31, 2014).

2.5 Trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt

Detailhandelsbeleid bevindt zich in een spanningsveld tussen de markt en de ruimte (Figuur 2.4). Het detailhandelsbeleid kan aan de ene kant de markt reguleren en aan de andere kant de ruimte ordenen door het opstellen van regels. Daarnaast ontwikkelen de ruimte en de markt zich ook. Trends en ontwikkelingen in de markt en ruimte zorgen ervoor dat regels weer aangepast moeten worden aan de nieuwe situatie. Zij beïnvloeden dus het detailhandelsbeleid. (Evers e.a., 2011; Evers e.a., 2012). Om deze reden wordt hier ingegaan op trends en ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de detailhandelsmarkt en maatschappij.

Figuur 2.4: Krachtenvelden detailhandelsontwikkelingen



Bron: Ruimtelijk Planbureau, 2005

De detailhandelsmarkt is continu ondergeschikt aan dynamiek in de markt. Eerder in dit hoofdstuk zijn al enkele belangrijke trends en ontwikkelingen uit de 20^e eeuw aan de orde gekomen, zoals de toenemende welvaart in Nederland, de toenemende mobiliteit van consumenten, fysieke schaalvergroting van winkels en de drang van winkels om zich perifeer te vestigen. Als reactie op deze trends en ontwikkelingen is bijvoorbeeld het PDV-beleid ontwikkeld en ingevoerd.

Met name vanaf het begin van de 21^e eeuw volgen trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt elkaar in hoog tempo op. Een aantal specifieke trends zijn hierin waar te nemen. Als eerste kopen consumenten producten steeds vaker via internet. Hierdoor gaan zij minder vaak naar fysieke winkels. In de totale detailhandelsomzet is het aandeel internetaankopen echter nog beperkt (Evers, 2012; Frijters, 2012; Krabben, 2013; Platform31, 2014; Syntrus Achmea Real Estate & Finance, 2014). Wel wordt er verwacht dat het aandeel van internetwinkelen in de totale detailhandel zal toenemen (ING Bank, 2014).

Een andere trend die kan worden waargenomen is een toenemende leegstand op met name de zwakkere winkellocaties, zoals winkellocaties net buiten het kernwinkelgebied. Vooral de kleinere wijk- en buurtwinkelcentra en aanloopstraten hebben te maken met grootschalige leegstand. De trend van leegstand is minder waarneembaar in winkelcentra op A1 locaties, de aanduiding voor de beste winkellocaties welke de meeste consumenten trekken, en ondersteunende winkelcentra, welke een belangrijke rol spelen op het gebied van dagelijkse boodschappen (Platform31, 2014; Syntrus Achmea Real Estate & Finance, 2014; BRO, 2013). Ondanks de toenemende leegstand, zijn bouwplannen voor nieuwe winkelmeters veelal gewoon doorgeslagen, onder andere omdat gemeenten met elkaar concurreren om de beste detailhandelsvoorzieningen. Er vindt dan ook weinig afstemming plaats tussen gemeenten om te zorgen dat er niet teveel winkelmeters gerealiseerd worden op regionaal niveau. Anno 2015 bestaat er dan ook een overschot aan winkelmeters (Atzema e.a., 2012; Evers e.a., 2014; ING Bank, 2014; Jones Lang LaSalle, 2014).

In winkels en winkelcentra wordt steeds meer waarde gehecht aan 'beleving'. Consumenten bezoeken winkels en winkelcentra niet enkel meer voor het kopen van producten, maar deze locaties moeten consumenten iets extra's kunnen bieden. Winkelen wordt voor consumenten steeds meer een dagje uit. Producten kopen kunnen zij immers gemakkelijk thuis via internet. Hiervoor hoeven zij geen fysieke winkels te bezoeken. Het bieden van 'beleving' is met name van belang voor winkelgebieden die zich richten op recreatief winkelen, zoals de A1 winkellocaties. Consumenten zijn namelijk bereid steeds verder te reizen voor een winkelgebied waar zij 'beleving' kunnen vinden, waardoor het verzorgingsgebied van deze locaties ook steeds groter wordt (DTZ Zadelhoff [DTZ], 2015; Jones Lang LaSalle, 2010b; NEPROM, 2012).

De economische crisis van 2008 is een belangrijke maatschappelijke trend die de detailhandelsmarkt in Nederland beïnvloed heeft. Deze heeft gezorgd voor een daling van het consumentenvertrouwen en een afname in consumentenbestedingen, met name voor luxe goederen (Platform31, 2014; Syntrus Achmea Real Estate & Finance, 2014). Ook demografische ontwikkelingen beïnvloedden de detailhandelsmarkt in Nederland. Waar de bevolking in de 20^e eeuw een groei doormaakte, is zij in de 21^e eeuw aan het vergrijzen. Vergrijzende gebieden vragen om een andere detailhandelsmarkt dan bijvoorbeeld gebieden met veel jongeren en studenten (Evers, 2012; Garssen & Van Duin, 2007; ING Bank, 2014; Syntrus Achmea Real Estate & Finance, 2014).

Gezien de huidige ontwikkelingen en veranderingen in de detailhandelsmarkt, heeft het Ministerie van Economische Zaken in oktober 2014 het initiatief genomen om samen met andere detailhandelerelateerde publieke actoren, marktactoren, vastgoedactoren en kennisinstellingen een detailhandelsvisie op te stellen voor Nederland als geheel, de Retailagenda (Ministerie van Economische Zaken, 2015a). Het doel van de Retailagenda is om de Nederlandse detailhandel toekomstbestendig te maken. Ten eerste moet hiervoor de detailhandelsmarkt weer gezond gemaakt worden, wat betekent dat er winkelmeters moeten verdwijnen omdat hier nu een overschot aan is. Om te beslissen waar er winkelmeters moeten verdwijnen, moet er bepaald worden welke winkelgebieden kansrijk zijn in de toekomst en welke niet. Om de detailhandelsmarkt daarnaast een impuls te geven, wordt een proef uitgevoerd met het versoepelen van de regels voor retailers. Deze regels weerhouden retailers van vernieuwing. Waar een winkelbestemming eerst alleen bestemd was voor een winkelfunctie, kan deze functie door versoepeling van regels vermengd worden met horeca en cultuur. Hierdoor kunnen retailers meer 'beleving' bieden en daarmee beter aansluiten bij de wensen van de consument (Ministerie van Economische Zaken, 2015b).

2.6 Conclusie

Dit hoofdstuk vormt de context van dit onderzoek. Geconcludeerd kan worden dat de rol die Nederlandse overheden (de Rijksoverheid, provincies en gemeenten) spelen in het detailhandelsbeleid dat gevoerd is in Nederland, veranderd is in de periode 1945-2015 door de decentralisatie van het Rijksbeleid, maar dat de inhoud van het detailhandelsbeleid in deze periode grotendeels hetzelfde is gebleven. Het restrictieve detailhandelsbeleid dat de Rijksoverheid vanaf 1945 gevoerd heeft, en dat met name gericht was op het beschermen van de bestaande detailhandelsstructuur en het daarom zoveel mogelijk tegengaan van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen, is na de decentralisatie van het Rijksbeleid in 2004 grotendeels voortgezet door provincies en gemeenten. Het restrictieve detailhandelsbeleid lijkt de bestaande detailhandelsstructuur te hebben beschermd, maar zorgt er ook voor dat (gewenste) ontwikkelingen die zich voordoen in de detailhandelsmarkt zich niet altijd kunnen ontplooiën in Nederland. Met de komst van de Retailagenda in 2015 lijken Nederlandse overheden het restrictieve detailhandelsbeleid echter los te gaan laten en lijkt het detailhandelsbeleid een nieuwe weg ingeslagen te zijn. Uit dit hoofdstuk blijkt ook dat, ondanks het vervallen van het wettelijk verplichte dpo in 1985, gemeenten dit onderzoek in een aangepaste vorm zijn blijven gebruiken bij het opstellen van detailhandelsbeleid.

3. Theoretisch kader



3. Theoretisch kader

Om tot gemeentelijk detailhandelsbeleid te komen, wordt een proces van beleidsontwikkeling doorlopen. Dit is een governance proces. In dit onderzoek wordt dit governance proces geanalyseerd op continuïteit. De continuïteitstheorie van Atchley (1999) dient als basis voor deze analyse.

Dit theoretisch kader zal allereerst dieper ingaan op het begrip 'governance' en de twee belangrijkste bijbehorende theorieën, namelijk de netwerktheorie van Rhodes (1996) en de politiek-economische benadering van Jessop (1998). Hierna zal de continuïteitstheorie van Atchley (1999) uitgewerkt worden en wordt gekeken hoe deze de basis kan vormen voor het analyseren van continuïteit in een governance proces.

3.1 Governance

In de jaren '80 en '90 waren twee bestuursvormen dominant wanneer het ging over publiek beleid: het overheidsparadigma en het marktparadigma. Het overheidsparadigma is een hiërarchische bestuursstructuur met de overheid als belangrijkste actor. Zij bepaalt het proces en neemt de besluiten. Het marktparadigma staat hier in feite recht tegenover en heeft betrekking op concurrentie in de markt en de keuzevrijheid van consumenten. De vraag bestond of overheden beter geschikt waren voor sociale en andere publiekelijk gefinancierde diensten of dat de private sector hier meer geschikt voor was. Vanaf de jaren '80 is de manier waarop de maatschappij bestuurd werd als het gaat om het formuleren en implementeren van beleid, verschoven van het overheidsparadigma richting een samensmelting tussen het overheidsparadigma en het marktparadigma. Er ontstaat een samenwerking tussen publieke en private partijen. In de literatuur wordt deze verschuiving aangeduid als: van 'government' naar 'governance' (Aman, 2001; Boyer, 1990; Mayntz, 2003; Rhodes, 1996). Deze verschuiving houdt in dat de overheid niet langer de (enige) bepalende actor is in beleidsprocessen en dat het proces niet langer gebaseerd is op de autoriteit en sancties van de overheid. Steeds meer niet-overheidspartijen zijn betrokken bij het formuleren en implementeren van beleid en zij kunnen hier ook invloed op uitoefenen. Het proces is gebaseerd op interactie en beïnvloeding van verschillende actoren. De grens tussen publieke en private partijen vervaagt (Daly, 2003; Frahm & Martin, 2009; Mayntz, 2003; Stoker, 1998).

Governance zoals hierboven beschreven, die gaat over de manier van besturen van de maatschappij, wordt ook wel 'urban' governance genoemd. De meest gehanteerde definitie van 'urban' governance (in het vervolg alleen governance) is de definitie van Pierre (2005) en deze zal ook in dit onderzoek gehanteerd worden:

“the process of coordinating and steering the urban society toward collectively defined goals” (Pierre, 2005, p. 448).

In governance staat dus het proces centraal, dat actoren doorlopen om consensus te bereiken over de inhoud waar het proces betrekking op heeft. In een snel veranderende stedelijke omgeving, door bijvoorbeeld (economische) globalisering en het onafhankelijker worden van steden van de nationale overheid, moet governance door de verschillende betrokken actoren zorgen voor creatieve oplossingen (Kearns & Paddison, 2000).

De verschillende manieren van besturen van urban governance, waarbij de grens tussen publieke en private partijen vervaagt, leveren echter ook kritiek op. In de praktijk blijkt vaak dat overheden 'vast' zitten in de traditionele hiërarchie van gevestigde praktijken en culturen (Healey, 2006). Governance is daarmee vaak nog gebaseerd op hiërarchische structuren (Driessen e.a., 2012).

Er bestaat geen richtlijn waarin beschreven is hoe governance in de praktijk uitgevoerd moet worden. Wel zijn er theorieën ontwikkeld die vanuit verschillende oogpunten, sociaal perspectief en de markt,

naar governance kijken en daardoor verschillende ideeën hebben over hoe governance werkt. Vanuit sociaal perspectief wordt gedacht dat private en overige actoren bij een beleidsontwikkelingsproces betrokken moeten worden, doordat de maatschappij complexer en meer divers is geworden (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996). De theorie die aansluit bij het sociale perspectief is de netwerktheorie van Rhodes (1996). In het tijdperk van economische globalisatie is de markt van mening dat er een andere manier nodig is voor het besturen van de maatschappij, namelijk governance (Brenner, 2004; Peck & Tickell, 2002). De politiek-economische benadering van Jessop (1998) sluit aan bij deze gedachte. Beide theorieën zullen hieronder uitgewerkt worden.

De netwerktheorie (Rhodes, 1996) en de politiek-economische benadering (Jessop, 1998) refereren regelmatig aan de term overheid. Hiermee wordt de overheid in zijn algemeen bedoeld. De theorieën kunnen toegepast worden op verschillende niveaus van de overheid, zoals nationaal niveau, provinciaal niveau of gemeentelijk niveau. Vaak bestaan er relaties tussen verschillende niveaus van overheden, omdat hogere overheden lagere overheden bijvoorbeeld proberen te sturen. Hierdoor is governance een 'multi-level' activiteit (Kearns & Paddison, 2000). In dit onderzoek over gemeentelijk detailhandelsbeleid, is de overheid de gemeente. In paragraaf 3.1.3 zal specifiek ingegaan worden op een governance proces met de gemeente als overheid.

3.1.1 De netwerktheorie van Rhodes

Governance heeft volgens Rhodes (1996) betrekking op het managen van netwerken. In 1996 introduceert hij netwerken als aanvullende bestuursvorm naast de bestaande bestuursvormen markt en hiërarchie. Volgens Rhodes betekent governance dan ook:

“self-organizing, interorganizational networks” (Rhodes, 1996, p.660).

Deze netwerken hebben een aantal karakteristieken. Ten eerste verbindt een netwerk verschillende publieke, private en overige organisaties die gezamenlijk het proces reguleren en zichzelf organiseren. Ten tweede bestaan zij grotendeels autonoom van de overheid. Ten derde is er continue interactie tussen alle actoren binnen het netwerk. Als laatste zijn deze netwerken gebaseerd op vertrouwen (Rhodes, 1996).

De overheid vervult geen speciale rol in netwerken. In een netwerk zijn alle actoren gelijkwaardig en heeft iedereen evenveel invloed en zeggenschap in het proces. Hierdoor kunnen actoren die vaak weinig invloed hebben in beleidsprocessen, zoals burgers, zeggenschap krijgen. Continue interactie moet ervoor zorgen dat de benodigde bronnen en middelen uitgewisseld worden binnen het netwerk om uiteindelijk consensus te bereiken (Rhodes, 1996).

Kritiek op Rhodes' netwerktheorie richt zich op de vermeende gelijkwaardigheid van actoren in netwerken. Volgens Rhodes (1996) zijn actoren binnen een netwerk gelijk aan elkaar. In de praktijk bestaan er echter machtsverhoudingen tussen deze verschillende actoren. Hierdoor zijn het vaak de machtigste actoren die het proces bepalen en heeft niet elke actor evenveel invloed en zeggenschap (Marinetti, 2003; Marsh e.a., 2003; Lester & Reckhow, 2012). Burgers zouden bijvoorbeeld enkel betrokken zijn om draagvlak te creëren voor een bepaald beleid en niet om hen daadwerkelijk invloed op de uitkomst te geven (Kokx, 2010). Naast kritiek op de gelijkwaardigheid van actoren is er ook kritiek op de rol die Rhodes (1996) de overheid toebedeelt in zijn netwerken. De rol van de overheid binnen een governance proces welke gebaseerd is op netwerken, is minimaal. Dit komt onder andere door de beoogde gelijkwaardigheid van alle betrokken actoren. Daarnaast organiseren deze netwerken zichzelf en kunnen daardoor grotendeels autonoom van de overheid bestaan. Pierre (2005) acht het echter zeer onwaarschijnlijk dat er enige vorm van besturen kan zijn zonder dat de overheid daarbij betrokken is. Volgens Marsh e.a. (2003) zal de overheid altijd een belangrijke rol spelen en is een continue factor in beleidsprocessen.

3.1.2 De politiek-economische benadering van Jessop

Veranderingen op macroniveau in de politieke economie, bijvoorbeeld globalisatie van landelijke economieën waardoor deze complexer worden, waren voor Jessop (1998) aanleiding om, naast de bestaande bestuursvormen markt en hiërarchie, een nieuwe manier voor het coördineren van de economie, politiek en maatschappij te introduceren. Deze nieuwe manier is governance. Governance is een aanvulling op de bestaande bestuursvormen markt en hiërarchie door de dialoog en uitwisseling van informatie die governance met zich meebrengt.

Volgens Jessop (1998) falen de markt, hiërarchie en governance allemaal. De markt faalt wanneer zij niet in staat is om locaties te realiseren waar veel geld mee verdiend kan worden. De hiërarchie faalt wanneer zij niet in staat is inhoudelijke politieke doelstellingen te definiëren voor het algemeen belang en deze af te dwingen tegen bijvoorbeeld particuliere belangen. Wanneer governance faalt is niet direct duidelijk, omdat doelen gedefinieerd worden door middel van onderhandeling en reflectie. Governance zou falen wanneer zij niet in staat is doelen te herdefiniëren op het moment dat hier geen overeenstemming meer over is bij de betrokken actoren. Om governance falen te voorkomen introduceert Jessop 'multi-scalar meta-governance':

“the ‘organization of self-organization” (Jessop, 1998, p.42)

In dit concept van governance staan het creëren van een gedeelde visie en collectief leren centraal. De overheid krijgt de meta-governance rol toebedeeld. Dit houdt in dat de overheid de mediator is in het proces. In deze rol kan zij basisregels vaststellen voor het governance proces en zorgen voor een eerlijke verdeling van macht tussen de betrokken actoren. Deze rol is het meest geschikt voor de overheid, omdat zij door de leidende rol die zij gespeeld heeft in het government paradigma overzicht heeft over een brede en complexe samenleving (Jessop, 1998).

De overheid in de rol van mediator kan zorgen voor een eerlijke verdeling van macht en zeggenschap tussen de actoren binnen het proces (Jessop, 1998). Hierdoor zouden bijvoorbeeld ook burgers invloed kunnen krijgen in een proces. Toch is het in de praktijk niet altijd duidelijk in hoeverre overheids- en marktpartijen burgers een meebeslissende rol willen geven (Bingham, 2006). Burgers zouden wel meer invloed willen, maar overheden hebben moeite om de traditionele structuren van hiërarchie los te laten (Healey, 2006). Daarnaast is de overheid in de mediërende rol nog steeds in de gelegenheid controle uit te oefenen op het proces en het eindresultaat en kan er zo voor zorgen dat hun eigen belangen gerealiseerd worden (Bevir & Rhodes, 2011). De politiek-economische benadering legt de focus van governance op het niveau van de staat en heeft daardoor weinig aandacht voor lokale situaties (Bevir & Richards, 2009; Rhodes, 2007). Lokale situaties kunnen echter van elkaar verschillen, omdat macro ontwikkelingen, zoals veranderingen in de politieke economie, niet op iedere locatie dezelfde impact hebben (Peck, 2004).

3.1.3 De relatie tussen de theorieën van Rhodes en Jessop en het ontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

De twee theorieën van governance, de netwerktheorie (Rhodes, 1996) en de politiek-economische benadering (Jessop, 1998), zullen in deze paragraaf vergeleken worden (Figuur 3.1). Deze vergelijking wordt gemaakt in de context van het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Op deze manier wordt direct duidelijk wat deze theorieën betekenen voor dit specifieke beleidsontwikkelingsproces.

Wanneer het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid volgens de netwerktheorie van Rhodes zou verlopen, zouden alle betrokken actoren in het proces evenveel invloed hebben. De overheid heeft hierbij dus geen speciale rol. Door continue interactie, wederzijds aanpassingsvermogen en vertrouwen in elkaar zou dit netwerk gezamenlijk overeenstemming moeten bereiken over het te voeren detailhandelsbeleid (Rhodes, 1996). Door de hoeveelheid verschillende

actoren die betrokken zijn bij dit proces wordt er direct een breed draagvlak gecreëerd (Kakabadse e.a., 2003; Kokx, 2010).

Wanneer het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid volgens de politiek-economische benadering van Jessop (1998) zou verlopen, zou er één partij zijn die het proces faciliteert: de overheid, en specifiek de gemeente binnen het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Nog specifiek kan dit de afdeling zijn waaronder het detailhandelsbeleid valt binnen een gemeente, bijvoorbeeld de afdeling Economische Zaken. Zij hebben een coördinerende rol in het proces en kunnen zelf de regels en het verloop van het proces bepalen. Door de aanwezigheid van een faciliterende overheid kan de complexiteit en veelzijdigheid, die ontstaat door de toename van het aantal actoren in governance processen, gemanaged worden. Daarnaast voorkomt een faciliterende overheid coördinatieproblemen en is zij nodig om het beleidsontwikkelingsproces efficiënt en effectief te laten verlopen. Een proces zou effectiever zijn wanneer één partij de leiding heeft, dan wanneer alle betrokken partijen gezamenlijk de leiding hebben, zoals in de netwerktheorie van Rhodes (1996). Hierdoor zou een governance proces volgens de politiek-economische benadering korter duren, en daarmee ook goedkoper zijn, dan een governance proces volgens de netwerktheorie (Edelenbos & Klijn, 2006; Innes e.a., 2011). Daarnaast is de faciliterende partij in de politiek-economische benadering eindverantwoordelijk voor (het verloop van) het proces en het resultaat. In de netwerktheorie zijn alle actoren gezamenlijk eindverantwoordelijk (Aman, 2001; Kokx, 2010; Rhodes, 1996). Door de rol die de overheid toebedeeld krijgt in de netwerktheorie van Rhodes (1996) en de politiek-economische benadering van Jessop (1998), lijkt de netwerktheorie meer bottom-up te zijn en de politiek-economische benadering meer top-down (Boonstra & Boelens, 2011).

Figuur 3.1: Kernpunten netwerktheorie en politiek-economische benadering

Netwerktheorie van Rhodes	Politiek-economische benadering van Jessop
<ul style="list-style-type: none">• Autonom van de overheid• Organiseren zichzelf en gezamenlijke eindverantwoordelijkheid• Continue interactie• Gebaseerd op vertrouwen	<ul style="list-style-type: none">• Overheid als mediator• Coördinatieproblemen ontstaan wanneer de overheid geen speciale rol vervult• Overheid is eindverantwoordelijk• Overheid verdeelt macht tussen actoren

Bron: Jessop, 1998; Rhodes, 1996

Ter verduidelijking van de hiervoor beschreven theorieën van Rhodes (1996) en Jessop (1998), kan een aansluitend praktijkvoorbeeld gegeven worden over de detailhandel in de gemeente Roosendaal (Kader 3.1).

Kader 3.1: De netwerktheorie en de politiek-economische benadering in de praktijk

De gemeente Roosendaal kampt al geruime tijd met een leegstandsprobleem in de gemeente. Veel plannen om de leegstand aan te pakken zijn sinds 2007 gesneuveld door tegenstrijdige belangen, een gebrek aan geld of een gebrek aan daadkracht. Vanaf 2013 wordt er door middel van een nog niet eerder vertoonde aanpak aan een nieuw plan gewerkt. De stedenbouwkundige Riek Bakker heeft de leiding in het proces. In het begin praat zij met alle actoren die betrokken zijn bij de detailhandel in de gemeente en probeert zij het vertrouwen van de actoren te winnen. Hierna brengt zij de belangrijkste actoren bij elkaar die, onder leiding van Riek Bakker, gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het verder uitwerken van de plannen. In februari 2014 presenteert Riek Bakker het uitgewerkte plan aan alle belangstellenden.

In het proces met Riek Bakker is de politiek-economische benadering van Jessop (1998) te herkennen. Riek Bakker heeft de meta-governance rol. Zij leidt het proces, zorgt ervoor dat alle betrokken actoren hierin inspraak krijgen en zorgt voor het bereiken van consensus tussen de betrokken actoren en een concreet uitgewerkt plan. Het verschil met de politiek-economische benadering van Jessop (1998) is dat de meta-governance rol in dit geval niet wordt uitgevoerd door de overheid, maar door een externe partij.

Na het presenteren van het uitgewerkte plan in februari 2014 vertrekt Riek Bakker en wordt er vanuit de actoren die gezorgd hebben voor de uitwerking van het plan, een binnenstadsbestuur gevormd die ervoor moet zorgen dat het uitgewerkte plan gerealiseerd wordt. Het binnenstadsbestuur krijgt een grote mate van autonomie. De gemeente is onderdeel van dit bestuur maar speelt hierin geen speciale rol. Zij is gelijkwaardig aan de andere actoren. Sinds het presenteren van het uitgewerkte plan is er in mei 2015 echter nog weinig van uitgevoerd, terwijl er wel al 1,5 miljoen euro is uitgegeven aan het ontwikkelen van het plan. Er bestaat twijfel onder de betrokken actoren of alle actoren zich aan de gemaakte afspraken zullen houden. Daarnaast vragen betrokken actoren zich af of het de gemeente lukt om op afstand te blijven, niet te vervallen in hun traditionele rol van allesbepalende actor, en het proces voornamelijk aan andere actoren over te laten. Zo ook bij het realiseren van de plannen, omdat voor het realiseren van plannen toestemming nodig is van de gemeenteraad.

In het verloop van het proces na het vertrek van Riek Bakker is de netwerktheorie van Rhodes (1996) te herkennen. Het binnenstadsbestuur vormt het netwerk, waarin alle actoren gelijkwaardig zijn aan elkaar en de gemeente dus geen speciale rol vervult. Ook speelt er een vertrouwenskwestie binnen het netwerk en vertrouwen is een van de karakteristieken van netwerken.

Bron: Financieele Dagblad, 2015

3.2 De continuïteitstheorie van Atchley

Voor de sociale wetenschappen heeft Atchley (1999) de continuïteitstheorie ontwikkeld. Deze theorie gaat over het continue proces van het ouder worden van mensen. Op basis van het observeren van mensen van middelbare leeftijd en ouder, is gebleken dat er bij deze mensen een consistente ontwikkeling plaatsvindt van denkpatronen, activiteitenprofiel en sociale relaties. Deze consistente ontwikkeling zorgt voor een continu proces van ouder worden. Dit continue proces vindt plaats in de context van de ontwikkeling van de persoon zelf en de sociale situatie waarin deze persoon zich bevindt.

Hieronder zal de continuïteitstheorie verder worden uitgewerkt. De verschillende elementen van deze theorie zullen uiteengezet worden. Vervolgens zal gekeken worden naar de rol van de continuïteitstheorie in een governance proces en wat dit betekent voor het ontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid.

3.3.1 De continuïteitstheorie uitgewerkt

De continuïteitstheorie van Atchley (1999) is een 'feedback systems theory'. Deze theorieën gaan over continue evolutie. Atchley's theorie is een verdere uitwerking van de 'feedback systems theory' van Buckley uit 1967, waaruit bleek dat volwassenen gedurende hun levensjaren continu opvattingen ontwikkelen over zichzelf en de wereld om hen heen, die hun denkpatronen bepalen. Atchley (1999) heeft ontdekt dat volwassenen zich ook continu blijven ontwikkelen door te leren en door veranderingen in levensfasen en sociale veranderingen. Deze ontwikkeling, en de denkpatronen die op basis daarvan ontstaan, zijn voor elk individu verschillend. Elk individu ontwikkelt hierdoor zijn eigen persoonlijke constructen, zijn eigen persoonlijke ideeën. De continuïteitstheorie behoort hiermee tot het gedachtengoed van het constructivisme (Atchley, 1999).

Mensen nemen beslissingen op basis van de denkpatronen die zij gedurende hun leven ontwikkeld hebben om doelen te bereiken of om zich aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden. Het stellen van doelen en het aanpassingsvermogen van mensen zijn twee elementen van de continuïteitstheorie. Hiernaast bestaat de continuïteitstheorie nog uit de elementen interne continuïteit en externe continuïteit. De vier elementen zullen hieronder per punt uitgewerkt worden, beginnend met de interne en externe continuïteit omdat zij het denkpatroon bepalen dat gebruikt wordt voor het stellen van doelen en het vermogen tot aanpassing (Atchley, 1999).

Interne continuïteit

Interne continuïteit houdt in dat mensen gedurende hun levensjaren een consistente structuur van ideeën behouden. Dit zijn ideeën die een mens heeft over zichzelf en over de wereld. Deze ideeën verschillen per persoon en hierdoor is ieder persoon uniek. Daarnaast nemen mensen op basis van onder andere deze ideeën beslissingen. Interne continuïteit wordt onderzocht aan de hand van dimensies (Atchley, 1999) (Kader 3.2). In de wetenschappelijke literatuur bestaan er echter verschillen tussen de dimensies die onderzoekers gebruiken voor het onderzoeken van interne continuïteit (Bengtson e.a., 1985; Rodin & Langer, 1980). Deze staan dus niet vast, maar worden door de onderzoekers zelf geconstrueerd.

Kader 3.2: Dimensies interne continuïteit

- objectieve karakteristieken van een persoon zelf;
- ideeën over de ideale persoon;
- persoonlijke doelen;
- hoe tevreden een persoon is over zichzelf ('self-liking') en
- de ideeën die een persoon ontwikkelt wanneer deze zichzelf evalueert ('self-evaluation')

Bron: Atchley, 1999

Externe continuïteit

Externe continuïteit gaat over de consistentie in sociale rollen, activiteiten en relaties die een mens behoudt gedurende zijn levensjaren. Deze sociale rollen, activiteiten en relaties hebben betrekking op de levensstijl van de betreffende persoon. Continuïteit van sociale rollen en activiteiten zorgt ervoor dat er op sociaal, psychologisch en fysiek vlak niets verloren gaat door het proces van ouder worden. Continuïteit in relaties is belangrijk voor het behouden van een sociaal netwerk. Dit zorgt voor een solide beeld dat een persoon van zichzelf heeft en voor een solide levensstijl van de betreffende persoon (Atchley, 1999).

Doelen stellen

De continuïteitstheorie gaat er vanuit dat mensen doelen stellen om zichzelf te ontwikkelen. Deze doelen hebben betrekking op hoe mensen zelf willen zijn, hun activiteiten, relaties en levensstijl. Doelen kunnen gesteld worden om een ideale 'ik' te creëren. De sociale structuur waarin een persoon zich bevindt vormt, samen met de levenservaringen van de betreffende persoon, de basis voor de doelen die worden gesteld. Levenservaringen worden door volwassenen gebruikt om te bepalen op welke aspecten van het leven zij de focus leggen (Atchley, 1999).

Aanpassingsvermogen

Volwassenen proberen hun interne en externe structuren zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen om een zo tevreden mogelijk leven te leiden. Omdat volwassenen hun interne en externe structuren gedurende hun hele leven ontwikkeld hebben, zullen zij geneigd zijn deze continu te gebruiken wanneer zij beslissingen moeten nemen. Op basis van deze patronen zullen zij zich dan ook aanpassen aan veranderende omstandigheden. (Atchley, 1999).

Atchley (1999) heeft een aantal hypothesen opgesteld voor zijn continuïteitstheorie (Figuur 3.1). Continuïteit betekent dus dat evolutie gedurende de jaren op een consistente manier verloopt. Continuïteit lijkt daardoor recht tegenover verandering te staan, maar deze twee kunnen wel degelijk naast elkaar bestaan (Kader 3.3). Continuïteit is subjectief en individueel en meestal herkenbaar in algemene patronen. Het toepassen van een continue strategie leidt niet altijd tot het gewenste resultaat.

Figuur 3.1: De hypothesen van de continuïteitstheorie

Hypothesen continuïteitstheorie
<ul style="list-style-type: none">• Continuïteit betekent dat evolutie gedurende jaren op een consistente manier verloopt.• Continuïteit en discontinuïteit bestaan meestal naast elkaar.• Continuïteit is meestal duidelijker herkenbaar in algemene patronen dan in sub-patronen.• Het realiteitsbeeld van mensen bestaat uit persoonlijke constructen welke gedurende de levensjaren door levenservaringen ontwikkeld zijn.• Interne en externe patronen van continuïteit zijn sterk individueel.• Wat zorgt voor het ontstaan van continuïteit is voor iedere persoon subjectief.• Individuen ontwikkelen continue patronen van aangepaste gedachten.• Het gebruik van continue strategieën om doelen te behalen of voor aanpassing aan veranderingen leidt niet altijd tot succesvolle resultaten.

Bron: Atchley, 1999

Kader 3.3: Continuïteit en verandering kunnen naast elkaar bestaan

In de hypothesen van de continuïteitstheorie stelt Atchley (1999) dat continuïteit en discontinuïteit naast elkaar kunnen bestaan. Zelf geeft hij het voorbeeld van een persoon die van beroep kunstschilder is. Deze persoon heeft een levensstijl welke past bij zijn beroep als kunstschilder en het zijn van kunstschilder is een element van de persoon zelf. Wanneer deze kunstschilder een schilderij af heeft, treedt er een verandering op. Hij begint hierna aan een nieuw kunstwerk, maar zijn levensstijl als kunstschilder continueert. Er treedt hier een verandering op in de details van het leven van de kunstschilder, maar niet in de hoofdlijnen van zijn leven, namelijk zijn beroep als kunstschilder en zijn bijbehorende levensstijl. Continuïteit en verandering hoeven elkaar dus niet uit te sluiten en kunnen naast elkaar bestaan.

De continuïteitstheorie van Atchley (1999) levert ook kritiek op. Continuïteit in rollen en levensstijl wordt namelijk niet mogelijk geacht, omdat er gedurende een mensenleven bepaalde gebeurtenissen optreden waardoor een bepaalde rol verloren gaat. Dit zijn gebeurtenissen als een pensionering, het overlijden van een naaste of wanneer kinderen het huis uit gaan. Daarnaast is de theorie gebaseerd op mensen van middelbare leeftijd en ouder die fysiek fit waren en daardoor gemakkelijk activiteiten na bijvoorbeeld pensionering konden voortzetten. De continuïteitstheorie wordt hierdoor niet als realistisch gezien (Matras, 1990; Nicolaisen e.a., 2012; Schulenberg e.a., 2003; Settersten & Angel, 2011).

Als reactie op de kritiek wordt gesteld dat rollen van mensen en hun levensstijl wel veranderen gedurende hun levensjaren, maar altijd gebaseerd zijn op de voormalige ontwikkeling die zij doorgemaakt hebben. Daarnaast worden, ondanks gebeurtenissen in het leven, activiteiten wél voortgezet, wat ook zorgt voor continuïteit (Achenbaum, 2009; Atchley, 1999; Heybroek e.a., 2015). Dit wordt bijvoorbeeld aangetoond in de studie van Utz e.a. (2002), waarin weduwnaars een gelijk niveau aan contact willen behouden met vrienden en familie na het overlijden van hun partners en in de studie van Onyema Ejechi (2015), waarbij alleen de intensiteit van activiteiten van Nigeriaanse academici verandert na pensionering, maar de activiteiten voortgezet worden.

3.3.2 De rol van continuïteitstheorie in governance en de gevolgen voor het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

De continuïteitstheorie kan op verschillende manieren een rol spelen in een governance proces. Als eerste kan het een rol spelen in de relaties tussen betrokken actoren. Actoren nemen beslissingen op basis van de denkpatronen die zij gedurende hun bestaan ontwikkeld hebben. Volgens de continuïteitstheorie zijn actoren geneigd deze denkpatronen voort te zetten en op basis hiervan beslissingen te nemen (Atchley, 1999). Omdat interne en externe continuïteit per actor verschillen en iedere actor daarom uniek is, kan het zijn dat de ideeën van de verschillende actoren over het op te stellen detailhandelsbeleid niet overeenkomen. Dit kan zorgen voor moeilijkheden in de samenwerking tussen actoren en het opstellen van het detailhandelsbeleid. Zeker wanneer er door een verandering van 'government' naar 'governance' binnen een gemeente meer verschillende actoren invloed krijgen en macht uit kunnen oefenen op het beleidsontwikkelingsproces (Jessop, 1998; Rhodes, 1996).

Ten tweede kan de continuïteitstheorie een rol spelen als het gaat om de continue voortzetting van activiteiten (Atchley, 1999). Met activiteiten worden hier de verschillende stappen van het beleidsontwikkelingsproces bedoeld. Wanneer gemeentelijk detailhandelsbeleid continu op basis van hetzelfde stappenplan wordt opgesteld, zorgt dit voor continuïteit. Een continue activiteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid was van 1976 tot 1985 de uitvoering van een dpo

(Bolt, 1995; Voogd, 2006). Met het vervallen van het wettelijk verplichte dpo in 1985 is de verplichte continuïteit van deze activiteit verdwenen. Het zou kunnen zijn dat gemeenten deze activiteit continu hebben voortgezet, maar het zou ook kunnen dat zij een verandering hebben doorgemaakt met betrekking tot het dpo en de rol van dit onderzoek in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Hoe gemeenten zijn omgegaan met deze verandering, en of zij zich hieraan hebben aangepast op basis van hun interne en externe continuïteit, kan onderzocht worden met de continuïteitstheorie (Atchley, 1999).

3.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat, door veranderingen in de maatschappij en de macro-economie, de rol van overheden in beleidsontwikkelingsprocessen aan het veranderen is van allesbepalend naar meer faciliterend en/of gelijkwaardig aan overige betrokken actoren. Steeds meer verschillende actoren, en dus meer verschillende meningen en belangen, zijn betrokken bij beleidsontwikkelingsprocessen, waardoor deze complexer worden. De uniciteit van de verschillende actoren kan het bereiken van consensus bemoeilijken. Veranderingen in beleidsontwikkelingsprocessen zouden volgens de continuïteitstheorie plaatsvinden op basis van interne en externe continuïteit. Het aanpassen aan een verandering vindt dus plaats op basis van bestaande, door de tijd heen ontwikkelde ideeën, sociale rollen en activiteiten. Hierdoor vindt er ondanks de verandering toch continuïteit plaats.

Het governance concept met de bijbehorende theorieën (Jessop, 1998; Rhodes, 1996) en de continuïteitstheorie (Atchley, 1999) vormen de theoretische basis voor dit onderzoek. Zij worden als uitgangspunt genomen voor het onderzoeken van de verschillende deelvragen. Hoofdstuk vier zal hier verder op ingaan.

4. Methodologie



4. Methodologie

In dit hoofdstuk zullen de begrippen uit de hoofd- en deelvragen geoperationaliseerd worden en wordt ingegaan op de methoden die gebruikt worden voor het onderzoeken van de hoofd- en deelvragen. Daarnaast wordt het case study research design, die in hoofdstuk één al kort aan de orde is geweest, verder uitgewerkt en toegelicht. Hier wordt ook ingegaan op het onderzoeksgebied. Als laatste zal er kort ingegaan worden op de betrouwbaarheid, validiteit en representativiteit van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksmethoden

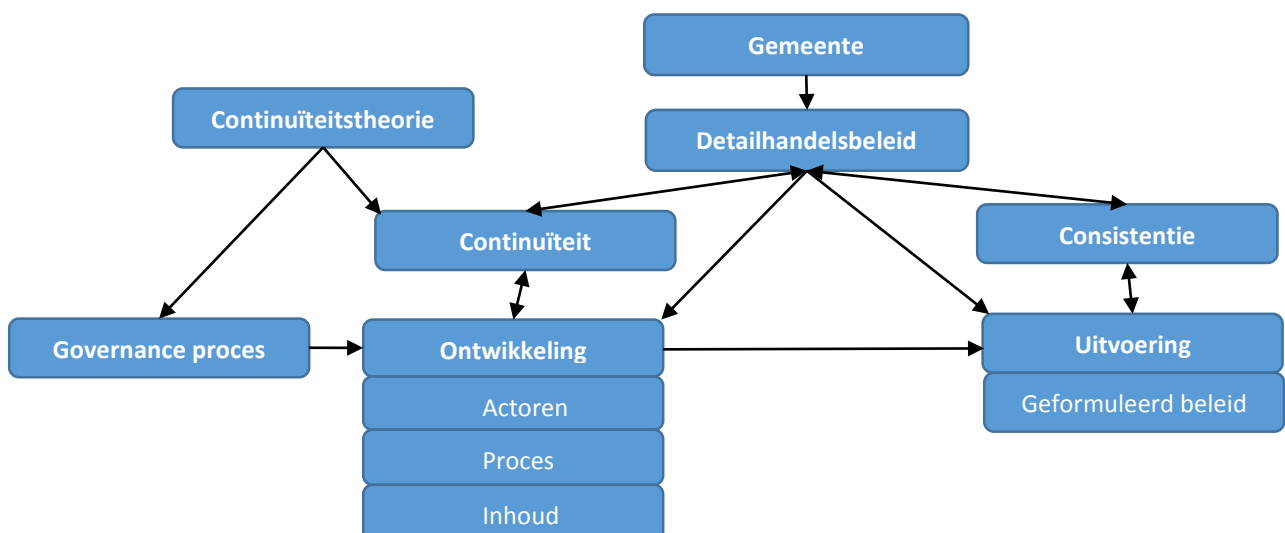
In hoofdstuk één zijn de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd voor dit onderzoek:

In welke mate is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 en in welke mate hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd?

1. Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
2. Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
3. In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
4. In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

Bij deze hoofd- en deelvragen is het volgende conceptueel model op hoofdlijnen opgesteld:

Figuur 4.1: Conceptueel model op hoofdlijnen



De onderzoeksvariabele, de afhankelijke variabele, in dit onderzoek is gemeentelijk detailhandelsbeleid. Gemeentelijk detailhandelsbeleid bestaat uit twee componenten zoals blijkt uit hoofdstuk één, namelijk de ontwikkelingskant en de uitvoeringskant. Deze componenten komen apart terug in de hoofdvraag en zullen in dit hoofdstuk ook apart uitgewerkt worden. Het eerste deel van de

hoofdvraag richt zich op continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid en wordt onderzocht aan de hand van de eerste drie deelvragen. Het tweede deel van de hoofdvraag richt zich op consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid en wordt onderzocht aan de hand van deelvraag vier. Beide delen worden in de paragrafen 4.2 en 4.3 uitgewerkt, waarbij de begrippen uit de hoofd- en deelvragen geoperationaliseerd worden.

In de paragrafen 4.2 en 4.3 zal ook ingegaan worden op de onderzoeksmethoden die gebruikt worden. Dit zijn met name kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Deze zijn het meest geschikt om een nieuw veld van onderzoek te verkennen (Boeijs e.a., 2009) en worden daarom gebruikt voor een eerste onderzoek naar continuïteit en consistentie in de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk detailhandelsbeleid. De kwalitatieve onderzoeksmethoden die gebruikt zullen worden zijn de kwalitatieve inhoudsanalyse en de semi-gestructureerde interviews. Er wordt daarnaast ook een enquête gehouden, omdat de mogelijkheid tot een weging aanbrengen in de indicatoren van continuïteit (paragraaf 4.2) en het vergelijkbaar maken van verschillende soorten beleidsstukken (paragraaf 4.5.1) beter aan de hand van deze kwantitatieve methode onderzocht kan worden. Waarom er voor de kwalitatieve inhoudsanalyse, semi-gestructureerde interviews en de enquête is gekozen en hoe zij precies gebruikt zullen worden in dit onderzoek, wordt in de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.5.1 nader uitgewerkt. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de weken 22 tot en met 29 van 2015.

4.2 Continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het eerste deel van de hoofdvraag onderzoekt in welke mate er sprake is geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte dpo in 1985. De deelvragen die tot dit deel behoren zijn de volgende:

1. Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
2. Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
3. In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?

Als eerste zal in deze paragraaf de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid geoperationaliseerd worden. Hierna wordt het begrip 'continuïteit' geoperationaliseerd en wordt ingegaan op de methoden die gebruikt worden om continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken.

4.2.1 De ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid

De ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid is in dit onderzoek opgedeeld in drie indicatoren, namelijk de actoren die betrokken zijn in het beleidsontwikkelingsproces (actoren), het onderzoek voorafgaand aan het beleidsontwikkelingsproces welke de basis vormt voor het op te stellen detailhandelsbeleid (vooronderzoek) en de inhoud van het detailhandelsbeleid (inhoud). Deze opdeling komt voort uit de, in hoofdstuk drie behandelde, governance theorie en de definitie van 'urban governance', namelijk: "the proces of coordinating and steering the urban society toward collectively defined goals" (Pierre, 2005, p.448). Actoren doorlopen dus collectief een beleidsontwikkelingsproces, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van gemeentelijk detailhandelsbeleid, om gezamenlijk tot formulering van dit gemeentelijke detailhandelsbeleid te komen.

De indicator actoren gaat over de betrokken actoren in het proces en de rolverdeling tussen deze actoren. Omdat dit onderzoek gaat over gemeentelijk detailhandelsbeleid, zal de rol van de gemeente

als actor centraal staan in het verdere onderzoek. Niet bij iedere gemeente valt detailhandelsbeleid echter onder dezelfde afdeling, waardoor de gemeentelijke actor die bij het proces betrokken is per gemeente kan verschillen. Detailhandelsbeleid kan onder de afdeling Ruimtelijke Ordening vallen, zoals in de gemeente Zaanstad (Zaanstad, 2015), of onder de afdeling Economische Zaken, zoals de gemeente Den Haag (Den Haag, 2015), de gemeente Lelystad (Lelystad, 2015), de gemeente Maastricht (Maastricht, 2015) en de gemeente 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 2015). Verschillende afdelingen kunnen met een verschillend perspectief detailhandelsbeleid opstellen. Het is belangrijk hier bewust van te zijn. Bij de selectie van de case study gemeenten, waar in paragraaf 4.5.1 verder op ingegaan wordt, is geen rekening gehouden met de afdeling waaronder detailhandelsbeleid valt in een gemeente, omdat gemeenten geselecteerd zijn op basis van hun grootte qua inwonersaantal. In de uitwerking van de case studies zal duidelijk worden onder welke afdeling het detailhandelsbeleid van de case study gemeenten viel in de periode 1985-2015.

Naast de indicator actoren, zijn er nog de indicatoren vooronderzoek en inhoud van het detailhandelsbeleid. De indicator vooronderzoek gaat over het onderzoek dat voorafgaand aan het beleidsontwikkelingsproces van detailhandelsbeleid wordt uitgevoerd. Dit onderzoek vormt de basis van het verdere proces en het gemeentelijke detailhandelsbeleid dat in dit proces geformuleerd wordt. De indicator inhoud van het beleid gaat over de onderwerpen die opgenomen zijn in het beleid en de beleidsdoelstellingen die hierin geformuleerd zijn. De drie indicatoren van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid, actoren, vooronderzoek en inhoud, zijn terug te vinden in de drie deelvragen die tot dit deel van het onderzoek behoren.

4.2.2 Continuïteit

Continuïteit betekent "onafgebroken duur" (Van Dale, 2014c). Continuïteit wordt in dit onderzoek onderzocht aan de hand van de continuïteitstheorie van Atchley (1999), die in hoofdstuk drie uitgebreid behandeld is. Uit hoofdstuk drie blijkt dat continuïteit volgens deze theorie uit vier indicatoren bestaat, namelijk: interne continuïteit, externe continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen. De continuïteitstheorie is gebaseerd op observaties van mensen van middelbare leeftijd en ouder en heeft niets met beleid te maken. Desondanks zijn de vier indicatoren dusdanig algemeen geformuleerd, dat deze ook toepasbaar zijn op andere elementen dan mensen welke ook een ontwikkeling doormaken over een langere periode, zoals de ontwikkeling van een management strategie die continu aan nieuwe kennis en inzichten kan worden aangepast of een productieproces van bijvoorbeeld tegels dat zich ook kan ontwikkelen gedurende een langere periode door bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen waardoor het proces anders gaat verlopen. Een langere periode van ontwikkeling is nodig om continuïteit te kunnen onderzoeken. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de continuïteitstheorie toe te passen op detailhandelsbeleid. Detailhandelsbeleid ontwikkelt zich ook gedurende een langere periode. Het kan zich echter niet zelf ontwikkelen, maar wordt door actoren gemaakt. Het denken en doen van deze actoren in het beleidsontwikkelingsproces beïnvloedt de uiteindelijke inhoud van het detailhandelsbeleid. Om deze reden wordt zowel naar continuïteit in het geformuleerde detailhandelsbeleid als in het beleidsontwikkelingsproces gekeken.

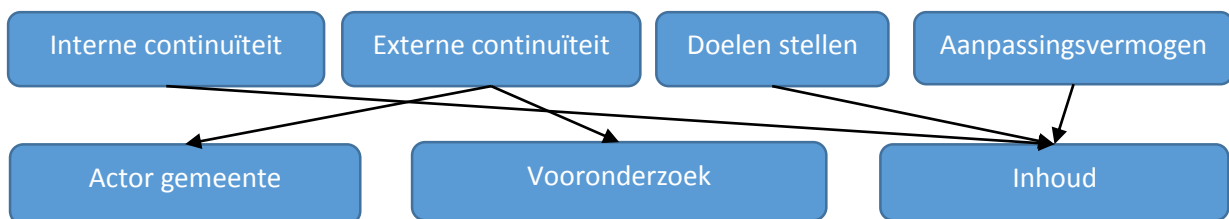
Hieronder zullen eerst de vier indicatoren van de continuïteitstheorie (Atchley, 1999) geoperationaliseerd worden (Tabel 4.1). Deze operationalisering komt voort uit de uitwerking van de indicatoren in hoofdstuk drie, die daar 'elementen' genoemd worden in aansluiting op de literatuur. Om deze indicatoren te kunnen onderzoeken in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid, zullen deze vervolgens gekoppeld worden aan relevante informatie uit de voorgaande hoofdstukken.

Tabel 4.1: Definitie indicatoren continuïteitstheorie van Atchley (1999)

Indicatoren	Definitie
Interne continuïteit	<i>Het behouden van een consistente structuur van ideeën, bijvoorbeeld: het idee dat grootschalige perifere ontwikkelingen niet gewenst zijn gedurende lange tijd vasthouden.</i>
Externe continuïteit	<i>Het behouden van consistentie in sociale rollen, activiteiten en relaties, bijvoorbeeld: de gemeente die een leidende en beslissende rol heeft en deze rol gedurende lange tijd behoudt.</i>
Doelen stellen	<i>Het stellen van doelen om naartoe te ontwikkelen, bijvoorbeeld: het doel om de winkelfunctie in de binnenstad te versterken.</i>
Aanpassingsvermogen	<i>Het op basis van interne en externe continuïteit aanpassen aan veranderende omstandigheden. Een voorbeeld is de Rijksoverheid die haar detailhandelsbeleid decentraliseert, maar nog wel kaders blijft stellen voor het detailhandelsbeleid van gemeenten en provincies, waardoor zij haar rol van voor de decentralisatie enigszins blijft behouden en haar ideeën over detailhandelsbeleid kan voortzetten.</i>

Deze vier indicatoren kunnen, zo blijkt uit hoofdstuk drie, gekoppeld worden aan de drie onderwerpen van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid (het governance proces), namelijk actoren (met de focus op de gemeente, in het vervolg actor gemeente), het vooronderzoek en de inhoud van het detailhandelsbeleid (Figuur 4.2).

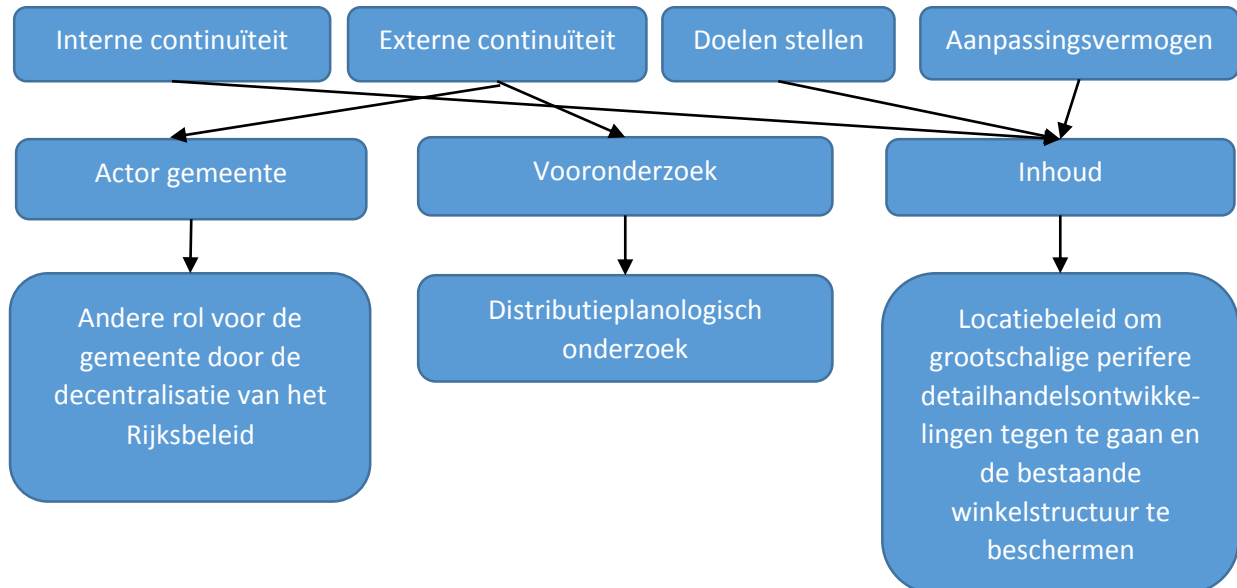
Figuur 4.2: Indicatoren continuïteit gekoppeld aan onderwerpen ontwikkelingskant gemeentelijk detailhandelsbeleid



Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven is externe continuïteit, die gaat over het behouden van sociale rollen, activiteiten en relaties, gekoppeld aan de indicatoren actor gemeente en vooronderzoek van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. De gemeente vervult een bepaalde, sociale rol binnen het beleidsontwikkelingsproces en het doen van vooronderzoek is een bepaalde activiteit in dit proces. De inhoud van het detailhandelsbeleid valt onder de indicatoren interne continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen. De inhoud van het detailhandelsbeleid kan namelijk een consistente structuur van ideeën behouden in opvolgende beleidsstukken, doelen stellen en daarnaast kunnen ideeën in de inhoud aangepast worden aan veranderende omstandigheden.

Uit hoofdstuk twee, het achtergrond hoofdstuk, blijkt een aantal onderwerpen met betrekking tot de actor gemeente, het vooronderzoek en de inhoud van het detailhandelsbeleid naar voren te komen. Deze onderwerpen zullen daarom de focus vormen voor het onderzoeken van continuïteit in de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. De onafhankelijke variabelen kunnen worden toegevoegd aan Figuur 4.2 (Figuur 4.3).

Figuur 4.3: Indicatoren continuïteit, ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid en bijbehorende onderwerpen uit de praktijk



Om continuïteit in gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken zullen er beleidsstukken geanalyseerd worden. Dit zal in paragraaf 4.5.1 verder toegelicht worden. Om de beleidsstukken te analyseren, wordt een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd. Door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse kunnen beleidsstukken gestructureerd geanalyseerd worden, maar kan het analyseschema dat gebruikt wordt gedurende het onderzoek herzien worden. Omdat er nog geen analyseschema bestaat voor continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid, kan het zijn dat het analyseschema dat opgesteld kan worden op basis van de operationalisering in dit hoofdstuk, incompleet is of dat geformuleerde categorieën aangepast moeten worden omdat uit de analyse kan blijken dat deze niet correct of niet te onderzoeken zijn (Bryman, 2012). Er is echter gebleken dat de eerste versie van het analyseschema (Tabel 4.2) geschikt was voor het analyseren van de beleidsstukken en dat deze daarom niet aangepast hoefde te worden.

In het analyseschema staan bovenaan de drie indicatoren van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Elk van deze indicatoren is gekoppeld aan een deelvraag en op deze manier is de benodigde informatie per deelvraag gesorteerd. Daaronder staan de bijbehorende indicatoren van de continuïteitstheorie. De onderwerpen die de focus van dit onderzoek vormen, zijn hieronder gecategoriseerd.

Het doel van het onderzoek naar actoren is om te beoordelen wat de rol van de gemeente geweest is in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid en om te beoordelen of deze rol continu is geweest. In de analyse van de beleidsstukken wordt daarom beoordeeld of er iets over deze rol van de gemeente gezegd wordt. Het doel van het onderzoeken van het vooronderzoek is om te beoordelen wat in de periode 1985-2015 de basis gevormd heeft voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. Het dpo, dat tot 1985 als basis diende voor nieuw detailhandelsbeleid, wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Om deze reden wordt in de analyse gekeken of in de beleidsstukken passages over een dpo als vooronderzoek zijn opgenomen. Het zou kunnen zijn dat er wel een dpo als

basis voor het detailhandelsbeleid gebruikt is, maar dat deze niet specifiek is uitgevoerd voor het opstellen van het betreffende detailhandelsbeleid. Dit heeft geen gevolgen voor de analyse, omdat ook in dit geval een dpo als basis voor detailhandelsbeleid gebruikt is en het niet van belang is wanneer deze is uitgevoerd. Er wordt alleen onderzoek gedaan naar de basis van het detailhandelsbeleid.

Voor zowel de actoren als het vooronderzoek geldt dat informatie hierover waarschijnlijk niet in de beleidsstukken te vinden is, omdat zij behoren tot het proces van de ontwikkeling van het beleid en niet tot de daadwerkelijke inhoud. Toch worden zij voor de volledigheid opgenomen in het analyseschema. Deze informatie zal waarschijnlijk uit de interviews moeten blijken, waar verderop in deze paragraaf dieper op ingegaan zal worden.

Om continuïteit in de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid te analyseren wordt gekeken naar interne continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen. Het belangrijkste onderwerp voor de inhoud van het beleid is locatiebeleid. Het belangrijkste doel van locatiebeleid was vooral het tegenhouden van grootschalige perifere ontwikkelingen en het beschermen van de bestaande winkelstructuur. Om deze reden wordt er gekeken naar wat er over locatiebeleid in het algemeen gezegd wordt en wat er gezegd wordt over grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen en het beschermen van de bestaande winkelstructuur. Daarnaast wordt gekeken wat voor doelen er gesteld worden voor dit locatiebeleid. Omdat de inhoud van het detailhandelsbeleid in relatie staat met trends en ontwikkelingen en het beleid hierop reageert of zich hieraan aanpast, wordt gekeken of er trends en ontwikkelingen genoemd worden in de beleidsstukken. Uiteindelijk kan gekeken worden of deze trends en ontwikkelingen gezorgd hebben voor andere ideeën over, en doelen voor, het locatiebeleid.

Tabel 4.2: Eerste versie analyseschema

Actor gemeente		Vooronderzoek	
Externe continuïteit			
Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
Inhoud			
Interne continuïteit			
Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
Inhoud			
Doelen stellen			
Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
Inhoud			
Aanpassingsvermogen			
Trends en ontwikkelingen	Overig		

De handleiding voor het invullen van het analyseschema in Tabel 4.2 is opgenomen in Bijlage 1.

De continuïteitstheorie van Atchley (1999) geeft geen aanknopingspunten voor een weging van de vier indicatoren van continuïteit. Om te kijken of er een weging aan te brengen is in deze vier indicatoren is een enquête gehouden onder de mensen die geïnterviewd zijn, in totaal dus vier enquêtes (Bijlage 3). De verschillende indicatoren van continuïteit zijn gekoppeld aan de indicatoren van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid en hierdoor kunnen zij, wanneer over beide soorten indicatoren dezelfde vragen worden gesteld in de enquête, elkaar enigszins controleren. De mate van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt kwalitatief bepaald, hier zijn geen getallen aan te verbinden. Tijdens het houden van de enquêtes is wel gebleken dat de geënquêteerden de theorie moeilijk te begrijpen vonden en de indicatoren van de continuïteitstheorie niet in de praktijk gebruiken. Er is een gat tussen de theorie en de praktijk waargenomen. Ondanks dit gat is de continuïteitstheorie wel bruikbaar gebleken voor het onderzoeken van continuïteit in gemeentelijk detailhandelsbeleid.

De kwalitatieve inhoudsanalyse vormt de basis voor het onderzoeken van continuïteit binnen de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Nadat de kwalitatieve inhoudsanalyse heeft plaatsgevonden, zijn er semi-gestructureerde interviews gehouden ter aanvulling van deze analyse (Bijlage 5). De kwalitatieve inhoudsanalyse analyseert de beleidsstukken enkel op basis van het analyseschema en er wordt vanuit gegaan dat deze analyse niet alle benodigde informatie voor het beantwoorden van de deelvragen zal opleveren. Er wordt verwacht dat met name informatie over het beleidsontwikkelingsproces uit de interviews moet komen, omdat deze informatie waarschijnlijk niet in de geanalyseerde beleidsstukken te vinden zal zijn. Ook kan een interview zorgen voor meer achtergrond informatie bij de geanalyseerde beleidsstukken en over de detailhandelsmarkt in de betreffende gemeenten. Semi-gestructureerde interviews bieden de mogelijkheid om door te vragen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld enquêtes die gekenmerkt worden door gesloten vragen en gesloten antwoordcategorieën. Hierdoor kan met interviews meer informatie achterhaald worden dan met enquêtes. Daarnaast kunnen de te interviewen personen informatie aandragen, waar van te voren nog niet aan gedacht is of waarover niets in de beleidsstukken geschreven staat (Alles over Marktonderzoek, 2013; Bryman, 2012). Op dat moment is het ook van belang door te kunnen vragen om hier meer over te weten te komen (Right marktonderzoek, 2013).

Van iedere gemeente uit de case studies is een (beleids)medewerker geïnterviewd die zich bezighoudt met het detailhandelsbeleid in de betreffende gemeente. Zij bezitten binnen een gemeente de meeste kennis over het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt en zij zijn ook betrokken bij de ontwikkeling van het detailhandelsbeleid. Omdat in het interview vragen worden gesteld over een periode van dertig jaar, zijn een aantal vragen uit de topiclijst vooraf naar de geïnterviewden gestuurd ter voorbereiding (zie Bijlage 5). Gebleken is dat de geïnterviewden die zich voorbereid hadden antwoord konden geven op (bijna) alle vragen. Informatie over de geïnterviewden en hun voorbereiding is te vinden in iedere case study. De uitgewerkte interviews zijn geanalyseerd op basis van een codeboom (Bijlage 6). De categorieën zijn bepaald op basis van de verzamelde informatie (Boeije e.a., 2009).

4.3 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid

Dit deel van het onderzoek, onderzoekt in welke mate gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent hebben uitgevoerd. Deelvraag vier hoort bij dit deel van het onderzoek:

4. In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

Allereerst zal de uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid geoperationaliseerd worden. Daarna wordt consistentie geoperationaliseerd en wordt ingegaan op de methoden die gebruikt zullen worden om consistentie aan de uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken.

4.3.1 De uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid

Nadat gemeentelijk detailhandelsbeleid vastgesteld is, moet dit beleid ten uitvoer gebracht worden. De uitvoeringskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid bestaat in dit onderzoek uit de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen. De realisatie van een detailhandelsontwikkeling moet immers aansluiten en mogelijk zijn binnen het geformuleerde detailhandelsbeleid, anders kan deze (in theorie) niet gerealiseerd worden. Daarnaast kunnen gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen daadwerkelijk de bestaande winkelstructuur beïnvloeden.

4.3.2 Consistentie

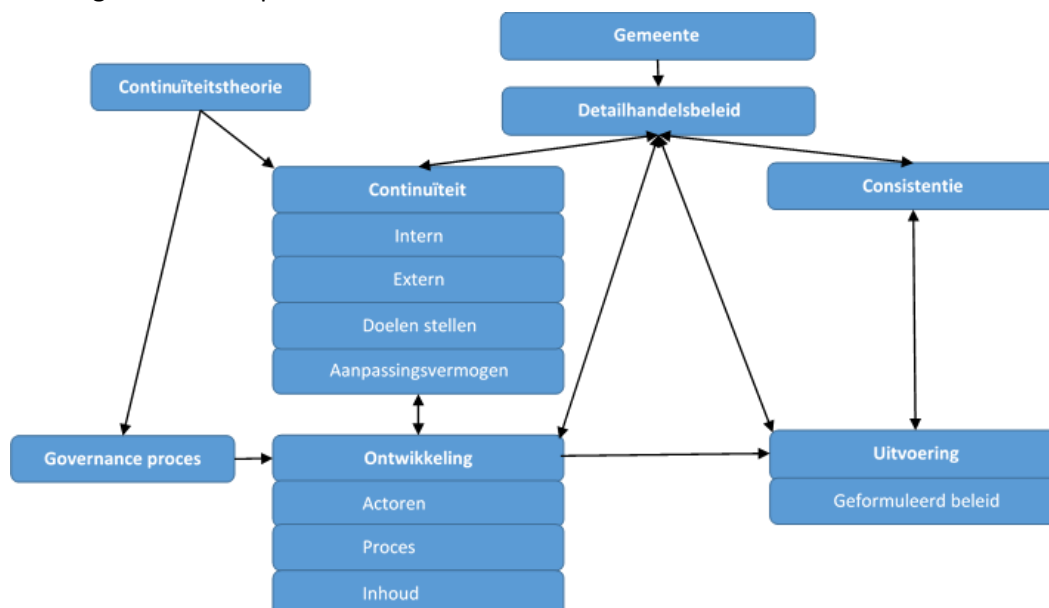
Consistent betekent “samenhangend” (Van Dale, 2014b). Om consistentie te onderzoeken, wordt gekeken hoe een gerealiseerde detailhandelsontwikkeling aansluit bij het geformuleerde detailhandelsbeleid dat van toepassing was op het moment dat besloten werd tot realisatie van de ontwikkeling. Hierbij gaat het dus om de samenhang, de consistentie, tussen het fungerende beleid en de detailhandelsontwikkelingen welke gerealiseerd zijn onder dat fungerende beleid.

Per beleidsstuk dat geanalyseerd wordt in het eerste deel van dit onderzoek, dat nader toegelicht zal worden in paragraaf 4.5.1, wordt de belangrijkste gerealiseerde detailhandelsontwikkeling onderzocht. Wat de belangrijkste detailhandelsontwikkeling was gedurende het fungeren van elk detailhandelsbeleid dat onderzocht wordt, moet duidelijk worden door navraag bij de gemeenten. De consistentie in de uitvoering van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zal gemeten worden aan de hand van vergunningen. Om een detailhandelsontwikkeling tot stand te laten komen zijn vergunningen nodig, die verleend worden op basis van mogelijkheden in het geformuleerde detailhandelsbeleid. Past de ontwikkeling binnen het beleid, dan wordt een vergunning gemakkelijker verleend. Past de ontwikkeling niet binnen het beleid, dan wordt een vergunning niet makkelijk verleend of zijn er extra vergunningen nodig. Achtergrondinformatie over het eventueel afwijken van het geformuleerde detailhandelsbeleid moet uit de interviews blijken.

4.4 Conceptueel model

In de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn de belangrijkste begrippen uit het conceptueel model op hoofdlijnen (en daarmee de begrippen uit de hoofd- en deelvragen) geoperationaliseerd. Op basis van deze operationalisering kan het conceptueel model op hoofdlijnen uitgebreid worden (Figuur 4.4). Dit uitgebreide conceptueel model dient als basis voor het vervolg van dit onderzoek.

Figuur 4. 4: Uitgebreid conceptueel model



Op basis van het uitgebreide conceptueel model en de voorgaande hoofdstukken kunnen een aantal verwachtingen over de uitkomst van dit onderzoek geschetst worden:

1. Op basis van de uitwerking van het governance concept in hoofdstuk drie kan verwacht worden dat de rol van de gemeente in de periode 1985-2015 veranderd is. Zij is steeds meer faciliterend en/of gelijkwaardiger geworden aan overige actoren binnen het proces. Er zijn ook steeds meer andere actoren bij het proces betrokken geraakt. Door de veranderende rol van de gemeente en steeds meer betrokken actoren in het proces, en dus meer verschillende belangen en meningen, is te verwachten dat dit tot een andere inhoud van het detailhandelsbeleid leidt. Hierdoor is er op het gebied van actoren geen externe continuïteit. De verwachting is dat het dpo, zoals deze voor 1985 bestond, niet meer wordt uitgevoerd, maar dat dit onderzoek is aangepast, waardoor de nadelen van het onderzoek, zoals de hoge kosten, niet meer aanwezig zijn. Deze aangepaste variant wordt wel altijd gebruikt bij het ontwikkelen van nieuw gemeentelijk detailhandelsbeleid. Hier is wel sprake van externe continuïteit door het voortzetten van het dpo, al dan niet in een aangepaste versie.
2. In de inhoud van gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt naar verwachting grotendeels vastgehouden aan bestaande ideeën en doelen die gesteld worden. De inhoud past zich enigszins aan, aan trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt, maar bestaande ideeën vormen wel de basis voor aanpassingen in het detailhandelsbeleid. Hierdoor ontstaat er een grote mate van interne continuïteit.
3. De verwachting is dat gemeentelijk detailhandelsbeleid niet altijd consistent wordt uitgevoerd. Ontwikkelingen worden toch gerealiseerd, ondanks dat deze niet binnen het beleid passen, door bijvoorbeeld concurrentie tussen gemeenten.
4. Consistentie leidt tot een zekere mate van continuïteit volgens de continuïteitstheorie van Atchley (1999). Omdat de verwachting is dat geformuleerd detailhandelsbeleid niet consistent wordt uitgevoerd, zal dit leiden tot discontinuïteit in de inhoud van het detailhandelsbeleid.

4.5 Case study design

In hoofdstuk één is al kort aan de orde gekomen dat dit onderzoek uitgevoerd zal worden door middel van een case study design. De case studies worden gevormd door gemeenten. Omdat er nog niet eerder onderzoek gedaan is naar continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid, zijn case studies het meest geschikt voor dit onderzoek. Zij bieden de mogelijkheid voor een gedetailleerde en intensieve analyse van een case, waardoor zoveel mogelijk informatie achterhaald kan worden. Zouden alle gemeenten in Nederland onderzocht worden, dan zou de analyse binnen de omvang van dit onderzoek slechts oppervlakkig blijven, omdat er meer gemeenten binnen dezelfde tijd onderzocht moeten worden. Hieronder zal worden toegelicht hoe tot de selectie van case studies gekomen is.

4.5.1 Selectie case studies

Er is gekozen voor het analyseren van vier case studies. Het aantal van vier case studies is geschikt voor de omvang van dit onderzoek en zij zorgen voor voldoende informatie over continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid. Door middel van een doelgerichte selectie zijn de vier case studies gekozen. Deze doelgerichte selectie heeft plaatsgevonden binnen gemeenten waar het stagebedrijf Bouwinvest, waarvoor deze masterscriptie geschreven is, bezit heeft (Tabel 4.4). Doelgericht zijn de twee grootste gemeenten gekozen en twee middelgrote gemeenten, zodat er ook een vergelijking kan plaatsvinden tussen deze gemeenten. Er is niet gekozen voor het vergelijken van grote en kleine gemeenten, omdat verwacht wordt dat er in kleine gemeenten niet veel veranderingen zullen plaatsvinden in het detailhandelsbeleid door de kleine omvang van de detailhandelsvoorziening. Om deze reden is er voor middelgrote gemeenten gekozen in plaats van kleine gemeenten, omdat zij een meer omvangrijke detailhandelsvoorziening hebben en er daarom vanuit gegaan wordt dat deze meer onderhevig is aan veranderingen. Zij worden daarom meer relevant geacht voor een onderzoek naar continuïteit en consistentie.

De twee grootste gemeenten, Amsterdam en Rotterdam, hebben binnen de eigen gemeente verschillende deelgemeenten. Dit betekent dat het detailhandelsbeleid dat voor de gehele gemeente opgesteld wordt, wordt uitgewerkt door de verschillende deelgemeenten. Door dit principe zijn zij niet te vergelijken met de twee middelgrote gemeenten, waar het detailhandelsbeleid voor de gehele gemeente geldt en ook op dit niveau wordt uitgewerkt. De eerstvolgende grootste gemeenten zijn Den Haag en Utrecht. Zij hebben geen deelgemeenten en zullen dan ook de case studies voor de grootste gemeenten vormen.

Tabel 4.4: Aantal inwoners per gemeente waar Bouwinvest bezit heeft op 1 januari 2014 en de geselecteerde case studies (dikgedrukt)

Gemeente	Aantal inwoners
Amsterdam	810.937
Rotterdam	618.357
Den Haag	508.940
Utrecht	328.164
Eindhoven	220.920
Tilburg	210.270
Groningen	198.317
Breda	179.623
Apeldoorn	157.545
's-Hertogenbosch	143.733
Zwolle	123.159
Maastricht	122.488
Dordrecht	118.691
Ede	110.656
Delft	100.046
Purmerend	79.576
Lelystad	76.142
Gouda	70.941
Bergen op Zoom	66.419
Lansingerland	57.122
Weert	48.721
Best	28.617

Figuur 4.5: Het onderzoeksgebied



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2015; CBS bewerkt, 2014; Stadindex, 2014

De middelgrote gemeenten zijn pragmatisch gekozen. Uit persoonlijk contact met gemeenten is gebleken dat veel gemeenten slechts twee integrale detailhandelsnota's gerealiseerd hebben in de periode 1985-2015 (Bergen op Zoom, Purmerend, Delft, Dordrecht, Maastricht, Zwolle en Breda) terwijl er, zoals later in deze paragraaf zal blijken, drie nodig zijn per gemeente. De gemeente Lansingerland is een fusiegemeente waardoor deze niet over drie integrale detailhandelsnota's beschikte. Wanneer een gemeente beschikte over drie integrale detailhandelsnota's, moest er

daarnaast ook een geschikt persoon zijn bij de betreffende gemeente die veel informatie kon verschaffen over het detailhandelsbeleid van de gemeente en het beleidsontwikkelingsproces in de periode 1985-2015. Bij de gemeente Lelystad was er bijvoorbeeld geen geschikt persoon om te interviewen. Er is dus pragmatisch gezocht naar gemeenten die over drie integrale detailhandelsnota's beschikten binnen de periode 1985-2015 en een geschikte medewerker hadden om te interviewen. Hierbij is wel van de kleinste middelgrote gemeente (Gouda) naar de grootste middelgrote gemeente (Eindhoven) toe gewerkt, om het verschil tussen grote en middelgrote gemeenten zo groot mogelijk te houden. Zo ontstaan er twee duidelijk verschillende groepen die met elkaar vergeleken kunnen worden. De gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede voldeden aan deze eisen. De vier case studies in dit onderzoek zijn dan ook Den Haag, Utrecht, 's-Hertogenbosch en Ede (Figuur 4.5).

Er is gekozen voor het maken van een vergelijking tussen grote en middelgrote gemeenten, omdat verwacht wordt dat er verschillen bestaan in continuïteit en consistentie in het detailhandelsbeleid van grote en middelgrote gemeenten. Dit, omdat grote en middelgrote gemeenten verschillend omgaan met de vrijheid en verantwoordelijkheid die zij vanaf 1985 gekregen hebben met betrekking tot de inhoud en het opstellen van detailhandelsbeleid. Er wordt verwacht dat grote gemeenten onderling weinig van elkaar verschillen en dat middelgrote gemeenten onderling weinig van elkaar verschillen. Ieder cluster heeft een soortgelijk winkelareaal en zal hier op een overeenkomstige manier mee omgaan en detailhandelsbeleid voor opstellen. De verschillen zullen vooral bestaan tussen grote en middelgrote gemeenten. De volgende verschillen worden verwacht:

1. Grote gemeenten hebben een uitgebreider detailhandelsbeleid dan middelgrote gemeenten, omdat zij meer inwoners hebben en daardoor meer winkelgebieden die elkaar kunnen beïnvloeden. Om te zorgen voor een gezonde detailhandelsmarkt wordt het detailhandelsbeleid van grote gemeenten dan ook specifiek geformuleerd.
2. Middelgrote gemeenten voeren hun detailhandelsbeleid consistent uit dan grote gemeenten, omdat zij een kleinere detailhandelsomvang hebben welke gevoeliger is voor veranderingen. Het detailhandelsbeleid moet er voor zorgen dat de bestaande winkelstructuur gezond blijft en beschermd wordt. Detailhandelsontwikkelingen welke niet binnen het beleid passen, kunnen daarom de bestaande winkelstructuur eerder aantasten dan wanneer dit gebeurt in een grote gemeente.
3. Het detailhandelsbeleid van middelgrote gemeenten ontwikkelt zich meer continu dan van grote gemeenten, omdat zij een kleinere winkelvoorziening hebben die minder onderhevig is aan veranderingen door trends en ontwikkelingen. Daarnaast hebben middelgrote gemeenten door hun winkelomvang waarschijnlijk te maken met minder verschillende actoren dan grote gemeenten. De verwachting is dat de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces daarom voornamelijk hetzelfde gebleven is, wat ten goede zal komen aan continuïteit in het detailhandelsbeleid. Grote gemeenten hebben daarentegen met steeds meer verschillende actoren te maken gekregen in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid en de rol van de gemeente is daarom naar verwachting meer faciliterend geworden. Deze veranderingen in het beleidsontwikkelingsproces van grote gemeenten zorgen voor minder continuïteit in het detailhandelsbeleid.
4. Grote gemeenten voeren bij het opstellen van nieuw detailhandelsbeleid altijd een vooronderzoek uit omdat de verschillende winkelgebieden elkaar beïnvloeden en de gemeente moet zorgen dat alle winkelgebieden op elkaar afgestemd zijn. Middelgrote gemeenten, welke minder winkelgebieden hebben die elkaar kunnen beïnvloeden, voeren alleen een vooronderzoek uit wanneer zij dit nodig achten. Bijvoorbeeld wanneer zij een trend waarnemen in de detailhandelsmarkt en zij de invloed hiervan op de eigen winkelstructuren willen weten.

Om continuïteit en consistentie in gemeentelijk detailhandelsbeleid te onderzoeken in de periode 1985-2015, is ervoor gekozen om voor iedere gemeente drie beleidsstukken te onderzoeken uit deze periode. Hierbij gaat het om integrale detailhandelsnota's die opgesteld moeten zijn rond de jaartallen

1990, 2000 en 2010. De periode 1985-2015 bestaat uit drie keer tien jaar, en deze jaartallen liggen in het midden van iedere tien jaar. Dit zorgt er ook voor dat de vier gemeenten met elkaar te vergelijken zijn, omdat hun detailhandelsbeleid op dezelfde manier onderzocht wordt met ongeveer dezelfde tussenperiodes tussen de beleidsstukken en omdat de beleidsstukken rond dezelfde tijd en daarmee binnen dezelfde context geformuleerd zijn. Door de periode van ongeveer tien jaar tussen de te onderzoeken beleidsstukken per gemeente, kan ook goed de continuïteit in deze dertig jaar geanalyseerd worden. Per beleidsstuk wordt één gerealiseerde detailhandelsontwikkeling onderzocht op consistentie.

De gemeenten Den Haag, Utrecht en Ede voldoen geheel aan de eisen voor drie integrale detailhandelsnota's welke zijn opgesteld rond de jaren 1990, 2000 en 2010. De gemeente 's-Hertogenbosch past niet geheel binnen deze eisen, omdat hun eerste integrale detailhandelsnota pas in 1998 is opgesteld. Hierdoor ontbreken de eerste dertien jaar van de onderzoeksperiode in de analyse. Dit betekent dat de context waarbinnen de eerste detailhandelsnota van de gemeente 's-Hertogenbosch is opgesteld, verschilt van die van de gemeenten Den Haag, Utrecht en Ede. Dit heeft echter geen gevolgen voor de analyse, omdat er slechts gekeken wordt naar wat de invloed is van de context op het detailhandelsbeleid en hierbij is het niet van belang wat deze context is. Ondanks het feit dat de eerste detailhandelsnota pas in 1998 is opgesteld, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch wel drie integrale detailhandelsnota's gerealiseerd en daarnaast was er een geschikt persoon werkzaam bij de gemeente om een interview mee te houden. Aangezien veel mogelijke case studies afgefallen zijn doordat zij niet beschikten over drie integrale detailhandelsnota's, en wanneer zij dit wel deden er niet altijd een geschikt persoon aanwezig was voor een interview, is besloten om 's-Hertogenbosch wel als case study gemeente op te nemen. Ook omdat de kwaliteit van het interview zeer goed was en daardoor waardevol voor dit onderzoek.

Detailhandelsbeleid kan in verschillende soorten beleidsstukken vastgelegd worden door een gemeente, bijvoorbeeld in een structuurvisie of een nota. Om verschillende beleidsstukken vergelijkbaar te maken, is in de enquête die gehouden is onder de geïnterviewden gevraagd hoe belangrijk en invloedrijk elk soort beleidsstuk op zich is (Bijlage 3). Als resultaat is hier een weging van de verschillende beleidsstukken uit voortgekomen, waardoor de verschillende beleidsstukken met elkaar te vergelijken zijn. De weging wordt in hoofdstuk zes, waar de case studies vergeleken worden, uitgewerkt.

4.6 Betrouwbaarheid, validiteit en representativiteit

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te bewaken, is iedere case study op dezelfde manier uitgevoerd. Dit betekent dat van iedere case study gemeente drie integrale beleidsstukken met betrekking tot detailhandel via hetzelfde analyseschema geanalyseerd zijn. Daarnaast zijn aan iedereen die geïnterviewd is, dezelfde vragen gesteld. Hier is gebruik gemaakt van herhaald interviewen. Om de juistheid van de gehouden interviews te controleren, ook wel 'member validation' genoemd, zijn zowel de uitgewerkte interviews als de uitgewerkte case studies ter controle teruggekoppeld naar de geïnterviewde personen (Boeije e.a., 2009). Enkel de gemeente Utrecht heeft hier geen reactie op gegeven. Hier moet uitgegaan worden van de juistheid van het interview, maar deze case study is door het missen van de controle iets minder betrouwbaar dan de overige cases. Ook is gebruik gemaakt van methodische verantwoording. Er wordt precies beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Op deze manier wordt duidelijk hoe tot de interpretatie van gegevens gekomen is, wat van belang is voor de validiteit van dit onderzoek.

De resultaten die volgen uit de case studies kunnen inzichten opleveren voor andere, vergelijkbare gemeenten (Boeije e.a., 2009). De resultaten zijn echter niet te generaliseren, wat een nadeel is van deze methode (Bryman, 2012; Right marktonderzoek, 2013).

5. Resultaten case studies



5. Resultaten case studies

In dit hoofdstuk worden de case studies uitgewerkt en zal er per case zowel op continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid als op consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid ingegaan worden. Deze twee delen zijn tot aan dit hoofdstuk gescheiden gehouden, maar worden hier om twee redenen tegelijkertijd uitgewerkt:

1. Het onderzoek naar consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid is relatief kort, omdat dit niet onderzocht kon worden door middel van vergunningen zoals vooraf bedacht was. Uit de interviews is gebleken dat bij het afwijken van geformuleerd detailhandelsbeleid het bestemmingsplan gewijzigd moet worden en dat vergunningen hierin geen rol spelen. Daarnaast konden de geïnterviewden ook geen antwoord geven op de vraag wat de belangrijkste gerealiseerde detailhandelsontwikkeling was tijdens het fungeren van de verschillende detailhandelsnota's. Het vaststellen van de consistentie heeft daarom op basis van de interviews plaatsgevonden, waardoor dit deel van het onderzoek relatief kort is en om die reden is samengevoegd met het eerste deel van het onderzoek.
2. Voor de uitwerking van de resultaten is het logischer om per case study beide delen in één keer uit te werken, zodat per case study alle informatie bij elkaar staat.

Deze manier van uitwerken resulteert in één hoofdstuk met alle resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk zes zullen deze resultaten vervolgens met elkaar vergeleken worden. Uit de vergelijking van de resultaten volgen direct de conclusies van dit onderzoek en daarom zal hoofdstuk zes zowel de vergelijking van de resultaten als de conclusie van dit onderzoek bevatten. Hoe de cases met elkaar vergeleken zullen worden, en het resultaat van de weging van de verschillende indicatoren van continuïteit in de enquête, zoals uitgelegd in hoofdstuk vier, zal in hoofdstuk zes toegelicht worden.

De vier deelvragen die bij de twee delen van dit onderzoek horen, worden systematisch uitgewerkt per case study. Dit betekent dat iedere case study vier paragrafen heeft, voor elke deelvraag één. De eerste paragraaf zal gaan over de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid, de tweede paragraaf over het vooronderzoek welke de basis biedt voor het opstellen van het detailhandelsbeleid, de derde paragraaf gaat over de inhoud van het detailhandelsbeleid en de laatste paragraaf over consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid. Elke case eindigt met een conclusie. De cases worden op volgorde van de grootste naar de kleinste gemeente uitgewerkt omdat, zoals in hoofdstuk vier beschreven is, er verschillen worden verwacht tussen gemeenten op basis van hun grootte (qua inwonersaantal). Verwacht wordt dat de grote gemeenten, Den Haag en Utrecht, professioneler met hun detailhandelsbeleid omgaan dan de middelgrote gemeenten, 's-Hertogenbosch en Ede.

Elke case study zal beginnen met een beschrijving van de context van de case. Hierin worden belangrijke cijfers en ontwikkelingen, gerelateerd aan de detailhandel, in de periode 1985-2015 beschreven. Detailhandel is een voorziening en voor voorzieningen is draagvlak nodig. Het draagvlak bestaat uit het aantal inwoners en in combinatie met de oppervlakte van de gemeente kan de bevolkingsdichtheid berekend worden. Deze laatste kan van invloed zijn op de detailhandelsstructuur in een gemeente omdat een dichtbevolkt gebied een groter draagvlak heeft voor voorzieningen zoals de detailhandel. Voor het aanbod in de detailhandel is het van belang om te weten wat de opbouw en samenstelling van de inwoners (consumenten) in de eigen gemeente is, zowel qua leeftijd als qua inkomen. Zij maken het meest gebruik van de detailhandel in de eigen gemeente en consumenten met verschillende leeftijden en verschillende inkomens behoefte hebben aan een verschillend aanbod, zoals uit hoofdstuk twee gebleken is. Inzicht in de beroepsbevolking is van belang, omdat de detailhandel voor hen een bron van werkgelegenheid vormt. Voor inzicht in de detailhandelssector in iedere gemeente wordt gekeken naar het aantal verkooppunten (winkels). Deze onderwerpen zijn niet allemaal te terug te herleiden tot 1985, omdat deze cijfers niet altijd beschikbaar zijn. Op basis van de

beschikbare gegevens is gekeken tot welk jaartal de verschillende onderwerpen voor alle cases te herleiden waren, zodat de onderwerpen per case vergelijkbaar zijn.

5.1 Case study 1: Den Haag

Het aantal inwoners in de gemeente Den Haag is in de periode 2003 tot 2012 gemiddeld met 0,88% gegroeid. Hierdoor is de bevolkingsdichtheid in deze periode ook toegenomen en de verwachting is dat deze trend zich voortzet tot 2020. Relatief gezien is de leeftijdscategorie van 45 tot en met 64 jaar vanaf 2002 het meest gegroeid ten opzichte van de overige leeftijdscategorieën. De beroepsbevolking is gegroeid met 0,12% in de periode 2002 – 2013 en ook het gemiddeld besteedbaar huishoudinkomen is toegenomen in de periode 2006 tot 2012. Het aantal winkelverkooppunten is afgenomen in de periode 2002 tot 2013 (Den Haag, 2013) (Tabel 5.1). Figuur 5.1 geeft een overzicht van de winkelgebieden in de gemeente Den Haag in 2013.

Tabel 5.1: Kerncijfers gemeente Den Haag met verschillende jaartallen

Onderwerpen	Kengetallen (jaartal)	Kengetallen (jaartal)
Aantal inwoners (in personen)	446.535 (1985)	508.940 (2014)
Aantal inwoners per ha landoppervlak	54,0 (1985)	62,1 (2014)
Oppervlakte gemeente exclusief water (in ha)	8.275 (1996)	8.189 (2015)
Oppervlakte gemeente bebouwd (in ha)	3.923 (1996)	4.725 (2015)
Beroepsbevolking (personen in de leeftijd van 18-64 jaar)	283.244 (1998)	333.064 (2014)
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (in euro)	28.800 (2006)	32.900 (2012)
Totaal aantal verkooppunten winkels	4.449 (2002)	3.763 (2013)

Bron: Den Haag, 2013; ABF Research, 2015

Hieronder zal de case study van de gemeente Den Haag uitgewerkt worden op basis van de inhoudsanalyses van de detailhandelsnota's² van de gemeente en een aanvullend interview³ met een beleidsmedewerker Economische Zaken.

5.1.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het gemeentelijk detailhandelsbeleid in Den Haag viel ten tijde van de eerste detailhandelsnota uit 1992 onder de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling. Sinds de jaren '00 maakte het detailhandelsbeleid altijd deel uit van de afdeling Economische Zaken. Wanneer er in deze case study over de actor gemeente Den Haag gesproken wordt, wordt in 1992 dus de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling en vanaf 2000 de afdeling Economische Zaken van de gemeente Den Haag bedoeld (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

² De volgende drie beleidsstukken zijn geanalyseerd voor de gemeente Den Haag:

- Hoofdlijnennota detailhandelsbeleid Den Haag (Gemeente Den Haag, 1992)
- Detailhandel in Den Haag: maak het nieuw mogelijk, behoud het goede (Gemeente Den Haag, 2005)
- Actieprogramma Den Haag Winkelstad 2015-2018 (Gemeente Den Haag, 2015)

³ De geïnterviewde werkt sinds 2002 bij de gemeente Den Haag en had zich zeer goed voorbereid op het interview. Hierdoor was hij in staat alle vragen te beantwoorden. Hij is zelf niet betrokken geweest bij het beleidsontwikkelingsproces van de detailhandelsnota uit 1992, daarom was het moeilijk hier iets over te vertellen. De geïnterviewde kon echter wel iets over de inhoud van deze detailhandelsnota zeggen.

In de jaren '80 en '90 was de politiek in de gemeente Den Haag bepalend. Inspraak op het detailhandelsbeleid vond wel plaats, maar de gemeente bepaalde in grote lijnen het detailhandelsbeleid dat gevoerd werd. Enkel een klankbordgroep gaf de gemeente advies over de detailhandel (Kader 5.1). Samenwerking tussen de gemeente Den Haag en overige betrokken actoren vond voornamelijk plaats in de uitvoering van het beleid, omdat de detailhandelsmarkt zelf in handen was van particulieren (Gemeente Den Haag, 1992).

Vanaf de jaren '00 is deze bepalende rol van de gemeente gaan veranderen. Meegaand met de trend van de ontwikkeling van de maatschappij richting een participatiemaatschappij, werd participatie van het maatschappelijk krachtenveld belangrijker bij het formuleren van nieuw detailhandelsbeleid. Het maatschappelijk krachtenveld bestond - en bestaat - uit actoren als beleggers, eigenaren, retailers, overkoepelende (detailhandels)organisaties, maar ook inwoners van de gemeente Den Haag. Het intensieve overleg en de samenwerking tussen de gemeente en het maatschappelijk krachtenveld, zorgde ervoor dat het maatschappelijke krachtenveld meer inbreng kreeg in het detailhandelsbeleid dat gevoerd werd. De gemeente hield echter wel de regie over de detailhandel en het detailhandelsbeleid. Een belangrijke achterliggende gedachte hierbij was dat de gemeente ondernemers binnen de gestelde beleidskaders ruimte moest geven om te kunnen ondernemen en dat de beleidskaders hierbij aan moesten sluiten (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015). Deze veranderde rol van de gemeente sloot aan bij het standpunt van de gemeente dat de detailhandel een zaak was van de ondernemers en dat zij daarom belangrijk zijn als het gaat om inbreng bij het detailhandelsbeleid dat de gemeente voert. De gemeente faciliteert hierbij en houdt de regie in handen (Gemeente Den Haag, 2005).

Een voorbeeld van de meer faciliterende rol die de gemeente heeft aangenomen is het Haags Retailpunt. Het Haags Retailpunt, dat in 2008 opgericht is door de gemeente in samenwerking met de Kamer van Koophandel, is een servicepunt voor winkelierscollectieven in Den Haag. Door een veranderd takenpakket is de Kamer van Koophandel als beoogd partner weggefallen en wordt het Haags Retailpunt voornamelijk door de gemeente Den Haag gedragen. Het Haags Retailpunt heeft als doel de winkelierscollectieven waar mogelijk te ondersteunen, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van subsidies, en bij te dragen aan de professionalisering van deze collectieven (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

De veranderende rol van de gemeente heeft, met name vanaf 2005, ook gezorgd voor een andere manier van werken binnen winkelgebieden. Voor 2005 werd vaak een breed plan van aanpak gemaakt voor een winkelgebied waarbinnen een groot aantal, bijvoorbeeld tien, actiepunten werden geformuleerd welke uitgevoerd moesten worden. De uitwerking van deze actiepunten was echter niet goed gestructureerd en enkel het overleggen en plannen maken kostte al veel tijd en geld. Vanaf 2005 wordt geprobeerd deze manier van werken binnen winkelgebieden om te zetten in een korte periode van plannen maken, hierbinnen enkele, bijvoorbeeld drie, actiepunten te benoemen en deze actiepunten gericht binnen één collegeperiode uit te voeren. Dit kan bereikt worden door middel van een nauwe samenwerking tussen de gemeente Den Haag en de betrokken actoren in een winkelgebied. Deze nauwe samenwerking zorgt ervoor dat betrokken actoren gezamenlijk met de

Kader 5.1: Klankbordgroep voor advies over de detailhandel

De klankbordgroep die de gemeente Den Haag advies gaf over de detailhandel bestond uit de volgende actoren:

- Kamer van Koophandel
- Rijksconsulent Economische Zaken
- Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf
- Raad voor het Grootwinkel- en Filiaalbedrijf
- FNV
- KNOV
- Provincie Zuid-Holland
- Onafhankelijke deskundigen

Bron: Gemeente Den Haag, 1992

gemeente optrekken bij het uitvoeren van de actiepunten. Daarnaast kan er door deze nauwe samenwerking snel gereageerd worden op kansen die zich voordoen in de detailhandelsmarkt en creëert de gemeente draagvlak en voeding voor haar detailhandelsbeleid (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

5.1.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

De detailhandelsnota uit 1992 is in grote mate opgesteld op basis van een dpo. Vanaf 2005 is de rol van deze dpo's als basis voor detailhandelsbeleid overgenomen door een nieuwe onderzoekstool, namelijk de Detailhandelsmonitor (Gemeente Den Haag, 2005). Dpo's worden enkel nog uitgevoerd ter onderbouwing van concrete detailhandelsprojecten (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

De gemeente Den Haag is van mening dat dpo's niet meer aansluiten bij de opgaven in de huidige detailhandelsmarkt. Dergelijke onderzoeken zijn namelijk gericht op groeimodellen voor meer winkelgebieden, terwijl de gemeente Den Haag werkt aan minder en compactere winkelgebieden omdat er geen draagvlak is in de gemeente voor meer winkelgebieden. Daarnaast heeft de Detailhandelsmonitor drie voordelen ten opzichte van het dpo (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015), namelijk:

1. Een dpo is ad hoc en dus gericht op een specifieke plaats en situatie. De Detailhandelsmonitor kijkt daarentegen naar de gehele detailhandelsmarkt in Den Haag, waardoor winkelgebieden op elkaar afgestemd kunnen worden.
2. De Detailhandelsmonitor is uitgebreider dan een dpo en gaat dieper in op de materie. De Detailhandelsmonitor geeft bijvoorbeeld niet enkel aan dat er leegstand is op een bepaalde locatie, maar analyseert wat voor soort leegstand dit is. Dit zorgt voor een beter inzicht in de detailhandelsmarkt, wat ervoor zorgt dat er beter op ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt gereageerd kan worden. "Meten is weten" (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015) zo vindt de gemeente.
3. De Detailhandelsmonitor geeft aan welke winkelgebieden levensvatbaar zijn en welke niet. Een levensvatbaar winkelgebied is een winkelgebied dat genoeg consumenten trekt en economisch genoeg perspectief heeft om in de toekomst te blijven bestaan. De levensvatbare winkelgebieden vormen samen de hoofdwinkelstructuur die de rode draad vormt van het detailhandelsbeleid in de gemeente Den Haag en in de volgende paragraaf zal worden behandeld. Wanneer winkelgebieden in de hoofdwinkelstructuur niet meer levensvatbaar blijken, kunnen zij uit de hoofdwinkelstructuur gehaald worden waardoor zij niet langer worden ondersteund door de gemeente en het detailhandelsbeleid. Zo blijven enkel de sterke en goedlopende winkelgebieden over.

Sinds 2012 moet de gemeente Den Haag bij iedere detailhandelsontwikkeling, klein of groot, een dpo uitvoeren van de provincie Zuid-Holland. De gemeente Den Haag is echter van mening dat de visie achter de ontwikkeling belangrijker is dan een dpo, omdat de uitkomsten van een dpo puur kwantitatief zijn en zij weinig ingaan op kwalitatieve argumenten, zoals trends en ontwikkelingen, en omdat zij de samenhang tussen winkelgebieden onderling te weinig belichten (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

5.1.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

De hoofdlijn van het detailhandelsbeleid in de gemeente Den Haag is altijd 'minder maar betere winkelgebieden' geweest. Sinds 1992 worden duidelijke keuzes gemaakt over welke winkelgebieden behouden moeten blijven in de huidige detailhandelsfunctie en welke winkelgebieden niet en moeten winkels zich zoveel mogelijk concentreren in bestaande winkelgebieden (Gemeente Den Haag, 1992). Alleen de levensvatbare winkelgebieden worden behouden en versterkt en deze vormen samen de hoofdwinkelstructuur in de gemeente Den Haag. Locaties buiten de hoofdwinkelstructuur mogen niet

uitgebreid worden wanneer dit leidt tot een minder goed functioneren van winkelgebieden binnen de hoofdwinkelstructuur. De gemeente faciliteert transformatie van winkelgebieden naar andere functies, zoals wonen, buiten de hoofdwinkelstructuur door middel van ruimere bestemmingsplannen (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015). Figuur 5.2 laat ook duidelijk zien dat nieuwe winkelpanden zich vanaf de jaren '90 met name in en rondom het centrumgebied gevestigd hebben en niet verspreid over de stad.

Door regelmatig onderzoek, bijvoorbeeld door de Detailhandelsmonitor, kan gecontroleerd worden of de winkelgebieden binnen de hoofdwinkelstructuur nog steeds levensvatbaar zijn en kan de hoofdwinkelstructuur waar nodig aangepast worden door niet-levensvatbare winkelgebieden hieruit te halen. Vanaf 1992 zijn met name buurtwinkelcentra en kleinere wijkwinkelcentra buiten de hoofdwinkelstructuur komen te vallen, als ook de verspreide bewinkeling. Dit had met name te maken met de toenemende mobiliteit van consumenten, waardoor zij steeds vaker grotere winkelcentra op grotere afstanden gingen bezoeken en hun boodschappen steeds minder vaak bij de buurtwinkelcentra gingen doen, waardoor deze niet meer levensvatbaar bleken te zijn (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

De binnenstad in Den Haag is de belangrijkste winkellocatie in de gemeente en heeft om die reden vanaf 1992 het primaat gehad in het detailhandelsbeleid. Sindsdien werkt de gemeente Den Haag aan het versterken van de binnenstad om deze gezond en sterk te houden (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen

De gemeente Den Haag heeft vanaf 1992 tot en met 2015 een restrictief beleid gevoerd met betrekking tot grootschalige perifere detailhandel, mede door het restrictieve beleid van de provincie Zuid-Holland en het Stadsgewest Haaglanden (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015). Het restrictieve beleid hield in dat perifere vestiging van grootschalige winkels zoveel mogelijk moest worden voorkomen. In Den Haag is slechts één grootschalig perifeer cluster mogelijk, de Megastores die zowel een PDV,- als GDV-locatie is (Gemeente Den Haag, 1992). In de Megastores mag geen stadsdeel- of wijkgebonden winkelaanbod gevestigd worden, omdat dit structuur verstorende effecten zou hebben op de bestaande winkelstructuur. Alleen winkelaanbod dat is toegestaan volgens het PDV/GDV-beleid van de Rijksoverheid mag zich op deze locatie vestigen (Gemeente Den Haag, 2005). Toch is ook op de perifere locatie bedrijventerrein de Binckhorst en op enkele andere bedrijventerreinen enige (grootschalige) detailhandel aanwezig. In de detailhandelsnota uit 2005 en het Actieprogramma uit 2015 is wel opgenomen dat grootschalige detailhandel zich incidenteel op een nieuwe perifere locatie mag vestigen wanneer het om een uitzonderlijk concept gaat zonder regionale functie en deze geen structuur-verstorende effecten heeft op de hoofdwinkelstructuur (Gemeente Den Haag, 2005; Gemeente Den Haag, 2015).

Trends en ontwikkelingen

Trends en ontwikkelingen in de detailhandel of in de maatschappij (Kader 5.2) hebben een directe invloed op de detailhandel in de gemeente Den Haag, waardoor de gemeente het belangrijk vindt om hierop in te spelen. Hiermee wil de gemeente Den Haag niet enkel vasthouden aan traditionele waarden, maar ook inspelen op vernieuwing. Trends en ontwikkelingen zorgen er echter wel voor dat het detailhandelsbeleid ook aangepast moet worden. Zo hebben de economische crisis van 2008, de opkomst van internetwinkelen, de trend van leegstand en het veranderende consumentengedrag de noodzaak voor minder winkellocaties in de gemeente vergroot. Om deze reden wordt er in het Actieprogramma uit 2015 nog sterker gekozen tussen de winkelgebieden die behouden moeten blijven en winkelgebieden die buiten de hoofdwinkelstructuur vallen, dan in voorgaande detailhandelsnota's het geval was. Het inspelen op trends en ontwikkelingen betekent echter niet dat de hoofdlijn van het Haagse detailhandelsbeleid, 'minder maar betere winkellocaties', wordt losgelaten. Het detailhandelsbeleid dat vanaf 1992 in Den Haag gevoerd is, heeft gezorgd voor een afname in het

aantal winkelgebieden in de gemeente, waardoor de topwinkellocaties in de gemeente versterkt zijn (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

Kader 5.2: De belangrijkste trends en ontwikkelingen uit de detailhandelsnota's uit 1992, 2005 en 2015

De detailhandelsnota uit 1992 (Gemeente Den Haag, 1992) merkt op vier verschillende punten trends en ontwikkelingen op, namelijk:

- Demografie: de bevolking is sinds 1960 met 25% afgenomen. Daarnaast komen er steeds meer jongeren in de gemeente en neemt de vergrijzing af. Hier moet rekening mee gehouden worden in het winkelaanbod.
- Het koopgedrag van moderne consumenten: consumenten worden steeds mobieler waardoor zij langere afstanden willen en gaan afleggen naar winkelcentra. Bereikbaarheid en parkeergelegenheid van winkelcentra wordt hierdoor belangrijker. Consumenten zijn steeds meer prijsbewust en kwaliteit van artikelen wordt steeds belangrijker. Een winkelcentrum moet meer dan een aantal winkels bij elkaar zijn om er een succesvolle locatie voor recreatief winkelen van te maken.
- Veranderingen in de detailhandel: er heeft schaalvergroting in winkels plaatsgevonden in alle sectoren en verspreide winkelvestigingen zijn aan het verdwijnen. Er vindt dus concentratie plaats van winkels op bestaande winkellocaties. Bepaalde branches hebben door hun schaalgrootte moeite om geschikte winkellocaties te vinden en gaan zich op perifere locaties vestigen waar genoeg ruimte beschikbaar is. Telewinkelen is een opkomende trend, maar zal waarschijnlijk niet snel een groot marktaandeel krijgen in de detailhandel.
- Ontwikkelingen in Den Haag: er zijn grote woningbouw en kantoorprojecten gepland waar eventueel detailhandel toegevoegd kan worden, maar deze moet passend zijn binnen de bestaande hoofdwinkelstructuur.

De detailhandelsnota 2005 merkt voornamelijk drie trends op, namelijk schaalvergroting binnen winkels, branchevervaging en e-commerce. Schaalvergroting moet plaatsvinden binnen de hoofdwinkelstructuur en branchevervaging is niet toegestaan op PDV-locaties. E-commerce wordt voornamelijk nog ingezet voor informatie- en marketingdoeleinden (Gemeente Den Haag, 2005).

De belangrijkste trend welke in het Actieprogramma uit 2015 wordt opgemerkt is de trend van technologie. Inspelen op technologie is vanaf het Actieprogramma uit 2015 een speerpunt in het Haagse detailhandelsbeleid (Gemeente Den Haag, 2015).

5.1.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid

De gemeente Den Haag vindt het belangrijk om het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uit te voeren, omdat dit zorgt voor duidelijkheid en zekerheid bij betrokken actoren. Voor alle actoren is duidelijk welke detailhandelsontwikkelingen mogelijk zijn en het biedt de zekerheid dat concurrenten zich ook niet zomaar op een aantrekkelijke, maar niet toegestane locatie, kunnen vestigen. Detailhandelsbeleid moet om deze reden dusdanig geformuleerd zijn dat zij slechts op één manier is uit te leggen en niet op meerdere manieren opgevat kan worden. De gemeente is van mening dat de

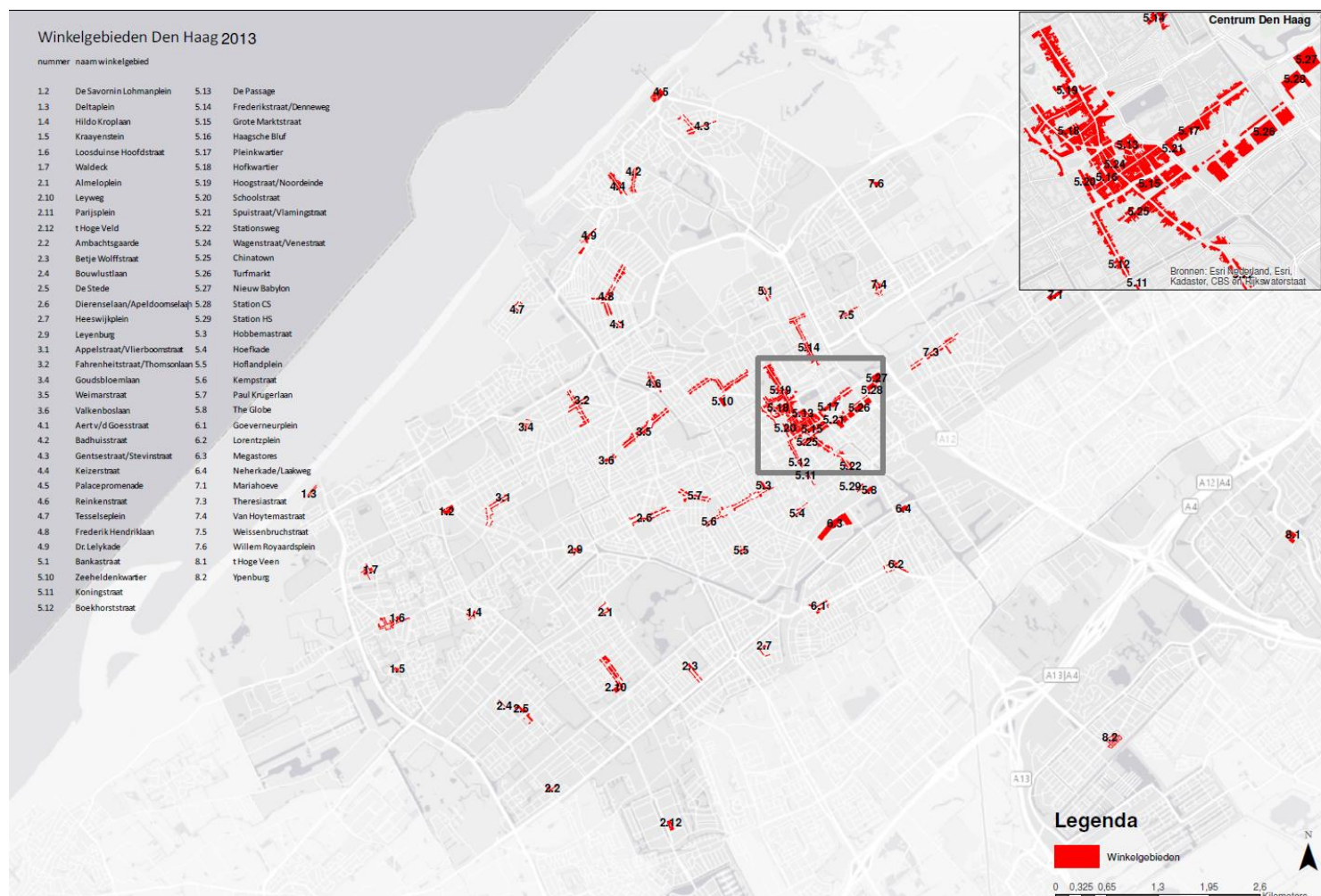
detailhandelsnota uit 2005 soms op meerdere manieren is uit te leggen en onder andere daarom wil de gemeente deze detailhandelsnota in 2016 gaan actualiseren. Actualisatie is daarnaast ook nodig door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de detailhandelsmarkt. Bij deze actualisatie is het niet de bedoeling om de markt minder ruimte te bieden voor ontwikkelingen (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

Wanneer de gemeente Den Haag van het geformuleerde detailhandelsbeleid af wil wijken, moet zij deze keuze uitgebreid onderbouwen en moet het betreffende bestemmingsplan aangepast worden aan deze beslissing. Afhankelijk van het soort ontwikkeling, qua omvang en branche, kan het ook gebeuren dat de provincie om toestemming gevraagd moet worden. Een voorbeeld hiervan is de vestiging van de Decathlon, een sportwinkel, in de gemeente Den Haag op een perifere locatie. Deze locatie moet een thematisch en uitzonderlijk sportconcept worden; niet enkel een winkel maar er moeten bijvoorbeeld ook buitenruimtes en andere voorzieningen komen waar gesport kan worden. Om ruimte te bieden aan de Decathlon moet de gemeente van het geformuleerde detailhandelsbeleid afwijken, omdat deze geen mogelijkheid biedt tot een grootschalige detailhandelsontwikkeling op een perifere locatie. De vestiging van Decathlon past echter niet binnen het detailhandelsbeleid van de provincie Zuid-Holland en zij houden deze ontwikkeling daarom tegen (Medewerker gemeente Den Haag, interview, 2015).

5.1.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het detailhandelsbeleid in de gemeente Den Haag op hoofdlijnen continu is geweest vanaf de eerste detailhandelsnota uit 1992 tot en met het Actieprogramma uit 2015, maar dat trends en ontwikkelingen gezorgd hebben voor veranderingen binnen deze hoofdlijnen en veranderingen in het beleidsontwikkelingsproces. De rol van de gemeente en de rol en functie van het dpo zijn daarmee ook veranderd in de periode 1985-2015. Trends en ontwikkelingen in de detailhandel en in de maatschappij hebben ervoor gezorgd dat in de periode 1985-2015 steeds meer actoren bij het beleidsontwikkelingsproces van het detailhandelsbeleid betrokken zijn geraakt en dat inbreng van deze actoren belangrijker is geworden bij het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt, echter wel binnen de door de gemeente geformuleerde hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid. De gemeente heeft door deze verandering een meer faciliterende rol gekregen, maar houdt nog wel de regie over de detailhandel en het detailhandelsbeleid in de gemeente. Door deze regierol kan de gemeente er ook voor blijven zorgen dat het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent wordt uitgevoerd en wordt er enkel van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken wanneer de gemeente hier zelf voor kiest. Afwijken van geformuleerd detailhandelsbeleid gebeurt echter nauwelijks. Het dpo sluit niet meer aan bij de opgaven van de detailhandel in de gemeente Den Haag, waardoor de gemeente een eigen, passende, onderzoekstool heeft ontwikkeld, de Detailhandelsmonitor, welke de basis is gaan vormen voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid.

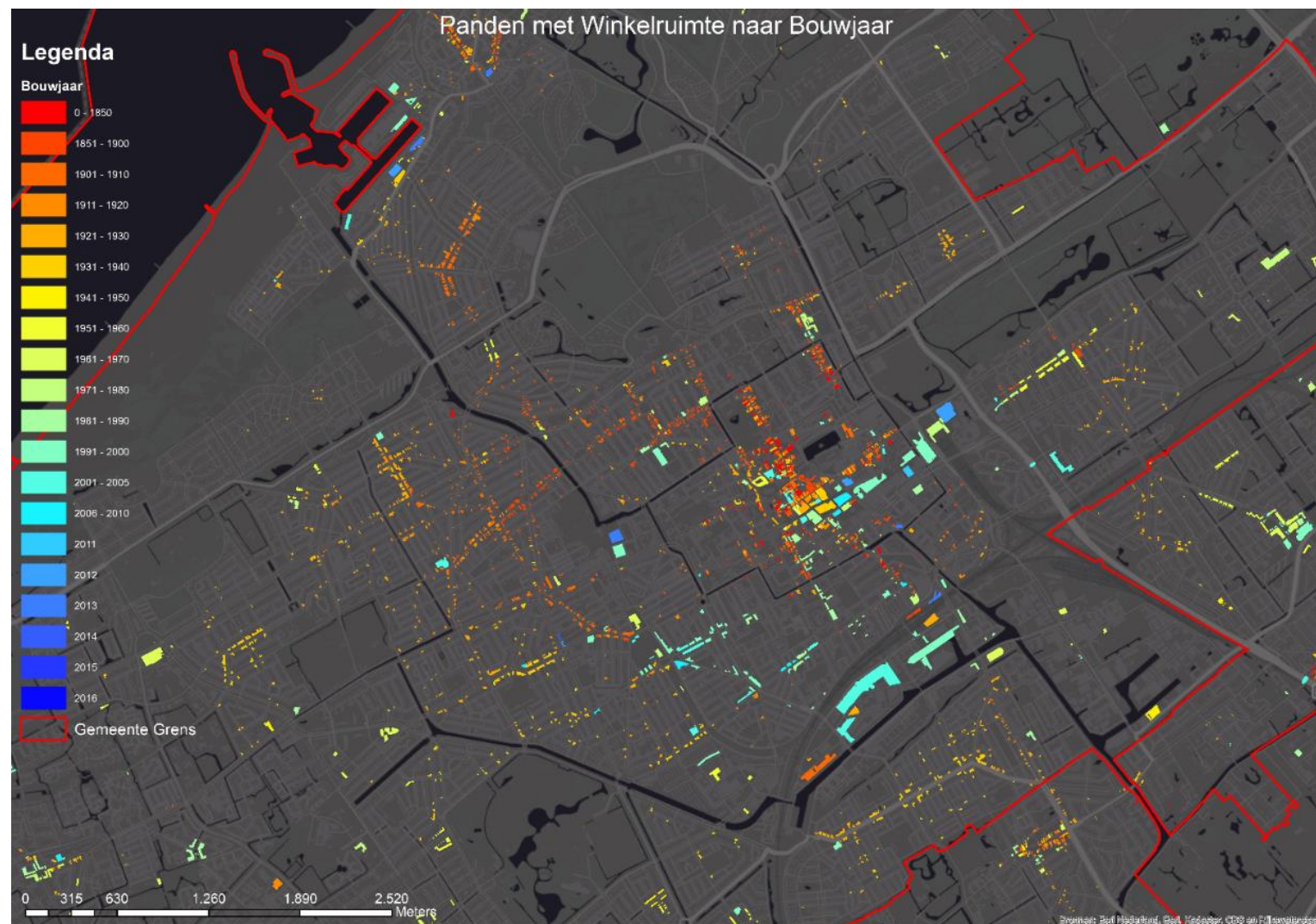
Figuur 5.1: Winkelgebieden gemeente Den Haag 2013⁴



Bron: Gemeente Den Haag, 2013, bewerking auteur

⁴ Er was enkel een overzichtskaart van de winkelgebieden in 2013 beschikbaar.

Figuur 5.2: Panden met winkelruimte naar bouwjaar⁵



⁵ De kaart laat alleen zien welke panden in welk jaar een detailhandelsbestemming gekregen hebben. Het gebied van deze kaart komt overeen met de kaart in Figuur 5.1.

5.2 Case study 2: Utrecht

Utrecht is een stad met veel jonge mensen. De leeftijdscategorie van 20 tot 30 jaar beslaat een kwart van de totale bevolking. Dit heeft onder andere te maken met de aanwezigheid van de Hogeschool Utrecht en de Universiteit Utrecht. Veel studenten blijven na hun studie in de stad wonen. De bevolking in Utrecht groeit harder dan die van de andere drie grote steden: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het aantal inwoners groeit al sinds 1985 en deze trend blijft zich waarschijnlijk tot 2035 doorzetten. Zowel het bebouwde oppervlakte in de gemeente als de bevolkingsdichtheid zijn toegenomen. Ook de beroepsbevolking blijft groeien, net als het gemiddeld besteedbaar inkomen (Tabel 5.2). De detailhandelssector zorgt voor ongeveer 20% van het totaal aantal banen in de gemeente. Het aantal banen in de detailhandelssector is vanaf 2008 sterker toegenomen dan het aantal verkooppunten (Utrecht, 2015). Figuur 5.3 geeft een overzicht van de winkelgebieden in de gemeente in 1988, 2000 en 2012 en geeft daarnaast aan in welk jaar er op welke locatie panden een winkelbestemming gekregen hebben.

Tabel 5.2: Kerncijfers gemeente Utrecht in verschillende jaartallen

Onderwerpen	Kengetallen	Kengetallen (jaartal)
Aantal inwoners (in personen)	245.802 (1985)	328.164 (2014)
Aantal inwoners per ha landoppervlak	25,7 (1985)	34,8 (2014)
Oppervlakte gemeente exclusief water (in ha)	9.564 (1996)	9.428 (2015)
Oppervlakte gemeente bebouwd (in ha)	3.398 (1996)	4.012 (2015)
Beroepsbevolking (personen in de leeftijd van 18-64 jaar)	175.624 (1998)	229.818 (2014)
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (in euro)	29.400 (2006)	35.000 (2012)
Totaal aantal verkooppunten winkels	3.636 (2008)	4.076 (2014)

Bron: Utrecht, 2015; ABF Research, 2015

Hieronder zal de case study van de gemeente Utrecht op basis van de deelvragen worden uitgewerkt. De resultaten volgen uit, zoals in hoofdstuk vier beschreven, inhoudsanalyses van de bestaande detailhandelsnota's⁶ en een aanvullend interview⁷ met een beleidsmedewerker Economische Zaken.

5.2.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het detailhandelsbeleid van de gemeente Utrecht heeft altijd onderdeel uitgemaakt van de afdeling Economische Zaken (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015). Wanneer er in deze case study

⁶ De volgende detailhandelsnota's zijn gebruikt in de case study van de gemeente Utrecht:

- Detailhandelsnota Gemeente Utrecht: een winkelhart van buurt tot binnenstad (Gemeente Utrecht, 1988)
- Detailhandelsnota Utrecht: boodschap aan winkels (Gemeente Utrecht, 2000)
- Ontwikkelingskader detailhandel 2012 (Gemeente Utrecht, 2012)

⁷ De geïnterviewde is sinds 2008 werkzaam bij de gemeente Utrecht. Hierdoor kon zij niets vertellen over de detailhandelsnota's uit 1988 en 2000 en de bijbehorende beleidsontwikkelingsprocessen. Zij had zich niet voorbereid op het interview op basis van de vragen die vooraf waren toegestuurd en deelde pas aan het begin van het interview mede dat zij waarschijnlijk niet veel vragen kon beantwoorden. Tijdens het interview bleek zij de vragen niet duidelijk te kunnen beantwoorden.

over de actor gemeente Utrecht gesproken wordt, wordt daarmee de afdeling Economische Zaken van de gemeente Utrecht bedoeld.

De gemeente Utrecht heeft vanaf 1988 tot en met 2012 een sturende rol gehad in de detailhandel en het detailhandelsbeleid in de gemeente. Dit betekent dat zij bepaalde in welke richting de detailhandel zich moest ontwikkelen en hoe deze ontwikkeling plaats moest vinden. Er waren slechts een aantal actoren die de gemeente ondersteunden bij het opstellen van de detailhandelsnota's en op die manier invloed konden hebben op het detailhandelsbeleid dat gevoerd werd in de gemeente (Kader 5.3) (Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000). Samenwerking tussen de gemeente en externe actoren vond in deze periode voornamelijk plaats in de uitvoering van het detailhandelsbeleid. Deze samenwerking was van groot belang voor zowel de gemeente Utrecht als de betrokken actoren, omdat dit "houvast bood voor investeringen die partijen deden" (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015). Door middel van overleg wisten de betrokken actoren van elkaar welke doelstellingen en belangen zij hadden. Daarnaast kregen de actoren die de investeringen deden, en die verantwoordelijk waren voor het behalen van hun rendementen, inzicht in de bredere omgeving rondom hun investering, zowel op het gebied van detailhandel als eventueel toekomstige detailhandelsontwikkelingen, maar ook op andere gebieden zoals bijvoorbeeld woningbouw. Op basis van deze inzichten konden zij een risicoanalyse maken voor het rendement van hun eigen investering en uiteindelijk beslissen of zij daadwerkelijk zouden investeren (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

Kader 5.3: Betrokken actoren beleidsontwikkelingsproces

Het is niet duidelijk welke actoren precies betrokken zijn geweest bij het opstellen van de detailhandelsnota uit 1988. De detailhandelsnota uit 2000 geeft wel specifiek aan welke actoren betrokken zijn geweest in het beleidsontwikkelingsproces:

- Afdelingen van de gemeente Utrecht: Economische Zaken, Ruimtelijke Ontwikkeling, Bestuursinformatie en Mobiliteit en Verkeer
- Wijkbureaus
- Kamer van Koophandel
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD)

De detailhandelsnota uit 2012 is net als de detailhandelsnota uit 2000 opgesteld door de gemeente Utrecht in samenwerking met andere betrokken actoren. Er wordt echter niet specifiek aangegeven welke actoren hierbij betrokken zijn geweest.

Bron: Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000; Gemeente Utrecht, 2012

Vanaf het Ontwikkelkader uit 2012 is de rol van de gemeente Utrecht in de detailhandel en het detailhandelsbeleid veranderd van sturend naar faciliterend. Het Ontwikkelkader geeft het detailhandelsbeleid in de gemeente Utrecht op hoofdlijnen weer. Dat betekent dat, in tegenstelling tot de detailhandelsnota's uit 1988 en 2000, niet meer concreet is vastgelegd wat er wel en niet kan, bijvoorbeeld qua nieuwe ontwikkelingen, in een winkelgebied (Gemeente Utrecht, 2012). De gemeente stuurt dus niet meer op wat er in de winkelgebieden gebeurt, maar faciliteert ontwikkelingen van de markt, waardoor er ook maatwerk per winkelgebied geleverd kan worden. Om te zorgen dat de ontwikkelingen in een winkelgebied binnen de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid passen is een nauwe samenwerking tussen de gemeente en de betrokken actoren

noodzakelijk. Door deze nauwe samenwerking en het niet concreet geformuleerde detailhandelsbeleid kan er snel gereageerd worden op trends en ontwikkelingen die zich voordoen in de detailhandelsmarkt of in de maatschappij. Snel reageren op trends en ontwikkelingen is met name vanaf 2010 belangrijker geworden, omdat trends en ontwikkelingen elkaar vanaf toen in hoog tempo opvolgden. Hierdoor was er ook noodzaak voor de gemeente Utrecht om het detailhandelsbeleid minder concreet te formuleren en daarmee flexibeler te maken. Het flexibelere detailhandelsbeleid en de nauwe samenwerking tussen de gemeente en betrokken actoren zorgen ervoor dat betrokken actoren meer invloed gekregen hebben in het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt in de specifieke winkelgebieden dan dat zij hadden voor 2012 (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

5.2.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het dpo heeft een verandering doorgemaakt in de functie die zij heeft gehad voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015. De detailhandelsnota uit 1988 is volledig gebaseerd op een dpo. Het dpo was dus richtinggevend voor het nieuwe detailhandelsbeleid (Gemeente Utrecht, 1988). Bij het opstellen van de detailhandelsnota in 2000 is er geen volledig dpo meer uitgevoerd, maar slechts enkele onderdelen zoals een vraag- en aanbodanalyse, een inventarisatie van de te verwachten ontwikkelingen en een inventarisatie van het huidige winkelaanbod. Daarnaast zijn bijvoorbeeld nog demografische onderzoeken uitgevoerd (Gemeente Utrecht, 2000). Bij het opstellen van het Ontwikkelkader 2012 is geen dpo meer uitgevoerd. De gemeente Utrecht heeft vooraf een visie opgesteld waarin beschreven staat hoe er tegen de detailhandel in Utrecht aangekeken wordt en daarnaast is een actuele marktanalyse uitgevoerd. Deze hebben samen de basis gevormd voor het Ontwikkelkader 2012 (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

De gemeente Utrecht vindt het belangrijk dat het detailhandelsbeleid dat zij geformuleerd heeft goed onderbouwd is, maar deze onderbouwing hoeft volgens de gemeente niet gevormd te worden door een dpo. Bij het opstellen van detailhandelsnota's wordt steeds meer gekeken welke informatie en onderzoeken nodig geacht worden en deze onderzoeken worden uitgevoerd. Het is met name de visie van de gemeente Utrecht op de detailhandel in de gemeente welke de basis vormt voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

5.2.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het Utrechtse detailhandelsbeleid is altijd gericht geweest op het realiseren van een fijnmazige winkelstructuur in buurten en wijken en een sterke binnenstad om zo een optimale winkelstructuur voor de eigen bevolking te realiseren en daarnaast ook een regionale functie als winkelstad te kunnen vervullen (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015). Om een fijnmazige winkelstructuur te realiseren moesten met name buurtwinkelcentra beschermd worden, omdat zij onder druk kwamen te staan doordat consumenten bijvoorbeeld steeds vaker boodschappen gingen doen bij de grotere wijkwinkelcentra. De gemeente heeft daardoor geprobeerd deze buurtwinkelcentra waar mogelijk in stand te houden, zodat er een fijnmazige winkelstructuur gerealiseerd kon worden. Om ervoor te zorgen dat verschillende winkelgebieden naast elkaar konden bestaan en elkaar niet weg concurreerden, heeft de gemeente moeten kiezen welke winkelgebieden mochten uitbreiden en welke niet. De mogelijkheden per winkelgebied werden concreet opgenomen in het detailhandelsbeleid (Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000).

Vanaf 2012 is de gemeente haar detailhandelsbeleid minder concreet gaan formuleren, enkel op hoofdlijnen. Hierdoor is niet meer specifiek per winkelgebied vastgelegd wat de mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld qua uitbreiding. Gebiedsgerichte samenwerking in de winkelgebieden bepaalt vanaf 2012 welke ontwikkelingen er in een winkelgebied plaatsvinden, passend binnen de geformuleerde hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid door de gemeente. Marktpartijen vragen anno 2015 echter om heldere keuzes en strakker ruimtelijk beleid van de gemeente ten opzichte van winkelgebieden. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de snel veranderende detailhandelsmarkt in 2015 waardoor

marktpartijen meer zekerheid willen in de vorm van concreter detailhandelsbeleid (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

Grootschalige perifere detailhandel

In de detailhandelsnota uit 1988 wordt een tendens opgemerkt tot vestiging van winkels op perifere locaties, omdat deze locaties fysiek ruimte bieden voor grootschalige winkeloppervlakten welke gewenst zijn door retailers. In bestaande winkelgebieden zijn deze grootschalige winkeloppervlakten beperkt aanwezig door bijvoorbeeld historische winkelpanden die veelal een klein winkeloppervlak hebben. De gemeente Utrecht heeft geprobeerd om perifere vestiging van winkels zoveel mogelijk tegen te gaan. Zij heeft hierin het restrictieve standpunt van de Rijksoverheid overgenomen en deze voortgezet tot en met 2015 (Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000; Gemeente Utrecht, 2012). Na de decentralisatie van het Rijksbeleid in 2006 heeft de gemeente Utrecht haar eigen visie geformuleerd voor grootschalige perifere detailhandel, waarbij de genoemde branchebeperkingen overeen komen met het PDV/GDV-beleid van de Rijksoverheid:

“Winkels horen in principe thuis in winkelgebieden. Voor sommige (type) winkels maken we een uitzondering, omdat ze niet passend dan wel wenselijk zijn vanwege de aard en/of grootte van de producten of een negatieve invloed hebben op het functioneren dan wel uitstraling van het winkelgebied. Utrecht wil ook aan dergelijke type winkels de ruimte bieden om zich te vestigen, vanuit de gedachte haar inwoners en bezoekers een zo’n compleet mogelijk aanbod te geven. Hierbij stellen we echter wel randvoorwaarden in de vorm van branchebeperkingen”

(Gemeente Utrecht, 2012).

De gemeente Utrecht heeft vanaf 2000 in haar detailhandelsbeleid de vrijheid opgenomen om zelf perifere locaties aan te wijzen voor grootschalige detailhandelsvestigingen wanneer deze niet passen binnen bestaande winkelgebieden of op de Woonboulevard, de PDV-locatie in de gemeente Utrecht. Iedere locatie moet een eigen duidelijke profilering hebben waardoor zij zich van elkaar kunnen onderscheiden. Hiervoor is in de bestemmingsplannen vastgelegd welke branches zich op de betreffende locaties mogen vestigen en onder welke voorwaarden. Wanneer grootschalige perifere detailhandel zich op deze locaties wil vestigen, moet aangetoond zijn dat zij complementair zijn aan het winkelaanbod en de uitstraling van de bestaande winkelgebieden en moeten zij zich geconcentreerd vestigen bij reeds gevestigde winkels op de betreffende locatie (Gemeente Utrecht, 2000; Gemeente Utrecht, 2012).

Ondanks het restrictieve grootschalige perifere detailhandelsbeleid van de gemeente Utrecht is er, buiten het geformuleerde detailhandelsbeleid om, een grootschalige perifere detailhandelslocatie gerealiseerd, The Wall (Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015). Hier zal verder op ingegaan worden in paragraaf 5.2.4 over de consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid.

Trends en ontwikkelingen

Trends en ontwikkelingen zijn altijd uitgebreid beschreven in de detailhandelsnota's van de gemeente Utrecht (Kader 5.4). Hierin wordt benadrukt dat trends en ontwikkelingen processen zijn en dat zij zich op een bepaalde manier kunnen ontwikkelen en manifesteren, waardoor aanpassing van het geformuleerde detailhandelsbeleid noodzakelijk is, zodat het detailhandelsbeleid deze trends en ontwikkelingen kan reguleren of faciliteren. Trends en ontwikkelingen vormen dus een trigger en een basis voor nieuw detailhandelsbeleid. Ook hebben zij ervoor gezorgd dat de gemeente haar detailhandelsbeleid vanaf 2012 minder concreet is gaan formuleren, omdat een dergelijk detailhandelsbeleid flexibeler is en meer past bij de marktomstandigheden van 2012, zoals de snelle ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt. Om de ontwikkeling van trends en ontwikkelingen in de gaten te houden en hier op tijd op in te kunnen spelen, is het belangrijk dat de detailhandelsmarkt op

regelmatige basis gemonitord wordt en dat de gemeente Utrecht hierover in discussie blijft met betrokken actoren (Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000; Gemeente Utrecht, 2012).

Kader 5.4: Trends en ontwikkelingen in de detailhandelsnota's 1988, 2000 en 2012

De detailhandelsnota uit 1988 (Gemeente Utrecht, 1988) signaleert drie belangrijke trends, namelijk schaalvergroting binnen winkels, toename in mobiliteit van consumenten - waardoor zij grotere afstanden gaan afleggen om hun boodschappen te doen bij bijvoorbeeld grotere wijkwinkelcentra in plaats van bij het buurtwinkelcentrum - en als laatste het thuiswinkelen, alhoewel de omvang van deze laatste trend in deze detailhandelsnota gering wordt geacht.

De trend van thuiswinkelen wordt ook in de detailhandelsnota uit 2000 (Gemeente Utrecht, 2000) genoemd, maar ook hier wordt benadrukt dat deze trend nog niet goed van de grond komt. Daarnaast wordt een voortzetting van de trend van schaalvergroting binnen winkels gesignaleerd en merken zij een verandering in consumentengedrag op, namelijk een veranderend en minder voorspelbaar koopgedrag en de consument krijgt steeds meer kennis over het aanbod in de detailhandel waardoor zij ander koopgedrag gaat vertonen. Zo kunnen zij, voordat zij gaan winkelen, via internet producten vergelijken en het product van hun keuze later in de winkel bekijken en kopen. Consumenten hebben ook steeds meer behoefte aan grootschalige winkelconcentraties met eenzelfde aanbod aan producten waar zij vergelijkend kunnen winkelen.

De detailhandelsnota uit 2012 (Gemeente Utrecht, 2012) merkt voornamelijk op dat de trend van thuiswinkelen, die al in voorgaande nota's werd geconstateerd, zich ontwikkeld heeft tot belangrijk verkoopkanaal en constateert de trend van omnichannel verkopen. Dit betekent dat retailers hun producten via meerdere kanalen verkopen zoals via internet en een fysieke winkel. Op te merken valt dan ook dat steeds meer fysieke winkels een eigen webwinkel realiseren.

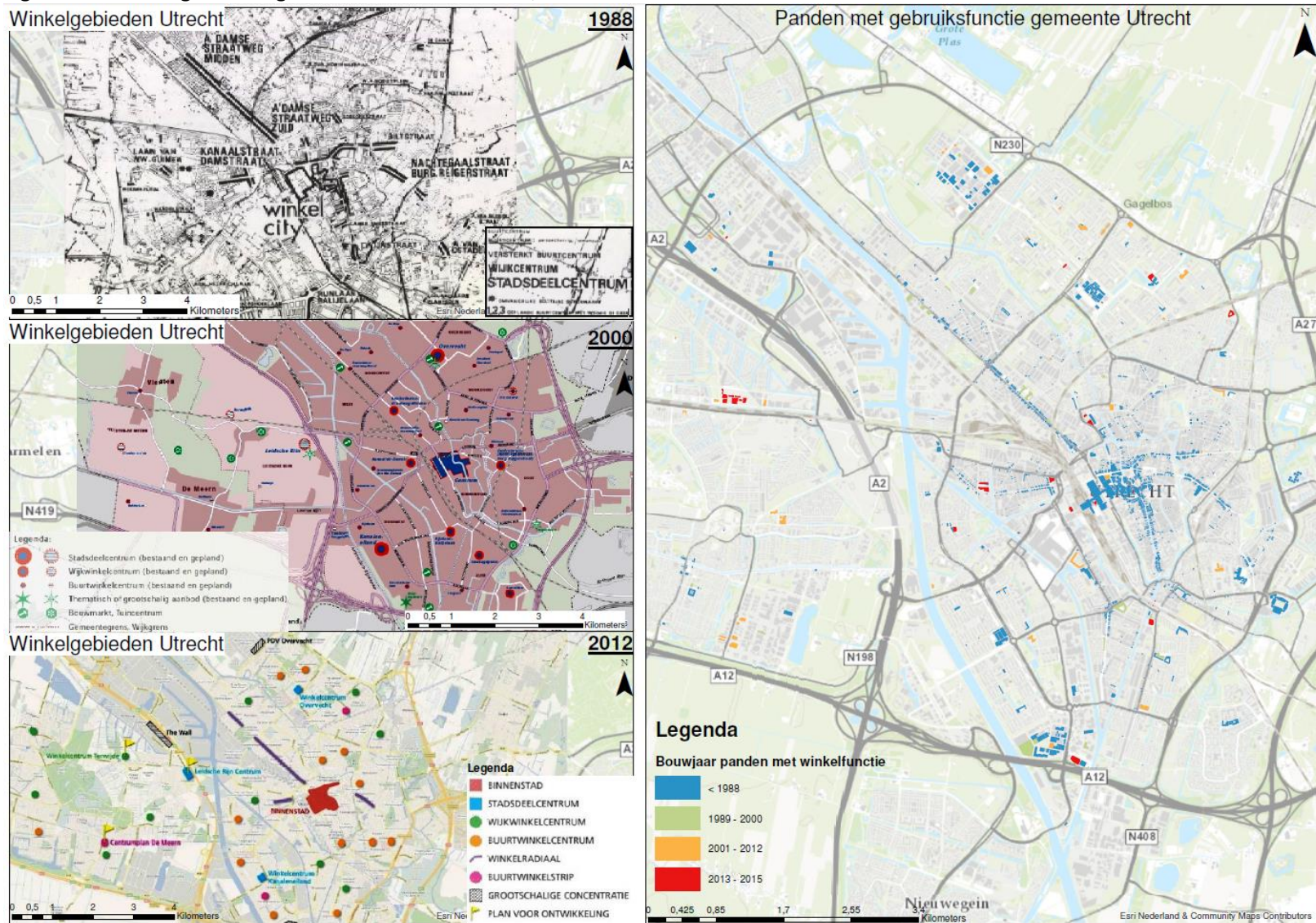
5.2.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid

De gemeente Utrecht heeft altijd geprobeerd haar geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uit te voeren om zo een duidelijk detailhandelsbeleid te voeren voor alle betrokken actoren in de detailhandel in de gemeente. Toch is de grootschalige perifere detailhandelslocatie The Wall buiten het geformuleerde detailhandelsbeleid om gerealiseerd. Zowel de realisatie van een grootschalige perifere detailhandelsvestiging als de perifere locatie waar The Wall gerealiseerd is, waren niet opgenomen in het geformuleerde detailhandelsbeleid (de detailhandelsnota uit 2000). Waarom er gekozen is voor het afwijken van het geformuleerde detailhandelsbeleid om de grootschalige perifere detailhandelslocatie The Wall te realiseren wordt niet duidelijk uit de analyse van de detailhandelsnota's en het interview. De vestiging van The Wall is uiteindelijk in een bestemmingsplan vastgelegd, waardoor deze locatie nu de bestemming grootschalige detailhandel heeft (Gemeente Utrecht, 2000; Medewerker gemeente Utrecht, interview, 2015).

5.2.5 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het detailhandelsbeleid in de gemeente Utrecht vanaf de eerste detailhandelsnota in 1988 continu is voortgezet tot en met 2015. Binnen deze hoofdlijnen hebben trends en ontwikkelingen gezorgd voor veranderingen binnen het detailhandelsbeleid omdat het detailhandelsbeleid op deze trends en ontwikkelingen moest reageren. De gemeente is het detailhandelsbeleid steeds meer enkel op hoofdlijnen gaan vaststellen. Hierdoor is haar rol veranderd van bepalend naar meer faciliterend. Omdat de gemeente een faciliterende rol gekregen heeft, zijn actoren in een winkelgebied gezamenlijk gaan bepalen welke detailhandelsontwikkelingen er in het betreffende winkelgebied plaatsvinden. Deze moeten passen binnen de door de gemeente geformuleerde hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid. De overgang naar deze gebiedsgerichte samenwerking heeft ervoor gezorgd dat betrokken actoren meer invloed gekregen hebben in het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt in specifieke winkelgebieden. De rol van het dpo voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid is veranderd van richtinggevend naar onderbouwend. Een visie op de detailhandel van de gemeente is de belangrijkste basis voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. De gemeente heeft haar geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd, met uitzondering van de grootschalige perifere detailhandelslocatie The Wall.

Figuur 5.3: Winkelgebieden gemeente Utrecht in 1988, 2000 en 2012



Bron: Gemeente Utrecht, 1988; Gemeente Utrecht, 2000; Gemeente Utrecht, 2012, bewerking auteur

Case study 3: 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft vanaf 1985 tot en met 2014 een gemiddelde bevolkingsgroei van 1% doorgemaakt door een positief migratiesaldo en een geboorteoverschot (stadsmonitor 2002 en 2010) (Tabel 5.3). Zowel het aantal inwoners als het bebouwde oppervlakte van de gemeente is toegenomen. In 1996 is de gemeente 's-Hertogenbosch gefuseerd met de gemeente Rosmalen. Hierdoor is in 1996 dus ook het landoppervlakte van de gemeente toegenomen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2015a). De fusie met Rosmalen is niet van invloed geweest op het detailhandelsbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch, omdat de eerste detailhandelsnota pas na de fusie in 1998 gerealiseerd is. De beroepsbevolking en het gemiddeld besteedbaar inkomen hebben een groei doorgemaakt, maar de economische crisis heeft vanaf 2008 tot en met 2014 gezorgd voor een afname in werkgelegenheid en een toename van de werkloosheid in de gemeente (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2014).

De detailhandel is, zeker vanaf 1999, een belangrijke sector in de gemeente 's-Hertogenbosch, omdat zij voor een groot deel van de werkgelegenheid zorgt (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2001). Daarnaast is de detailhandel in de gemeente, met name het funshoppen, een van de belangrijkste redenen waarom mensen van buiten de gemeente 's-Hertogenbosch bezoeken (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2002; Gemeente 's-Hertogenbosch, 2010).

Tabel 5.3: Kerncijfers gemeente 's-Hertogenbosch in verschillende jaartallen.

Onderwerpen	Kengetallen (jaartal)	Kengetallen (jaartal)
Aantal inwoners (in personen)	118.572 (1985)	150.401 (2014)
Aantal inwoners per ha landoppervlak	10,6 (1985)	13,6 (2014)
Oppervlakte gemeente exclusief water (in ha)	11.139 (1996)	11.060 (2015)
Oppervlakte gemeente bebouwd (in ha)	2.672 (1996)	2.932 (2015)
Beroepsbevolking (personen in de leeftijd van 18-64 jaar)	88.942 (1998)	96.724 (2014)
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (in euro)	28.200 (2006)	32.600 (2012)
Totaal aantal verkooppunten winkels	1.259 (1997)	1.249 (2014)

Bron: Gemeente 's-Hertogenbosch, 2001; Gemeente 's-Hertogenbosch, 2002; ABF Research, 2015

Hieronder zal de case study voor de gemeente 's-Hertogenbosch uitgewerkt worden. De resultaten volgen, zoals in hoofdstuk vier beschreven, uit de inhoudsanalyse van de detailhandelsnota's⁸ van de gemeente 's-Hertogenbosch en het gehouden interview⁹ met de beleidsmedewerker van de gemeente 's-Hertogenbosch.

⁸ De detailhandelsnota's van de gemeente 's-Hertogenbosch welke geanalyseerd zijn, zijn:

- Nota detailhandel ('s-Hertogenbosch, 1998)
- Nota Detailhandel 2006-2010 ('s-Hertogenbosch, 2006)
- Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011 ('s-Hertogenbosch, 2011)

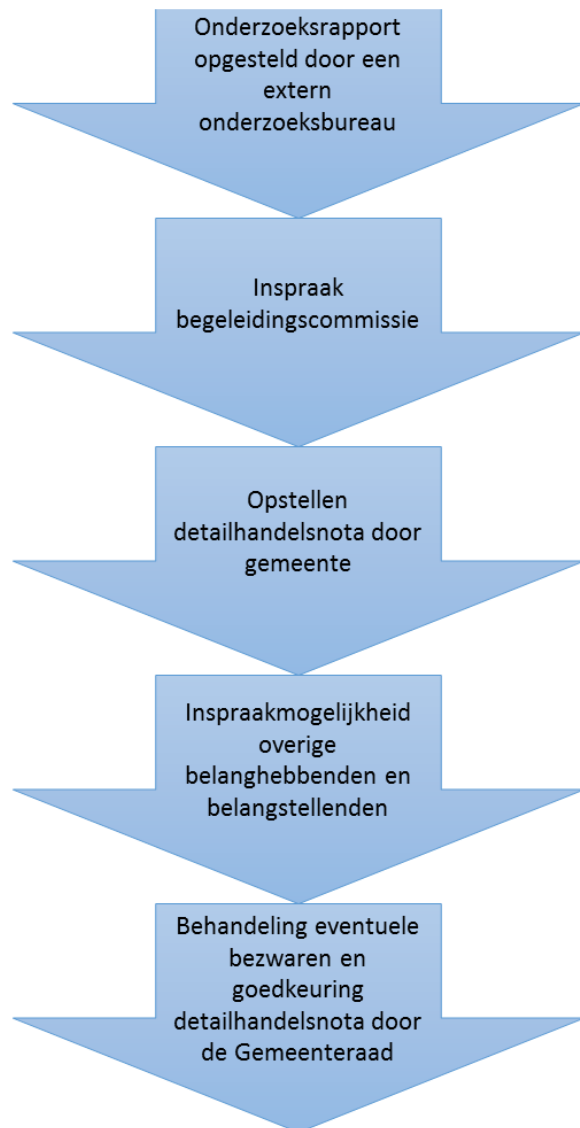
⁹ De geïnterviewde werkt sinds 1996 bij de gemeente 's-Hertogenbosch en is betrokken geweest bij de beleidsontwikkelingsprocessen van alle drie de detailhandelsnota's (1998, 2006 en 2011) die de gemeente 's-Hertogenbosch bezit. De geïnterviewde was goed voorbereid op het interview en kon antwoord geven op alle vragen. Over de periode 1985-1996, de periode voor zijn werkzaamheden bij de gemeente en het opstellen van de eerste detailhandelsnota, kon hij echter niets vertellen en deze periode ontbreekt dus in de case study over de gemeente 's-Hertogenbosch.

5.3.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

In de gemeente 's-Hertogenbosch heeft het detailhandelsbeleid altijd onderdeel uitgemaakt van de afdeling Economische Zaken. Wanneer er over de actor gemeente gesproken wordt in deze case study, wordt om deze reden de afdeling Economische Zaken van de gemeente 's-Hertogenbosch bedoeld (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

Bij het opstellen van detailhandelsnota's in de gemeente 's-Hertogenbosch is altijd dezelfde aanpak gehanteerd (Figuur 5.1) (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015). Als eerste wordt er een onderzoeksrapport opgesteld door een extern onderzoeksbureau. Hierin wordt de detailhandel in de gemeente geanalyseerd en worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst van de bestaande detailhandel. Hierna krijgt een samengestelde begeleidingscommissie, bestaande uit de Kamer van Koophandel, het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en vertegenwoordigers van de winkelcentra, de mogelijkheid tot inspraak in het onderzoeksrapport en de aanbevelingen ('s-Hertogenbosch, 1998; 's-Hertogenbosch, 2006; 's-Hertogenbosch, 2011). Zij moeten vervolgens consensus bereiken over het uiteindelijke onderzoeksrapport. Op basis van dit uiteindelijke onderzoeksrapport stelt de gemeente de detailhandelsnota op. Zij bepaalt dus welk detailhandelsbeleid er daadwerkelijk gevoerd gaat worden. Daarna krijgen belanghebbende en belangstellende actoren welke geen onderdeel uitmaakten van de begeleidingscommissie een mogelijkheid tot inspraak op deze detailhandelsnota's. Deze inspraak procedure is bij iedere nieuwe detailhandelsnota echter minder uitgebreid geworden (Kader 5.5). De Gemeenteraad kan als laatste bepalen of de eventuele bezwaren in de detailhandelsnota verwerkt moeten worden en zij keurt uiteindelijk de detailhandelsnota goed (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

Figuur: 5.1: Beleidsontwikkelingsproces gemeente 's-Hertogenbosch



Kader 5.5: Inspraakprocedures bij de detailhandelsnota's voor belanghebbende en belangstellende actoren

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft de volgende inspraakprocedures gehouden bij haar detailhandelsnota's:

- De detailhandelsnota uit 1998: inspraakavonden in zes wijken in de gemeente 's-Hertogenbosch.
- De detailhandelsnota uit 2006: één inspraak dag in het Stadhuis.
- De detailhandelsnota uit 2011: het nieuwe detailhandelsbeleid is kenbaar gemaakt via de lokale krant, de Bossche Omroep en was te vinden op de website van de gemeente. Belangstellenden konden het beleid ook bij de gemeente aanvragen en zelf contact opnemen om te reageren op het beleid of om een bezwaar in te dienen.

De inspraakprocedures zijn dus steeds minder uitgebreid geworden. In 1998 was de animo bij de inspraakavonden niet groot en waren er in sommige wijken slechts drie of vier belangstellenden. Hierdoor is in 2006 besloten om alle belangstellenden op één dag de mogelijkheid tot inspraak te geven en om vragen te stellen aan onderzoekers, beleidsmedewerkers en de wethouder. In 2011 heeft de gemeente geen inspraakavond of dag georganiseerd, waardoor belangstellenden zelf actiever moesten zijn om te participeren in het beleidsontwikkelingsproces. Hieruit is gebleken dat met name ondernemers gereageerd hebben op het nieuwe detailhandelsbeleid en dat er vanuit bijvoorbeeld de inwoners van de gemeente weinig reactie gekomen is.

Bron: Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015

De aanpak, het proces voor het opstellen van een nieuwe detailhandelsnota, is dus bij iedere detailhandelsnota in de periode 1985-2015 hetzelfde geweest. Dit geldt ook voor de rol van de gemeente en de overige betrokken actoren in het beleidsontwikkelingsproces. Actoren in de begeleidingscommissie konden invloed uitoefenen op het detailhandelsbeleid door middel van inspraak in het onderzoeksrapport. Overige actoren konden dit enkel tijdens de inspraakprocedure. Het opstellen van de detailhandelsnota gebeurde echter alleen door de gemeente en zij had hierdoor een bepalende en beslissende rol met betrekking tot het te voeren detailhandelsbeleid (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

De gemeente heeft in iedere detailhandelsnota een lijst met actiepunten opgesteld en neemt het voortouw in het uitvoeren van alle actiepunten binnen de hiervoor gestelde periode. Zij zet hierbij marktpartijen aan tot uitvoering van de actiepunten. Daarbij acht zij het van belang dat marktpartijen samenwerken om tot een succesvolle uitvoering te komen (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015). Naast het aanzetten van marktpartijen voor het uitvoeren van de actiepunten, vervult de gemeente de volgende taken:

- “het initiëren en coördineren van overleg met belanghebbenden;
- het verrichten van ruimtelijke studies;
- het aanpassen van bestemmingsplannen;
- beschikbaarstelling van gronden onder redelijke condities;
- investeringen in openbare ruimte en infrastructuur” ('s-Hertogenbosch, 1998).

Als rode draad door deze vijf taken loopt het integraal afwegen van belangen om zo tot realistische en haalbare keuzes te komen in de detailhandel en het detailhandelsbeleid. Omdat de gemeente haar rol in de detailhandel duidelijk beschreven heeft in de detailhandelsnota uit 1998 en deze rol vervolgens continu heeft voortgezet tot en met 2015, is de rol van de gemeente voor alle actoren duidelijk en is ook duidelijk welke taken zij dus niet vervult (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

5.3.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Zoals gebleken uit paragraaf 5.3.1, biedt het onderzoeksrapport, welke opgesteld is door een externe partij en waar een begeleidingscommissie inspraak in gehad heeft, de basis voor het opstellen van de detailhandelsnota's in de gemeente 's-Hertogenbosch in de periode 1985-2015. Een vast onderdeel van zo'n onderzoeksrapport is een dpo. De inhoud van een dpo en de rol die zij speelt in het onderzoeksrapport zijn echter wel veranderd in de periode 1998-2015 (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

De dpo's die uitgevoerd worden ter bevordering van het opstellen van het detailhandelsbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch, zijn vanaf 1998 minder cijfermatig geworden. Volgens Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch (Interview, 2015) zijn de resultaten, de berekeningen, van een dpo afhankelijk van de aannames die hiervoor gebruikt worden en zullen twee verschillende onderzoeksbureaus twee verschillende uitkomsten krijgen. "Dat geeft aan dat het dpo niet zulke harde wetenschap is" (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015), omdat niet uit ieder dpo eenzelfde uitkomst resulteert. Om deze reden is door de gemeente 's-Hertogenbosch het accent van een dpo minder op berekeningen en de daaruit voortkomende cijfers gelegd, maar wordt het accent meer gelegd op trends en ontwikkelingen, onderlinge verhoudingen tussen winkelcentra en het functioneren van winkelcentra ten opzichte van elkaar. Koopstromencijfers worden bijvoorbeeld nog wel ge-update, maar de nadruk ligt op kwalitatieve noties. Deze kwalitatieve noties zijn dus de basis gaan vormen voor het detailhandelsbeleid. Het distributieve gedeelte van de dpo's, de berekeningen, heeft een meer onderbouwende functie gekregen voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

Sinds 2012 moet, naar aanleiding van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) van de Rijksoverheid, de ladder van duurzame verstedelijking toegepast worden bij een detailhandelontwikkeling. Hierbij moet bijvoorbeeld berekend worden hoeveel ruimte er in de regio is om een winkelcentrum uit te breiden. Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch (Interview, 2015) vindt dat de ladder van duurzame verstedelijking zich, net als de oorspronkelijke dpo's, te veel op cijfers en berekeningen richt. Hij is van mening dat niet cijfers en berekeningen maar kwalitatieve noties, zoals trends en ontwikkelingen, vanaf 2015 steeds meer de basis zullen vormen voor nieuw gemeentelijk detailhandelsbeleid.

5.3.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Tussen 1985 en 1998 werd de koers van de detailhandel in de gemeente 's-Hertogenbosch bepaald aan de hand van dpo's, zoals blijkt uit paragraaf 5.3.2, meestal per wijk. In de jaren '90 ontstond er echter vraag naar een integrale detailhandelsnota. Dit had drie redenen:

1. De gemeente 's-Hertogenbosch was in opkomst in de jaren '80 en '90, waardoor de binnenstad zich ontwikkelde en de detailhandel als functie van de binnenstad belangrijker werd. De detailhandelfunctie van de binnenstad moest echter wel afgestemd worden op de overige bestaande winkellocaties.
2. In deze tijd speelde de discussie over de invloed van PDV/GDV-locaties op bestaande winkelgebieden. In beleid moest vastgelegd worden hoe er met deze locaties omgegaan moest worden en hoe deze zich verhielden ten opzichte van de overige winkellocaties.

3. De gemeente 's-Hertogenbosch maakte geen deel uit van de dertien stedelijke knooppunten die de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) benoemd, waardoor de gemeente zich moest positioneren, onder andere op het gebied van detailhandel en het belang van 's-Hertogenbosch als winkelstad, ten opzichte van steden die wel benoemd waren tot stedelijk knooppunt.

De bovenstaande drie ontwikkelingen hebben geleid tot het opstellen van de eerste integrale detailhandelsnota in 1998 (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft vanaf 1998 een restrictief detailhandelsbeleid gevoerd wat betekent dat zij terughoudend is geweest in het uitgeven van nieuwe winkelmeters, zowel voor ontwikkelingen in de bestaande winkelgebieden als aan de rand van de stad. Dit komt onder andere door het feit dat het detailhandelsbeleid altijd gericht geweest is op het behouden van alle winkelgebieden welke in 1998 bestonden. Het onderzoeksrapport van de detailhandelsnota uit 1998 raadde echter aan om een aantal economisch slecht lopende winkelgebieden, met name kleine buurtwinkelcentra, te laten vallen en hier dus niet meer in te investeren. Deze kleine buurtwinkelcentra trokken steeds minder consumenten, omdat consumenten steeds mobieler werden en voor hun boodschappen steeds vaker naar de grotere wijkwinkelcentra gingen. Tegen het laten vallen van deze slecht lopende (buurt)winkelcentra is destijds echter veel weerstand gekomen van voornamelijk inwoners, omdat deze winkelcentra hen een ontmoetingsplek vormden en daarom belangrijk waren voor de leefbaarheid in een buurt. Daarnaast was de Gemeenteraad bang voor downgrading van de betreffende buurten. Dit betekent verloedering van een gebied, omdat bijvoorbeeld functies als uitgaansgelegenheden zich in het voormalige winkelcentrum vestigen, waardoor de leefbaarheid en veiligheid van de buurt achteruit gaan. De Gemeenteraad heeft daarom besloten alle winkelgebieden te behouden vanwege de leefbaarheid van de buurten en te gaan investeren in de openbare ruimten. Zij hoopten dat ondernemers hierdoor ook zouden gaan investeren in het winkelgebied waardoor het gebied weer meer consumenten zou gaan trekken. In 2015 bestaan alle winkelgebieden uit 1998 nog steeds en zijn zij allen levensvatbaar (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015) (Figuur 5.4).

Grootschalige perifere detailhandel

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft vanaf 1998 een restrictief detailhandelsbeleid gevoerd ten aanzien van grootschalige perifere detailhandelsvestigingen. Dit houdt in dat zij deze zoveel mogelijk probeerde tegen te gaan. De gemeente heeft één grootschalige perifere detailhandelsvestiging, de Woonboulevard, waar de branche wonen zich mag vestigen. In de detailhandelsnota's uit 2006 en 2011 hebben, ten opzichte van voorgaande nota's, wel versoepelingen plaatsgevonden omtrent het beleid ten aanzien van grootschalige perifere detailhandel ('s-Hertogenbosch, 2006; 's-Hertogenbosch, 2011; Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015):

- 2006: het volumineuze karakter van de Woonboulevard wordt enigszins losgelaten waardoor ook minder volumineuze producten zoals verlichtingsartikelen, die binnen het thema wonen passen zich op de Woonboulevard mogen vestigen.
- 2011: er vindt brancheverbreiding plaats, waardoor ook de branches elektronica, campingartikelen en fietsen zich op de Woonboulevard mogen vestigen. Dit, omdat deze branches doelgericht bezocht worden door consumenten net als de branche wonen. Zij zijn daarom complementair aan de bestaande winkellocaties en vormen geen concurrentie hiervoor. Daarnaast werd de minimale winkelvloeroppervlakte verlaagd van 1.500 m² naar 1.000 m², waardoor ook kleinere winkelunits zich op de Woonboulevard konden vestigen.

De versoepelingen in het detailhandelsbeleid zijn gerealiseerd onder druk van de markt. Ook andere branches dan wonen, zoals elektronica, wilden zich op de Woonboulevard vestigen omdat zij geen geschikte (grote) winkelruimte konden vinden in bestaande winkelgebieden. Daarnaast wilden de eigenaren van de Woonboulevard de mogelijkheid krijgen tot meer ontwikkelingen op deze locatie en wilden consumenten een grotere keuzemogelijkheid qua winkels en branches. De gemeente heeft voor het invoeren van deze versoepelingen eerst gekeken wat de gevolgen hiervan waren in andere

gemeenten. Naast deze versoepelingen in het detailhandelsbeleid is de Woonboulevard in 2015 ook uitgebreid, omdat deze te klein was om een regiofunctie te vervullen. Deze regiofunctie van de Woonboulevard is noodzakelijk voor 's-Hertogenbosch als centrumstad van Noordoost-Brabant (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

Trends en ontwikkelingen

Trends en ontwikkelingen in de detailhandel en de maatschappij zijn niet opgenomen in de detailhandelsnota's van de gemeente 's-Hertogenbosch, omdat zij al beschreven zijn in de onderzoeksrapporten welke bij de detailhandelsnota's horen. Zij zijn wel van groot belang voor het detailhandelsbeleid van de gemeente en de reden waarom zij al haar detailhandelsbeleid na respectievelijk vijf en zeven jaar geactualiseerd heeft in plaats van na de wettelijk vastgelegde periode van tien jaar. Trends en ontwikkelingen zorgen er namelijk voor dat het fungerende detailhandelsbeleid niet meer aansluit bij de huidige markt en tijd en dus achterhaald is, waardoor zij geactualiseerd moet worden. De gemeente heeft in 2011 bijvoorbeeld een detailhandelsnota opgesteld, maar sinds 2011 is er een nieuwe trend zichtbaar in de detailhandelsmarkt waarin winkelconcepten ontstaan die horeca en detailhandel vermengen. Deze trend is echter niet opgenomen in de detailhandelsnota uit 2011, waardoor deze anno 2015 geactualiseerd moet worden om op deze trend in te kunnen spelen (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015).

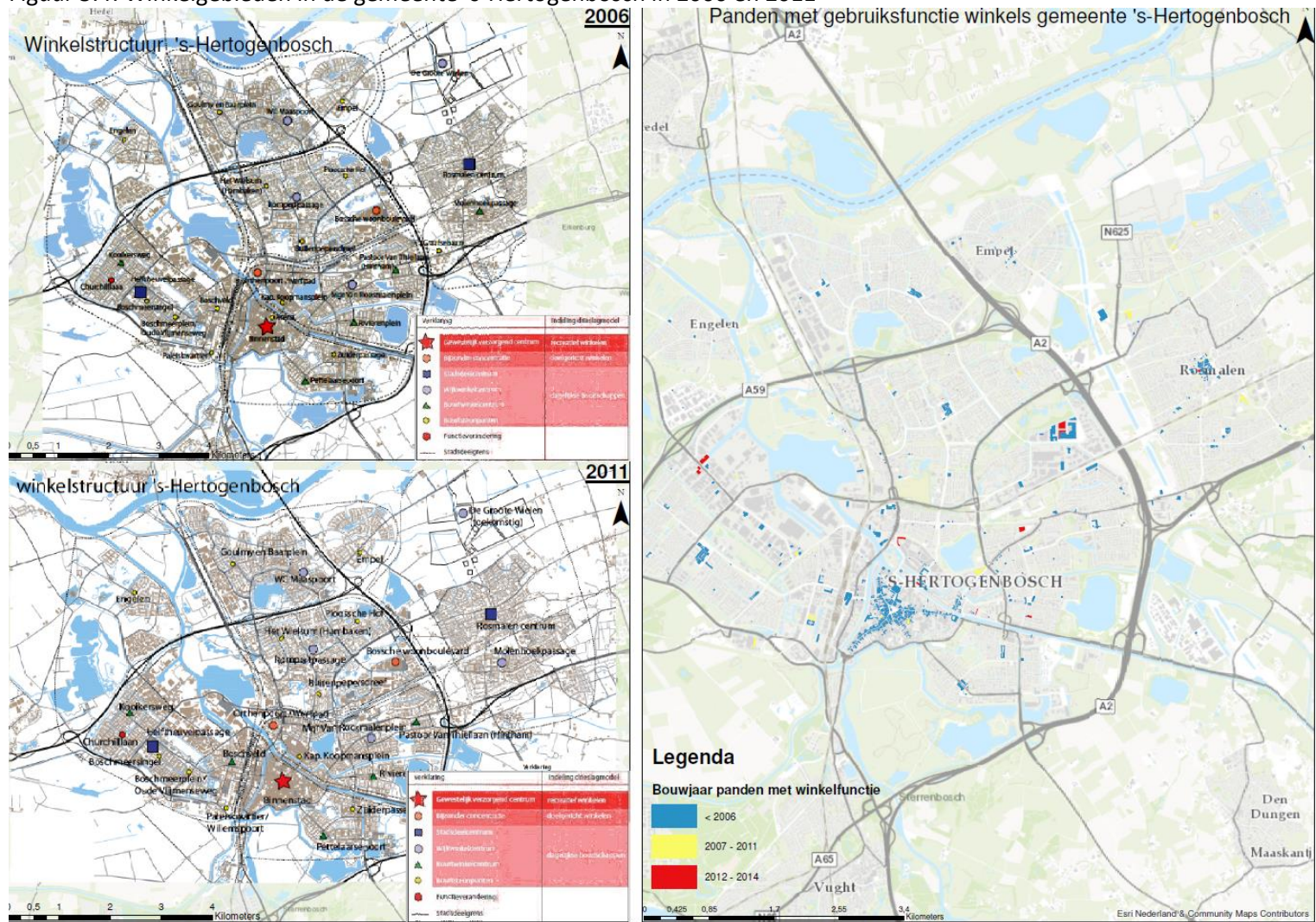
5.3.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid

De gemeente 's-Hertogenbosch probeert haar detailhandelsbeleid zo consistent mogelijk uit te voeren. Dit houdt in dat er nauwelijks van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken wordt. Het kan echter voorkomen dat bepaalde belangen zwaarder wegen dan het belang van de detailhandel en dat er om die reden van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken wordt. Een voorbeeld hiervan is de detailhandel bij het FC Den Bosch stadion. Op deze locatie is, tegen het geformuleerde detailhandelsbeleid in, detailhandel gerealiseerd omdat detailhandel een kostendrager is voor de bouw van het stadion en voor het voetbal zelf. Dit belang was voor de gemeente 's-Hertogenbosch groter dan dat van de detailhandel (Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch, interview, 2015). Het kan ook voorkomen dat een bestemmingsplan detailhandel toelaat op locaties waar dit volgens het geformuleerde beleid niet is toegestaan, bijvoorbeeld op de perifere locatie Orthenpoort. Omdat het bestemmingsplan rechtsgeldig is, kunnen deze ontwikkelingen niet worden tegengehouden door het fungerende detailhandelsbeleid en wordt er dus ook van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken ('s-Hertogenbosch, 2011).

5.3.5 Conclusie

De hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch zijn vanaf de eerste detailhandelsnota uit 1998 continu voortgezet tot en met 2015. Het detailhandelsbeleid is enkel binnen deze hoofdlijnen aangepast op trends en ontwikkelingen en ten opzichte van grootschalige perifere detailhandel hebben versoepelingen in het detailhandelsbeleid plaatsgevonden door druk vanuit de markt. Het beleidsontwikkelingsproces is ook continu geweest in deze periode en daarmee ook de rol van de gemeente die, op basis van een onderzoeksrapport waarin andere actoren inspraak hadden, zelf bepaalde wat voor detailhandelsbeleid zij voerde. Het dpo is standaard bij het opstellen van iedere detailhandelsnota uitgevoerd, alleen is zij minder cijfermatig geworden en meer gebaseerd op kwalitatieve noties. Ook is zij steeds minder richtinggevend geworden voor het te voeren detailhandelsbeleid en heeft zij een meer onderbouwende rol voor het detailhandelsbeleid gekregen. De gemeente heeft als laatste het detailhandelsbeleid zeer consistent uitgevoerd vanaf 1998 en er is enkel van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken door andere belangen die groter waren dan de belangen van de detailhandel en bestemmingsplannen welke niet aansloten bij het geformuleerde detailhandelsbeleid.

Figuur 5.4: Winkelgebieden in de gemeente 's-Hertogenbosch in 2006 en 2011¹⁰



Bron: 's-Hertogenbosch, 2006; 's-Hertogenbosch, 2011, bewerking auteur

¹⁰ Er was geen overzichtskaart beschikbaar met de bestaande winkelgebieden in 1998.

Case study 4: Ede

Het inwonersaantal van de gemeente Ede heeft vanaf 1985 een groei doorgemaakt en ook de bevolkingsdichtheid is vanaf 1985 toegenomen (Tabel 5.4). De beroepsbevolking en het gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen zijn toegenomen vanaf respectievelijk 1998 en 2006. De detailhandelssector is altijd een belangrijke bron van werkgelegenheid geweest in de gemeente Ede. Ondanks de economische crisis vanaf 2008, en de daarmee samenhangende afname van de totale werkgelegenheid in de gemeente, is het aantal arbeidsplaatsen en het aantal verkooppunten in de detailhandelssector blijven toenemen tot en met 2014 (Economische monitor, 2014; Economische monitor, 2011).

Tabel 5.4: Kerncijfers gemeente Ede met verschillende jaartallen

Onderwerpen	Kengetallen (jaartal)	Kengetallen (jaartal)
Aantal inwoners (in personen)	87.644 (1985)	110.656 (2014)
Aantal inwoners per ha landoppervlak	2,8 (1985)	3,5 (2014)
Oppervlakte gemeente exclusief water (in ha)	31.829 (1996)	31.826 (2015)
Oppervlakte gemeente bebouwd (in ha)	2.137 (1996)	2.262 (2015)
Beroepsbevolking (personen in de leeftijd van 18-64 jaar)	62.360 (1998)	66.989 (2014)
Gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen (in euro)	27.500 (2006)	30.800 (2012)
Totaal aantal verkooppunten winkels (detailhandel en autohandel)	870 (2000)	1.140 (2014)

Bron: Gemeente Ede, 2015; ABF Research, 2015

Hieronder zal de case study voor de gemeente Ede verder uitgewerkt worden. De resultaten zijn, zoals in hoofdstuk vier uitgelegd, afkomstig uit de inhoudsanalyses van de bestaande detailhandelsnota's¹¹ in de gemeente Ede en het aanvullende interview¹² met een beleidsmedewerker Economische Zaken van de gemeente Ede.

5.4.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het detailhandelsbeleid in de gemeente Ede heeft altijd deel uitgemaakt van de afdeling Economische Zaken. Wanneer in deze case study over de actor gemeente gesproken wordt, wordt hiermee de

¹¹ De detailhandelsnota's welke geanalyseerd zijn voor de case study van de gemeente Ede zijn:

- De detailhandel in detail: het gemeentelijk detailhandelsbeleid voor de jaren negentig (Gemeente Ede, 1992)
- Detailhandel in Ede: aanbevelingsnotitie (Gemeente Ede, 2004)
- Evaluatie Nota Detailhandel 2009: aangepaste nota (Gemeente Ede, 2009)

¹² De geïnterviewde werkt sinds 2009 bij de gemeente Ede. Hij wist hierdoor niet veel over het detailhandelsbeleid van voor 2009. Over de inhoud van het detailhandelsbeleid uit 2004 kon hij wel iets vertellen, omdat hij zelf heeft gewerkt aan de detailhandelsnota van 2009 en dit een actualisering was van het beleid uit 2004. De inhoud lijkt daarom op elkaar. Over het beleidsontwikkelingsproces van de detailhandelsnota uit 2004 en 1992 en de inhoud van de detailhandelsnota uit 1992 kon hij niets zeggen. Wel was hij goed voorbereid op het interview en kon daardoor veel vragen beantwoorden.

afdeling Economische Zaken van de gemeente Ede bedoeld (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

Bij het opstellen van de detailhandelsnota's uit 1992, 2004 en 2009 heeft de gemeente Ede een bepalende rol gehad met betrekking tot het te voeren detailhandelsbeleid. Externe actoren en andere afdelingen van de gemeente waren bij het opstellen van de detailhandelsnota's uit 2004 betrokken in de onderzoeksfase en in 2004 en 2009 werden de beleidsontwikkelingsprocessen begeleid door een klankbordgroep (Kader 5.6) (Gemeente Ede, 2004; Gemeente Ede, 2009). Toch was het uiteindelijk de gemeente die de detailhandelsnota's opstelde en bepaalde wat voor detailhandelsbeleid er gevoerd ging worden. De inhoud van de detailhandelsnota's is dus vanuit de gemeente beredeneerd (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015). Over de betrokkenheid van externe actoren bij het opstellen van de detailhandelsnota in 1992 is niets bekend.

Kader 5.6: Betrokken actoren bij het beleidsontwikkelingsproces

Bij het opstellen van zowel de detailhandelsnota uit 2004 als de detailhandelsnota uit 2009 heeft de gemeente Ede samengewerkt met de Edese Ondernemersvereniging (EOV), het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en de Kamer van Koophandel. Deze actoren vormden de begeleidingsgroep voor het opstellen van de detailhandelsnota's. Naast deze begeleidingsgroep is ook de Stichting Binnenstadsmanagement Ede bij het opstellen van de detailhandelsnota betrokken.

In de onderzoeksfase van de detailhandelsnota uit 2004 zijn ook externe actoren betrokken geweest. Dit zijn de algemene middenstandsvereniging Lunteren, de Bestuurlijke Ondernemersvereniging Achterdoelen, BPF Bouwinvest, Edese Ondernemers Vereniging, de Gemeenten Apeldoorn, Barneveld, Doetinchem, Rhenen, Tiel, Utrecht, Veenendaal en Wageningen, het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, ING Vastgoed/VOF Hof van Gelderland, de Kamer van Koophandel, Marktvereniging, Middenstandsvereniging Otterlo, het Ministerie EZ Oost, De Ondernemersverenigingen Bennekom, De Lindenhorst, Harskamp, Maandereind, Rozenplein, Stadspoort en Tussenland, OVEC, de Provincie Gelderland, Sal. Oppenheim, Stichting Binnenstadsmanagement Arnhem, Stichting Binnenstadsmanagement Ede, Ton van de Weerd Makelaars, Vereniging Ambulante Handel, Vereniging van Middenstandsbelangen Ede-Zuid en als laatste de Winkeliersvereniging Bellestein.

Bron: Gemeente Ede, 2004; Gemeente Ede, 2009

Voor de gemeente was het van belang dat er draagvlak was voor het detailhandelsbeleid bij marktpartijen, omdat zij het beleid (succesvol) uit moesten voeren. Dit draagvlak kon gecreëerd worden door samenwerking tussen de gemeente en de markt (Gemeente Ede, 1992). Uit de evaluatie van de detailhandelsnota uit 1992 is gebleken dat ondernemers zich te weinig betrokken voelden bij belangrijke beslissingen van de gemeente over de detailhandel en dat de gemeente van mening was dat winkeliers en eigenaren te weinig participeerden wanneer zij beslissingen moest nemen over de detailhandel in de gemeente. "Heldere communicatie tussen gemeente, winkeliers en eigenaren" (Gemeente Ede, 2004) werd een aandachtspunt van het Edese detailhandelsbeleid en hierin werd vastgelegd dat de gemeente periodiek overleg moest voeren met de Edese Ondernemersvereniging en individuele winkeliersverenigingen (Gemeente Ede, 2004). Dit periodieke overleg moest er ook voor

zorgen dat er snel gereageerd kon worden op trends en ontwikkelingen in de detailhandel of maatschappij. Dit is met name van belang geworden in de snel veranderende detailhandelsmarkt vanaf 2010 (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

De gemeente Ede staat in 2015 “aan de vooravond van een verandering” (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015) als het gaat om de rol van de gemeente en betrokken actoren in het beleidsontwikkelingsproces. In de tweede helft van 2015 start de gemeente Ede met het opstellen van een nieuwe detailhandelsnota, de Retailvisie. Deze wordt opgesteld door middel van co-creatie, wat verschilt van het beleidsontwikkelingsproces van voorgaande detailhandelsnota’s. Co-creatie betekent dat alle actoren in de gemeente Ede, zoals ouderenbonden, inwoners, ondernemers, ontwikkelaars en jongerenbonden, door de gemeente Ede bij elkaar gebracht worden en gezamenlijk met de gemeente het gesprek aan gaan over de koers en inhoud van het nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. De gemeenschappelijke ideeën van actoren over het toekomstige detailhandelsbeleid welke voortkomen uit dit gesprek, vormen uiteindelijk de Retailvisie. Het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt in de gemeente Ede, wordt op deze manier niet meer vanuit de gemeente Ede beredeneerd en opgesteld zoals de voorgaande detailhandelsnota’s (uit 1992, 2004 en 2009), maar wordt samen met alle actoren uit de gemeente Ede bepaald. Hierdoor moet de Retailvisie breed gedragen worden door alle betrokken actoren en daarnaast is de gemeente van mening dat deze manier van beleid opstellen passend is bij de marktomstandigheden in 2015 (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

Bij het opstellen van de Retailvisie gaat er een discussie gevoerd worden over de rol van de gemeente en de rol van overige actoren in de detailhandel en het detailhandelsbeleid. Naar aanleiding van deze discussie kan de gemeente verschillende rollen aan gaan nemen, zoals faciliteren, stimuleren of regie voerend. De gemeente gaat de voorwaarden scheppen om het proces van co-creatie plaats te laten vinden, door alle actoren bij elkaar te brengen. Het is echter nog steeds de gemeente die de gemene deler uit het gesprek haalt en op basis daarvan de detailhandelsnota opstelt. Zij is immers eindverantwoordelijk voor de detailhandel in de gemeente. De Gemeenteraad beslist uiteindelijk of dit detailhandelsbeleid ook daadwerkelijk gevoerd gaat worden. Actoren in de gemeente Ede krijgen dus meer invloed op het detailhandelsbeleid, maar de gemeente behoudt de beslissende macht met betrekking tot het detailhandelsbeleid dat gevoerd gaat worden (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

5.4.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

De detailhandelsnota’s die de gemeente Ede geformuleerd heeft, zijn opgesteld op basis van dpo’s. Zij waren dus richtinggevend voor het detailhandelsbeleid in de gemeente (Gemeente Ede, 1992; Gemeente Ede, 2004; Gemeente Ede, 2009). Deze rol van het dpo gaat echter veranderen wanneer de gemeente in de tweede helft van 2015 de Retailvisie op gaat stellen. Sinds de implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn eind 2009 is het niet meer toegestaan om detailhandelsbeleid volledig op een dpo te baseren. Dpo’s berekenen de distributieve marktruimte in een gemeente, welke aantoont hoeveel winkelmeters er nog toegevoegd kunnen worden aan de detailhandelsmarkt zonder dat deze voor concurrentie en daarmee aantasting van bestaande winkelgebieden zorgen. Distributieve marktruimte heeft dus te maken met concurrentieverhoudingen en dat is een economisch argument voor de ordening van een detailhandelsmarkt. De Europese Dienstenrichtlijn verbiedt het sturen van de detailhandel op basis van economische argumenten en om die reden mag het dpo niet meer de enige basis vormen voor het gemeentelijke detailhandelsbeleid. Dpo’s worden in de gemeente Ede vanaf 2010 enkel nog ter onderbouwing van detailhandelsbeleid gebruikt (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

Voorafgaand aan het opstellen van de Retailvisie in de tweede helft van 2015 zal de gemeente, op basis van ruimtelijke afwegingen, een visie opstellen over de toekomst van de detailhandel in de gemeente. Deze visie zal samen met de ladder van duurzame verstedelijking, zowel de ladder die

afkomstig is uit het Rijksbeleid (IenM, 2012) als de meer verfijnde Gelderse ladder, de basis gaan vormen van het nieuwe detailhandelsbeleid. Met de ladder van duurzame verstedelijking worden de regionale behoefte en de regionale afstemming van het detailhandelsbeleid aangetoond. Deze nieuwe basis zorgt ervoor dat de Retailvisie ook meer een visie wordt en dat deze met name de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid bevat. Door het detailhandelsbeleid minder concreet te formuleren wordt het beleid flexibeler, waardoor sneller gereageerd en ingespeeld kan worden op trends en ontwikkelingen die elkaar snel opvolgen in de detailhandelsmarkt anno 2015 (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

5.4.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Het detailhandelsbeleid in de gemeente Ede heeft zich altijd gericht op het versterken van het winkelgebied Ede Centrum, wat het hoofdwinkelgebied is in de gemeente, en daarnaast op het realiseren van “voldoende dagelijkse voorzieningen op kern-, wijk- en buurtniveau” (Gemeente Ede, 1992). Om Ede Centrum als winkelgebied onderscheidend te maken van de andere bestaande winkelgebieden en om op die manier meer bezoekers naar Ede Centrum te trekken, hebben alle winkelgebieden in de gemeente Ede in 2004 een doel toegewezen gekregen: recreatief winkelen, boodschappen doen of doelgerichte aankopen. Ede Centrum kreeg als doel: recreatief winkelen. Niet-dagelijks aanbod kan zich in dit winkelgebied vestigen. De grootschalige perifere detailhandelslocatie, de Lorentzstraat, kreeg het doel: doelgerichte aankopen. Bij dit soort aankopen vindt nauwelijks combinatiebezoek met andere winkels plaats. De overige winkelgebieden kregen het doel: boodschappen doen. Zij hebben met name een aanbod gericht op dagelijkse artikelen. Deze indeling van winkelgebieden moest zorgen voor een hoogwaardige detailhandelsstructuur in de gemeente (Gemeente Ede, 2004; Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

Uit de evaluatie van de detailhandelsnota uit 2004 is gebleken dat het gevoerde detailhandelsbeleid daadwerkelijk gezorgd heeft voor een versterking van het winkelgebied Ede Centrum door een toename van het aantal consumenten. De detailhandelsnota 2009 heeft dit beleid daarom continu voortgezet. De detailhandelsnota uit 2004 richtte zich daarnaast specifiek op het versterken van de bestaande winkelconcentraties. De detailhandelsnota uit 2009 versterkte dit beleid door een concentratiebeleid te voeren waarin alle detailhandel zich moest concentreren in de bestaande winkelgebieden (Figuur 5.5). Verspreide bewinkeling moest worden tegengegaan en de bestaande verspreide bewinkeling waar mogelijk getransformeerd naar andere functies zoals wonen (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015). Daarnaast is een terughoudende houding van de gemeente ten opzichte van nieuwe detailhandelsontwikkelingen gewenst, omdat uit een dpo gebleken is dat de marktruimte in de gemeente Ede marginaal is (Gemeente Ede, 2009). De gemeente zegt daarom ook vaak ‘nee’ tegen nieuwe detailhandelsontwikkelingen. Wanneer de gemeente nieuw detailhandelsbeleid gaat opstellen in 2015, wil zij nieuwe initiatieven echter meer ruimte gaan geven en deze benaderen vanuit de gedachte “hoe kunnen we iets mogelijk maken” (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015). Door nieuwe initiatieven de ruimte te geven denkt de gemeente Ede nog meer consumenten naar de stad te kunnen trekken (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

Grootschalige perifere detailhandel

De gemeente Ede heeft één grootschalige perifere detailhandelslocatie, namelijk de Lorentzstraat. Hier zijn winkels gevestigd in de sectoren bouwmarkten, doe-het-zelf en sanitair. Perifere vestiging buiten deze locatie is niet mogelijk. Grootschalige detailhandel kan zich vestigen in het Centrumgebied. De gemeente Ede handhaaft dit grootschalige perifere detailhandelsbeleid streng ter bescherming van het belangrijkste winkelgebied in de gemeente, Ede Centrum. De gemeente voert dus een restrictief detailhandelsbeleid ten opzichte van grootschalige perifere detailhandel. Door middel van het niet toekennen van een detailhandelsbestemming op perifere locaties in bestemmingsplannen, probeert de gemeente Ede nieuwe perifere detailhandelslocaties te voorkomen. De gemeente Ede maakt enkel voor tuincentra en bouwmarkten een uitzondering voor perifere vestiging buiten de Lorentzstraat,

omdat zij een zelfvoorzienende functie hebben voor stadsdelen. Het beleid ten opzichte van grootschalige perifere detailhandel is continu voortgezet vanaf de eerste detailhandelsnota uit 1992 (Gemeente Ede, 1992; Gemeente Ede, 2004; Gemeente Ede, 2009).

Trends en ontwikkelingen

In de detailhandelsnota's uit 1992 en 2004 wordt uitgebreid ingegaan op trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt en in de maatschappij (Kader 5.7). Het is van belang deze in kaart te brengen omdat zij invloed hebben op de detailhandel in de gemeente Ede, zowel in de vorm van kansen als bedreigingen. Het detailhandelsbeleid kan hier vervolgens op inspelen (Gemeente Ede, 1992). In de detailhandelsnota uit 2004 wordt bijvoorbeeld de trend waargenomen dat consumenten behoefte hebben aan cultuur en horeca in een winkelgebied omdat zij niet enkel recreatief winkelen voor het kopen van producten en om die reden staat in het detailhandelsbeleid beschreven dat de functies cultuur en horeca in het recreatieve winkelgebied Ede Centrum geïntegreerd moeten worden (Gemeente Ede, 2004).

Kader 5.7: Trends en ontwikkelingen in de detailhandelsnota's uit 1992 en 2004

De detailhandelsnota uit 1992 (Gemeente Ede, 1992) constateert dat de opgebouwde winkel hiërarchie aan verandering onderhevig is. Doordat consumenten mobieler geworden zijn, hebben zij steeds meer behoefte aan recreatief winkelen en daarom wensen zij meer keuze in het aanbod. Retailers hebben hierdoor behoefte aan steeds grotere winkeloppervlakten. Teleshopping is ook een trend welke gesignaleerd wordt, maar deze zal de detailhandelsmarkt naar verwachting pas na het jaar 2000 gaan beïnvloeden.

De detailhandelsnota 2004 (Gemeente Ede, 2004) maakt onderscheid tussen vijf verschillende soorten trends en ontwikkelingen, namelijk: maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen aan de vraagzijde en aan de aanbodzijde, werkgelegenheidsontwikkelingen en ontwikkelingen en plannen in de omgeving van Ede ten aanzien van de detailhandel. Specifieke trends en ontwikkelingen die waargenomen zijn, zijn: branchevervaging, de kleinere en oudere winkelgebieden worden vervangen door grotere goed bereikbare winkelcentra, internet wordt steeds meer geïntegreerd in de detailhandel, er is geen baanzekerheid meer en technologische veranderingen zorgen voor verandering in het werkproces en de consument wordt mobieler en wil niet meer alleen producten kopen maar ook vermaakt worden. Dit veranderende consumentengedrag zorgt ervoor dat functies, zoals cultuur en horeca in winkelgebieden vermengd moeten worden. Daarnaast treedt er zowel schaalvergroting als schaalverkleining op binnen winkels en willen steeds meer niet PDV-branches zich perifeer gaan vestigen.

De detailhandelsnota uit 2009 is oorspronkelijk een evaluatienota van de detailhandelsnota uit 2004, welke uiteindelijk de status van detailhandelsnota gekregen heeft. In beginsel evalueert deze enkel het detailhandelsbeleid uit 2004 en actualiseert dit waar nodig. Er is daarom ook geen onderzoek gedaan naar trends en ontwikkelingen bij het opstellen van deze detailhandelsnota. In de periode 2004-2015 hebben zich echter een aantal belangrijke en invloedrijke trends voorgedaan in de detailhandelsmarkt, zoals de explosieve groei van internet-retail en het ontstaan van webwinkel-afhaalpunten, waar het bestaande detailhandelsbeleid niet op inspeelt. Het is daarom noodzakelijk het bestaande detailhandelsbeleid in 2015 te gaan actualiseren. Omdat trends en ontwikkelingen elkaar met name vanaf 2010 in hoog tempo opvolgen, moet dit nieuwe detailhandelsbeleid dusdanig flexibel zijn dat er gemakkelijk op trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt ingespeeld kan worden. Dit kan

door het detailhandelsbeleid bijvoorbeeld minder concreet te formuleren (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

5.4.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid

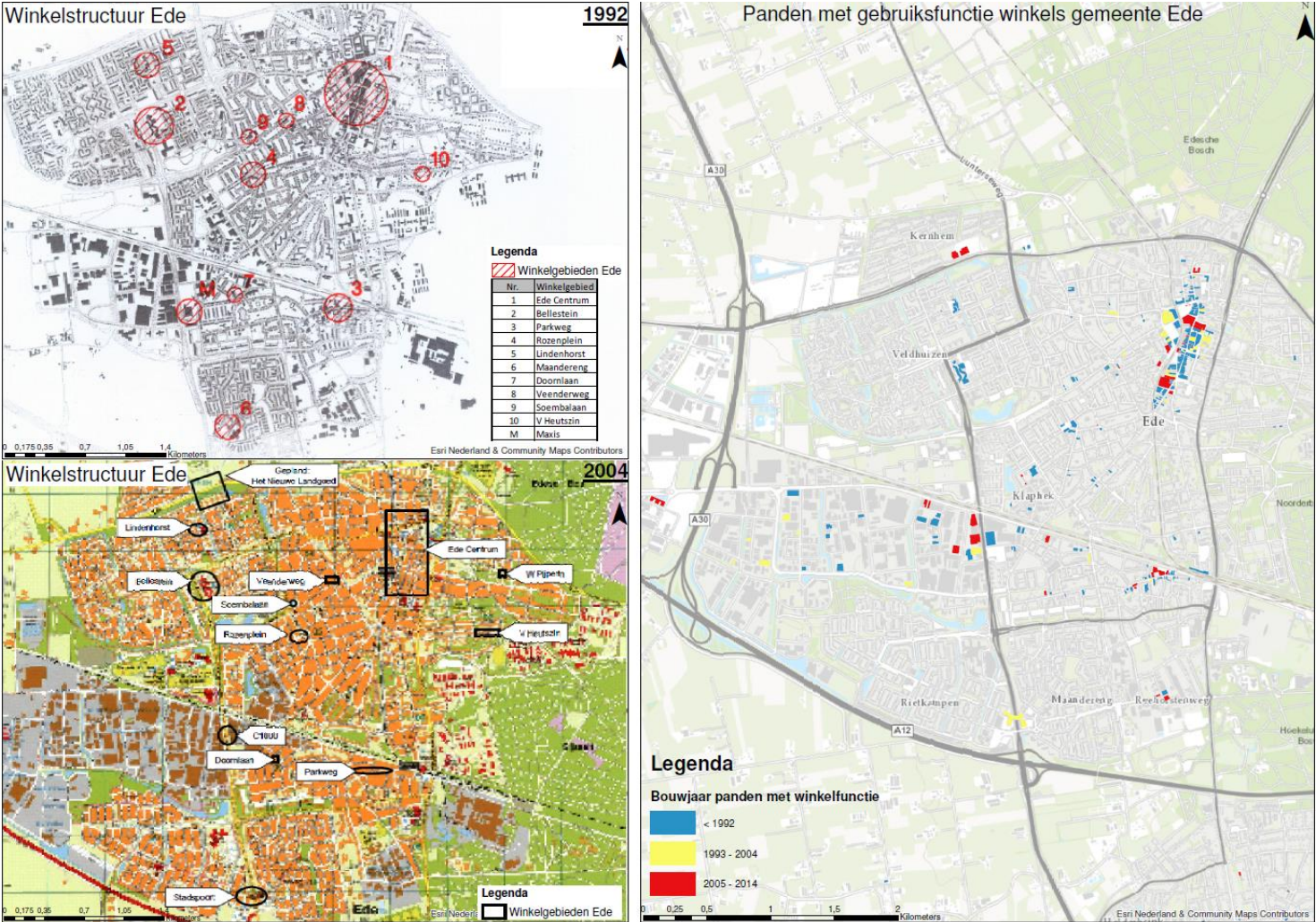
De gemeente Ede is van mening dat detailhandelsbeleid zo consistent mogelijk moet worden uitgevoerd, omdat een gemeente zich niet geloofwaardig maakt wanneer zij regelmatig van het geformuleerde detailhandelsbeleid afwijkt. Het is echter “de autonomie van een gemeentelijke overheid” (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015) om van geformuleerd detailhandelsbeleid af te wijken wanneer zij dit nodig acht. In de detailhandelsnota uit 2009 is zelfs opgenomen dat de gemeente “in uitzonderlijke en probleem oplossende situaties beargumenteerd van het beleid af kan wijken” (Gemeente Ede, 2009). Een voorbeeld van een probleem oplossende situatie is een winkel die gevestigd is op een, volgens het fungerende detailhandelsbeleid, niet toegestane locatie en daar voor veel ongewenste verkeersbewegingen zorgt. Deze winkel kan indien mogelijk verplaatst worden naar een meer geschikte locatie ondanks dat ook deze locatie officieel niet is toegestaan als detailhandelslocatie in het fungerende detailhandelsbeleid en hier dus van afgeweken wordt. Wanneer de gemeente van het fungerende detailhandelsbeleid af wil wijken moet zij deze keuze goed beargumenteren, moet deze keuze naar alle betrokken actoren toe uit te leggen zijn en moet deze een positief effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente Ede (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

In de gemeente Ede is een aantal winkels gevestigd op locaties waar dit volgens het geformuleerde detailhandelsbeleid niet is toegestaan, maar waar fungerende bestemmingsplannen wel detailhandel toestaan. Omdat het bestemmingsplan juridisch bindend is en de detailhandelsnota niet, kan een detailhandelsnota een dergelijke ontwikkeling niet tegenhouden. Wanneer bestemmingsplannen dus niet aansluiten op het geformuleerde detailhandelsbeleid, kan er dus onbedoeld van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken worden en heeft de gemeente hier zelf geen invloed op (Medewerker gemeente Ede, interview, 2015).

5.4.5 Conclusie

Het detailhandelsbeleid in Ede is vanaf de eerste detailhandelsnota uit 1992 continu voortgezet tot en met 2015 en altijd gericht geweest op het versterken van de bestaande winkelconcentraties. De gemeente heeft altijd een bepalende rol gehad ten opzichte van het te voeren detailhandelsbeleid. De detailhandelsnota's zijn daarom altijd vanuit de gemeente beredeneerd opgesteld. Bij ieder beleidsontwikkelingsproces zijn, voor zover bekend, dezelfde externe actoren betrokken geweest om het proces te begeleiden en om in de onderzoeksfase van de detailhandelsnota's advies uit te brengen aan de gemeente. Daarnaast heeft het dpo de basis gevormd voor iedere detailhandelsnota. Door de Europese Dienstenrichtlijn is de rol van het dpo echter veranderd van richtinggevend naar onderbouwend voor het te voeren detailhandelsbeleid. Het beleidsontwikkelingsproces staat in 2015 echter op het punt te veranderen, waardoor andere actoren dan de gemeente meer invloed gaan krijgen in het detailhandelsbeleid dat gevoerd gaat worden. Er gaat nog een discussie gevoerd worden over de rollen die de gemeente en de andere actoren aan gaan nemen in de detailhandel. De gemeente heeft het geformuleerde detailhandelsbeleid zo consistent mogelijk uitgevoerd. Bestemmingsplannen die niet aansloten bij dit beleid hebben echter gezorgd voor vestiging van detailhandel op locaties die volgens het geformuleerde detailhandelsbeleid niet toegestaan waren.

Figuur 5.5: Winkelgebieden gemeente Ede in 1992 en 2004¹³



Bron: Gemeente Ede, 1992; Gemeente Ede, 2004, bewerking auteur

¹³ Er was geen overzichtskaart beschikbaar van de winkelgebieden in 2009.

5.5 Vervolg

In dit hoofdstuk zijn de case studies uitgewerkt. Logischerwijs volgt na een dergelijke uitwerking een vergelijking tussen de case studies. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al beschreven is, zal deze vergelijking in hoofdstuk zes gemaakt worden, omdat hieruit direct de antwoorden op de deelvragen volgen.

6. Conclusie



6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de vier case studies, Den Haag, Utrecht, 's-Hertogenbosch en Ede, die in hoofdstuk vijf zijn uitgewerkt, met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking volgen de antwoorden op de deelvragen. Op basis van deze antwoorden wordt vervolgens antwoord gegeven op de hoofdvraag. Het hoofdstuk eindigt met een reflectie en aanbevelingen voor beleid en vervolg onderzoek.

6.1 Vergelijking case studies en beantwoording deelvragen

In hoofdstuk één zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
2. Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
3. In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?
4. In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?

De antwoorden van de deelvragen volgen uit een vergelijking van de case studies. De case studies worden in een grafische weergave tegen elkaar afgezet waarin per deelvraag wordt gekeken naar de mate van continuïteit of consistentie (deelvraag vier) die heeft plaatsgevonden en hoe groot de eventuele verandering geweest is. Zo worden de case studies op een kwalitatieve manier vergeleken. Daarnaast wordt per deelvraag een link gelegd met de voorgaande hoofdstukken en wordt er gekeken of er aan de verwachtingen voor de resultaten, die in hoofdstuk vier gesteld zijn, voldaan is.

In de case study gemeenten zijn in de periode 1985-2015 drie verschillende soorten beleidsstukken gebruikt om detailhandelsbeleid in vast te leggen, namelijk een detailhandelsnota, een kadernota en een Actieprogramma Detailhandel. Om ervoor te zorgen dat deze verschillende beleidsstukken, en dus de verschillende cases, met elkaar te vergelijken zijn, is in een enquête aan de geïnterviewden, hier geënquêteerden, gevraagd hoe belangrijk en invloedrijk de verschillende soorten beleidsstukken zijn. Dit laat namelijk zien hoe de verschillende beleidsstukken zich tot elkaar verhouden, waardoor deze te vergelijken zijn. Uit de resultaten blijkt dat de detailhandelsnota het belangrijkste en meest invloedrijke beleidsstuk is waarin detailhandelsbeleid is vastgelegd (Tabel 6.1). Voor de Kadernota geldt dat deze enkel als belangrijkste en meest invloedrijke beleidsstuk gezien werd door de geënquêteerde uit de gemeente waarin het detailhandelsbeleid in een Kadernota wordt vastgelegd. De overige gemeenten vonden de Kadernota niet van belang. Het Actieprogramma detailhandel wordt gemiddeld belangrijk en gemiddeld invloedrijk gevonden door de geënquêteerden.

Tabel 6.1: Rangschikking beleidsstukken op basis van hun belang en invloed beoordeeld op een vijfpuntsschaal.

Beleidsstuk	Gemiddeld cijfer
Nota Detailhandel	5
Actieprogramma Detailhandel	3
Kadernota Detailhandel	2

6.1.1 De rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid

In hoofdstuk één is de volgende deelvraag gesteld over de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces:

1. *Hoe heeft de rol die de gemeente speelt in het beleidsontwikkelingsproces van het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?*

Het detailhandelsbeleid valt in alle vier de gemeenten onder de afdeling Economische Zaken. Dit betekent dat de gemeenten hun detailhandelsnota's vanuit hetzelfde (economische) perspectief hebben opgesteld. Wanneer er gekeken wordt naar de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid in de vier case studies in de periode 1985-2015, dan valt op dat de rol van de gemeente in Den Haag en Utrecht veranderd is en in 's-Hertogenbosch en Ede niet. Dit voldoet aan de in hoofdstuk vier gestelde verwachting dat in grote gemeenten de rol van de gemeente wel veranderd zou zijn en in middelgrote gemeenten niet. In hoofdstuk vier is de rol van de gemeente gekoppeld aan de decentralisatie en centralisatie van het detailhandelsbeleid naar provincies, gemeenten en de Europese Unie, maar op basis van de resultaten is er geen verband te leggen tussen deze gebeurtenissen en de verandering van de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces.

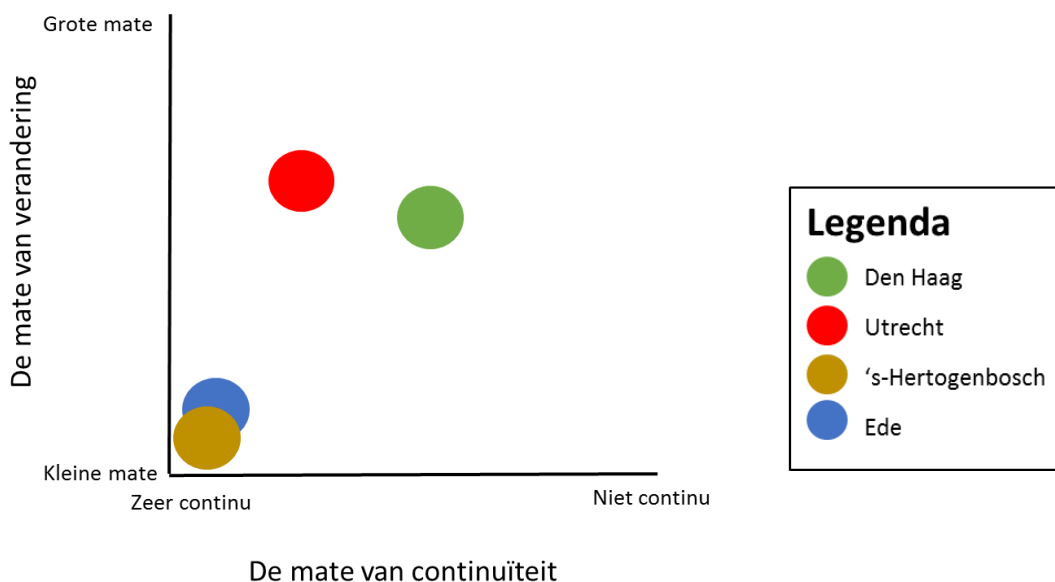
In de gemeenten Den Haag en Utrecht heeft, zoals verwacht op basis van hoofdstuk drie een verschuiving plaatsgevonden van 'government' naar 'governance', waardoor steeds meer verschillende soorten actoren betrokken zijn bij het beleidsontwikkelingsproces en deze actoren meer invloed en inspraak hebben gekregen in het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt (Daly, 2003; Frahm & Martin, 2009; Mayntz, 2003; Stoker, 1998). De rol van de gemeenten is hierin veranderd van bepalend, beslissend en sturend naar meer faciliterend en regie voerend. Zij blijven eindverantwoordelijk voor de detailhandel en het detailhandelsbeleid in de gemeente. Deze verandering komt grotendeels overeen met de in hoofdstuk drie beschreven governance theorie van Jessop (1998), de politiek-economische benadering. Toch zijn het, zoals Bevir & Rhodes (2011) voorspelden, nog steeds de gemeenten die uiteindelijk het detailhandelsbeleid opstellen en daarmee controle houden over het eindresultaat. Hierdoor blijven zij een beslissende rol houden. Deze beslissende rol, in combinatie met de regierol die gemeenten aangenomen hebben, lijkt nog niet geheel de mediator rol te zijn die Jessop (1998) in zijn politiek-economische benadering beschrijft, maar lijkt nog iets meer vast te houden aan de traditionele hiërarchische 'leiders' rol van de gemeente (Healey, 2006; Driessen e.a., 2012).

In de gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede heeft de verwachte verschuiving van 'government' naar 'governance' (Aman, 2001; Boyer, 1990; Mayntz, 2003; Rhodes, 1996) niet plaatsgevonden en is de rol van de gemeente niet veranderd. Zij hebben nog steeds een bepalende, beslissende en sturende rol in de detailhandel en het detailhandelsbeleid in de gemeente. De rol van de gemeente Ede zal naar verwachting in de tweede helft van 2015 gaan veranderen wanneer zij nieuw detailhandelsbeleid op gaat stellen. De precieze rol die zij zal gaan aannemen zal bepaald worden in een discussie in het beleidsontwikkelingsproces. Waarschijnlijk zal zij grotendeels eenzelfde rol aannemen als de gemeenten Den Haag en Utrecht, lijkend op de meta-governance rol van de politiek-economische benadering van Jessop (1998). Het beleidsontwikkelingsproces zal verlopen door middel van co-creatie. Hierin wordt gestreefd naar het creëren van een gedeelde visie op de detailhandel onder alle actoren in de gemeente Ede. Het creëren van een gedeelde visie is een centraal thema in de politiek-economische benadering van Jessop (1998). Door deze co-creatie krijgen andere actoren dan de gemeente invloed in het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt en doordat alle actoren in de gemeente Ede bij dit proces betrokken zijn, lijken er in de gemeente Ede meer actoren betrokken te

worden bij het beleidsontwikkelingsproces dan in de gemeenten Den Haag en Utrecht. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de detailhandel en het detailhandelsbeleid en stelt zelf op basis van het proces van co-creatie de detailhandelsnota op, net als in de gemeenten Den Haag en Utrecht gebeurt. Zij blijven hierdoor invloed hebben op het eindresultaat (Bevir & Rhodes, 2011) en ook hier is het risico aanwezig dat de gemeente vast blijft houden aan haar traditionele hiërarchische rol, zoals Healey (2006) en Driessen e.a. (2012) aangeduid hebben.

De gemeenten kunnen op basis van bovenstaande vergelijking in een schema geplaatst worden waarin de mate van continuïteit van de rol van de gemeente is afgezet tegen de mate van verandering van deze rol (Figuur 6.1). De rollen van de gemeente Den Haag en Utrecht zijn dus op eenzelfde manier veranderd, alleen heeft de verandering van deze rol in Den Haag in de jaren '00 plaatsgevonden en in Utrecht in 2012. De rol van de gemeente Ede is nog niet veranderd, maar er wordt in 2015 wel anders over deze rol gedacht en deze staat dan ook op het punt te veranderen. In de gemeente 's-Hertogenbosch is de rol van de gemeente niet veranderd en wordt hier ook niet aan gedacht.

Figuur 6.1: Continuïteit en verandering in de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid in de vier case studies in de periode 1985-2015.



6.1.2 De basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

De tweede deelvraag die gesteld is in dit onderzoek is:

2. *Wat heeft de basis gevormd voor de ontwikkeling van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijk verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?*

Uit de verschillende case studies is gebleken dat het dpo, zoals deze voor 1985 bestond, in de eerste jaren na 1985 richtinggevend is geweest, en dus de basis heeft gevormd voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. De gemeenten Utrecht en Den Haag zijn, in respectievelijk 2000 en 2005, afgestapt van het gebruik van het dpo als basis voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. Zij vonden het dpo niet meer passend bij de opgaven in de detailhandel in die tijd. In de gemeente Utrecht is de visie van de gemeente op de detailhandel de belangrijkste basis gaan vormen voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. Daarnaast voeren zij de onderzoeken uit die zij nodig achten als basis, zoals een actuele marktanalyse. De gemeente Den Haag heeft in 2005 een eigen onderzoekstool ontwikkeld, de

Detailhandelsmonitor, die meer informatie genereert en dieper ingaat op de materie, bijvoorbeeld leegstand, dan een dpo en laat zien welke winkelgebieden levensvatbaar zijn.

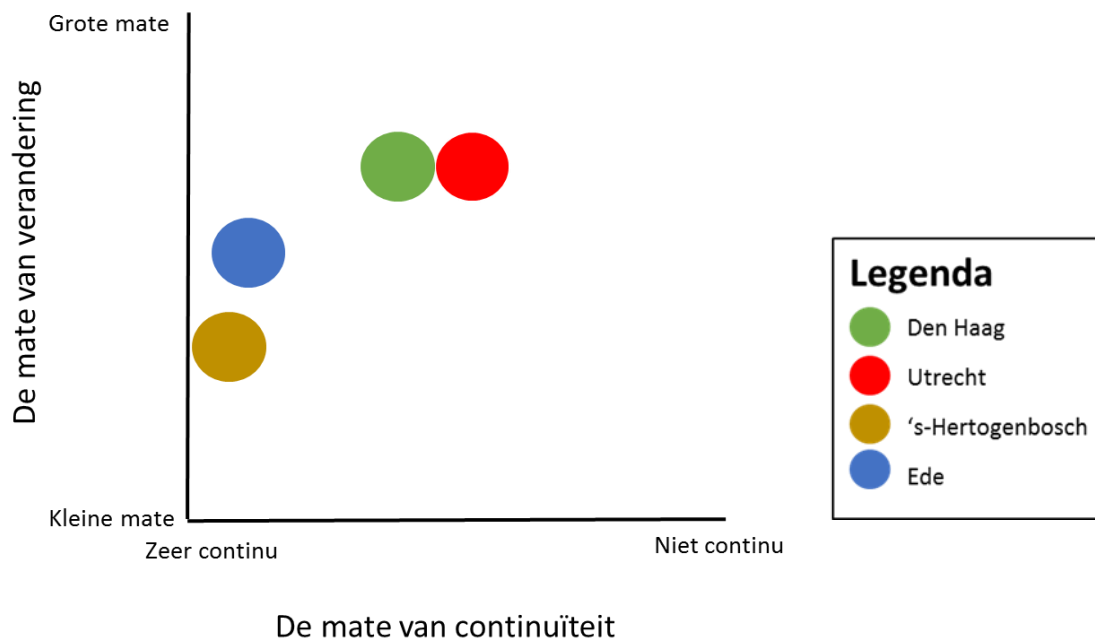
De basis van het detailhandelsbeleid van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede werd in de periode 1985-2015 gevormd door dpo's. Vanaf 2009 verbiedt de Europese Dienstenrichtlijn volledig distributief gestuurde detailhandelsnota's en dpo's mogen daardoor niet meer de enige basis vormen voor het detailhandelsbeleid. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft haar dpo's minder cijfermatig gemaakt en heeft het accent meer op kwalitatieve noties gelegd, zoals trends en ontwikkelingen. Deze aangepaste dpo's passen binnen de Europese Dienstenrichtlijn. In de gemeente Ede zullen dpo's vanaf de tweede helft van 2015 niet meer de basis vormen voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. Zij gaat haar detailhandelsbeleid, net als de gemeente Utrecht, baseren op een door de gemeente opgestelde visie op de detailhandel.

Op basis van hoofdstuk twee werd verwacht dat het dpo qua inhoud veranderd zou zijn, maar dat gemeenten deze continu zijn blijven uitvoeren bij het opstellen van nieuw detailhandelsbeleid (Evers e.a., 2011; VNG, 2006; Voogd, 2006). De gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede voldoen volledig aan deze verwachting. Dpo's zijn hier in de periode 1985-2015 de basis geweest voor het detailhandelsbeleid. De gemeenten Den Haag en Utrecht voldoen niet aan deze verwachting. Dpo's worden in de gemeente Den Haag enkel nog ter onderbouwing van concrete detailhandelsprojecten gebruikt en in de gemeente Utrecht ter onderbouwing van het detailhandelsbeleid. Sinds 2012 moet de gemeente Den Haag echter verplicht dpo's uitvoeren bij iedere detailhandelsontwikkeling van de provincie Zuid-Holland.

In hoofdstuk vier werd verwacht dat grote gemeenten altijd een vooronderzoek uitvoeren bij nieuw op te stellen detailhandelsbeleid door de grote hoeveelheid winkelgebieden in de gemeente die elkaar beïnvloeden en dat middelgrote gemeenten alleen vooronderzoek doen wanneer zij dit nodig vinden als er bijvoorbeeld trends en ontwikkelingen plaatsvinden in de detailhandelsmarkt. Deze verwachting blijkt niet te kloppen, want iedere gemeente doet vooronderzoek bij nieuw op te stellen detailhandelsbeleid.

Op basis van de vergelijking tussen de vier gemeenten kunnen zij in een schema geplaatst worden waarin de mate van continuïteit afgezet wordt tegen de mate van verandering die heeft plaatsgevonden met betrekking tot de basis van het gemeentelijke detailhandelsbeleid (Figuur 6.2). Hierin wordt duidelijk dat in de gemeente 's-Hertogenbosch het dpo als basis voor nieuw op te stellen detailhandelsbeleid zich continu heeft voortgezet en slechts de inhoud hiervan veranderd is. De gemeenten Utrecht en Den Haag hebben in respectievelijk 2000 en 2005 een verandering doorgemaakt in de basis van nieuw op te stellen detailhandelsbeleid. De gemeente Ede gaat eenzelfde verandering als Utrecht en Den Haag doormaken in de tweede helft van 2015. Deze heeft echter nog niet plaatsgevonden, waardoor de verandering die heeft plaats gevonden in de gemeente Ede anno 2015 nog beperkt is en gelijk aan de gemeente 's-Hertogenbosch. In tegenstelling tot de gemeente 's-Hertogenbosch heeft er bij de gemeente Ede wel al een verandering in het gedachtengoed plaatsgevonden over het dpo als basis voor detailhandelsbeleid, waardoor de gemeente Ede in het schema iets boven de gemeente 's-Hertogenbosch geplaatst is.

Figuur 6.2: Continuïteit en verandering in de rol van het dpo als basis voor het op te stellen gemeentelijke detailhandelsbeleid in de vier case studies in de periode 1985-2015



6.1.3 De inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid

De derde deelvraag van dit onderzoek, welke in hoofdstuk één gesteld is, is:

3. *In hoeverre is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het wettelijke verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985?*

In elk van de vier case studies is gebleken dat het detailhandelsbeleid dat gevoerd is in de periode 1985-2015, deze gehele periode op hoofdlijnen hetzelfde gebleven is. Continuïteit is hier dus duidelijk zichtbaar in algemene patronen, zoals Atchley (1999) voorspelde. Binnen deze hoofdlijnen is het detailhandelsbeleid aangepast aan trends en ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de maatschappij en de detailhandelsmarkt. Omdat de hoofdlijnen, de bestaande ideeën over de detailhandel, continu geweest zijn, kan op basis van de continuïteitstheorie van Atchley (1999) geconcludeerd worden dat aanpassingen van het detailhandelsbeleid altijd hebben plaatsgevonden op basis van bestaande ideeën, ook wel interne continuïteit genoemd in de continuïteitstheorie.

Het onderzoek naar continuïteit in de inhoud van gemeentelijk detailhandelsbeleid heeft zich op basis van hoofdstuk twee grotendeels gericht op het detailhandelsbeleid ten aanzien van grootschalige perifere detailhandelslocaties. Zoals te verwachten viel op basis van dit hoofdstuk hebben alle gemeenten in de periode 1985-2015 een restrictief detailhandelsbeleid gevoerd ten aanzien van grootschalige perifere detailhandelslocaties (Evers e.a., 2011; ING Bank, 2014). Dit hield in dat zij deze detailhandelslocaties zoveel mogelijk probeerden tegen te gaan. Alle gemeenten hebben in hun detailhandelsbeleid locaties aangewezen waar grootschalige perifere detailhandel zich mag vestigen. In het detailhandelsbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch is wel te zien dat regels en randvoorwaarden voor perifere vestiging van winkels enigszins versoepeld zijn in de periode 1985-2015, bijvoorbeeld door brancheverbreiding. Hierdoor konden zij meer voldoen aan de wensen en de vraag vanuit de markt en consumenten. In de gemeente Utrecht is ondanks het restrictieve beleid toch een grootschalige perifere detailhandelslocatie gerealiseerd buiten het geformuleerde detailhandelsbeleid om.

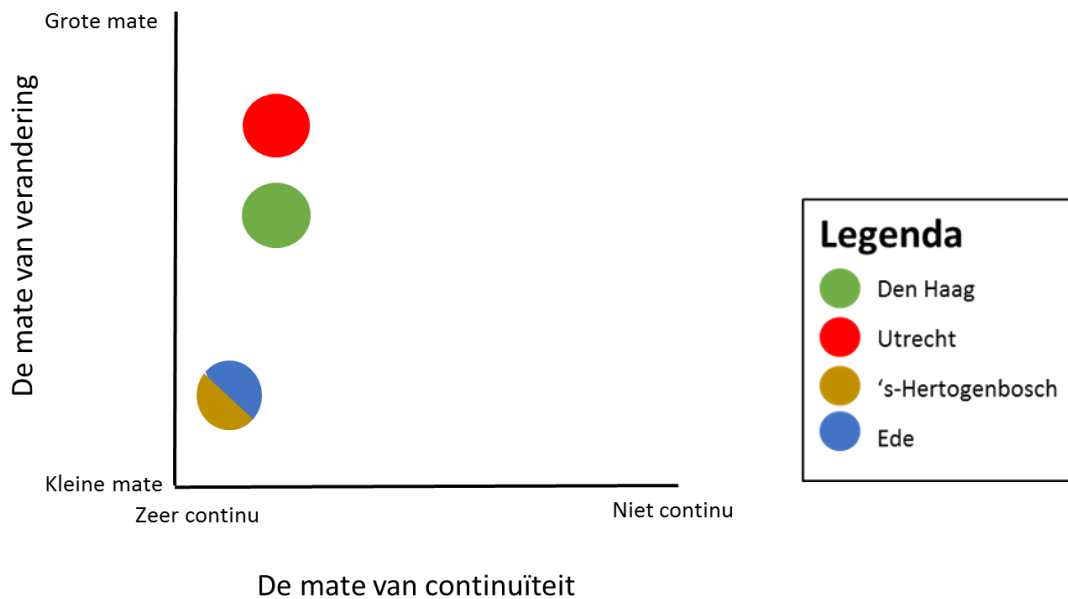
Vooraf werd verwacht dat grote gemeenten een uitgebreider detailhandelsbeleid zouden hebben dan middelgrote gemeenten, omdat zij een grotere winkelvoorziening hebben en het detailhandelsbeleid concreter moeten formuleren om alle winkelgebieden gezond te houden en op elkaar af te stemmen. Dit blijkt echter niet zo te zijn. De grote gemeenten zijn hun detailhandelsbeleid steeds minder concreet gaan formuleren en steeds meer enkel op hoofdlijnen. Middelgrote gemeenten hebben hun detailhandelsbeleid wel de gehele periode specifiek geformuleerd. In de gemeente Ede gaat hier vanaf de tweede helft van 2015 waarschijnlijk verandering in komen, omdat zij nieuw detailhandelsbeleid meer op hoofdlijnen willen gaan formuleren. Hierdoor wordt het detailhandelsbeleid flexibeler waardoor er beter op trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt en maatschappij ingespeeld kan worden.

Het detailhandelsbeleid van middelgrote gemeenten zou zich, op basis van verwachtingen vooraf, meer continu ontwikkeld hebben dan het detailhandelsbeleid van grote gemeenten, vanwege het verschil in omvang van de winkelvoorziening in de gemeenten. De winkelvoorziening in middelgrote gemeenten zou hierdoor minder onderhevig zijn aan veranderingen door trends en ontwikkelingen dan de winkelvoorziening van grote gemeenten. Zowel het beleid van middelgrote als grote gemeenten heeft zich echter continu voortgezet op hoofdlijnen en binnen deze hoofdlijnen is het beleid in alle gemeenten aangepast aan trends en ontwikkelingen. Deze verwachting blijkt dus niet te kloppen.

Een andere vooraf gestelde verwachting was dat de verandering in de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid, zoals beschreven in paragraaf 6.1.1, in grote gemeenten zou zorgen voor minder continuïteit in de inhoud van hun detailhandelsbeleid. Uit deze paragraaf is echter gebleken dat veranderingen in de inhoud van het detailhandelsbeleid veroorzaakt worden door trends en ontwikkelingen die zich voordoen in de maatschappij of de detailhandel en dat een veranderende rol van de gemeente geen invloed heeft op de inhoud van het detailhandelsbeleid. De hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid zijn immers continu voorgezet in de periode 1985-2015. Continuïteit en verandering bestaan hier naast elkaar, zoals voorspeld werd in één van de hypothesen van de continuïteitstheorie (Atchley, 1999). De rol van de gemeente lijkt zich ook aan te passen aan trends en ontwikkelingen die zich voordoen in de maatschappij en detailhandel, zoals het ontstaan van een participatiemaatschappij, waardoor ook burgers bij het beleidsontwikkelingsproces betrokken worden zoals in de gemeente Den Haag.

Het detailhandelsbeleid is dus op hoofdlijnen continu geweest in de vier case study gemeenten. Binnen deze hoofdlijnen is het beleid aangepast aan trends en ontwikkelingen. Bij de ene gemeente heeft dit voor meer veranderingen gezorgd dan bij de andere. Zo is het detailhandelsbeleid in de gemeenten 's-Hertogenbosch en Ede altijd heel concreet geformuleerd en hebben er weinig veranderingen plaatsgevonden. De gemeente Den Haag is haar detailhandelsbeleid minder concreet gaan formuleren gedurende de periode 1985-2015, maar heeft altijd op hoofdlijnen aangegeven welke ontwikkelingen er in verschillende winkelgebieden kunnen plaatsvinden. De gemeente Utrecht formuleert haar detailhandelsbeleid niet meer concreet, maar enkel op hoofdlijnen. Op basis van deze vergelijking tussen de vier gemeenten kunnen zij in een schema geplaatst worden waarin de mate van continuïteit afgezet wordt tegen de mate van verandering die heeft plaatsgevonden in de inhoud van het detailhandelsbeleid (Figuur 6.3). Hierin zijn alle onderdelen van de inhoud van het gemeentelijk detailhandelsbeleid samengevoegd.

Figuur 6.3: Continuïteit en verandering in de inhoud van het gemeentelijke detailhandelsbeleid in de vier case studies in de periode 1985-2015.



6.1.4 Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid

De vierde deelvraag gaat over de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid en luidt als volgt:

4. *In hoeverre is het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 consistent uitgevoerd ten opzichte van de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen?*

Uit de case studies is gebleken dat gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid zo consistent mogelijk willen en proberen uit te voeren, maar zoals vooraf verwacht werd gebeurt dit niet altijd. Er kan op basis van de beschikbare informatie echter niet geconcludeerd worden dat deze inconsistentie tussen het geformuleerde detailhandelsbeleid en de gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen wordt veroorzaakt door concurrentie tussen gemeenten zoals op basis van hoofdstuk twee verwacht werd (Bolt, 2003; HBD, 2004; PBL, 2006).

Wanneer gemeenten af willen wijken van het geformuleerde detailhandelsbeleid, moeten zij zorgen dat deze afwijking mogelijk gemaakt wordt door het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan kan echter ook de reden zijn waarom er van het geformuleerde detailhandelsbeleid afgeweken wordt wanneer deze detailhandel toestaat op een locatie waar dit volgens het geformuleerde detailhandelsbeleid niet is toegestaan. Om het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uit te voeren, is het dus van belang dat deze overeenkomt met de fungerende bestemmingsplannen.

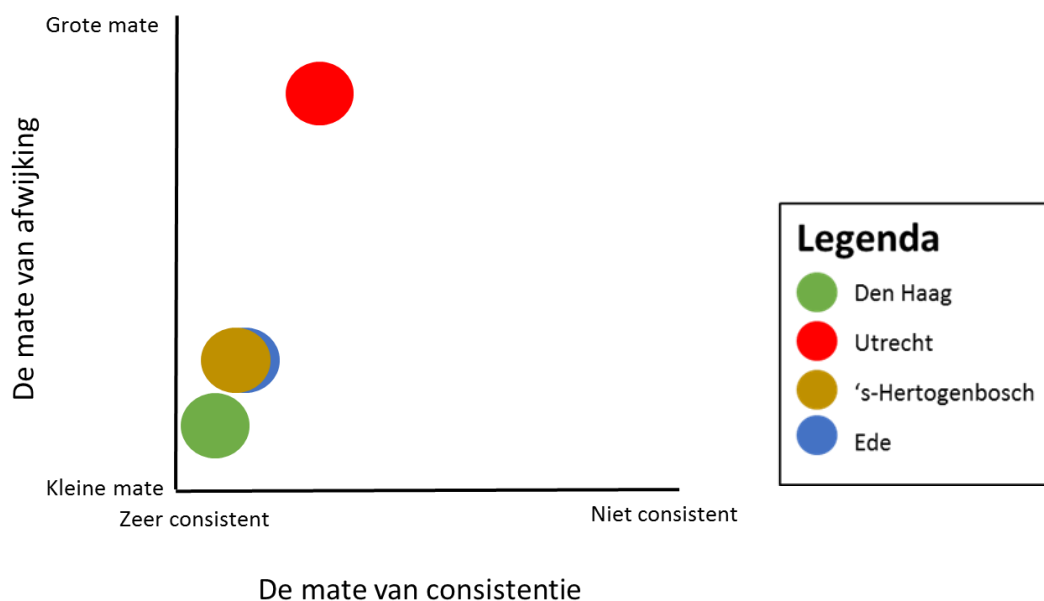
Afwijken van geformuleerd detailhandelsbeleid kan ook voorkomen wanneer andere belangen dan de detailhandel zwaarder wegen, zoals in de gemeente 's-Hertogenbosch gebeurd is. Soms maken gemeenten zelf de afgewogen keuze om van het geformuleerde detailhandelsbeleid af te wijken, omdat zij van mening zijn dat deze keuze bijdraagt aan een hogere ruimtelijke kwaliteit in de gemeente, zoals in de gemeente Ede, of omdat zij een uniek concept de ruimte willen geven als toevoeging voor de detailhandel in de gemeente, zoals de Decathlon in de gemeente Den Haag. De vestiging van de Decathlon wordt echter tegengehouden door de provincie Zuid-Holland. De gemeente Utrecht heeft van alle gemeenten de grootste afwijking van het geformuleerde detailhandelsbeleid

gerealiseerd, namelijk de grootschalige perifere detailhandelslocatie The Wall. Zowel de mogelijkheid voor een nieuw GDV-cluster als de beschikbaarheid van de locatie voor grootschalige perifere detailhandel waren niet opgenomen in het detailhandelsbeleid.

Op basis van de vier case studies kan niet geconcludeerd worden dat middelgrote gemeenten hun geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitvoeren dan grote gemeenten. Daarnaast werd verwacht dat het niet consistent uitvoeren van geformuleerd gemeentelijk detailhandelsbeleid zou leiden tot discontinuïteit in de inhoud van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Op basis van paragraaf 6.1.3 kan geconcludeerd worden dat inconsistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid geen invloed heeft gehad op de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid. Over de invloed van deze inconsistentie binnen deze hoofdlijnen kan op basis van dit onderzoek geen conclusie getrokken worden.

Aan de hand van bovenstaande vergelijking kunnen de case studies vergeleken worden op basis van consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid en de mate van afwijking van dit beleid (Figuur 6.4).

Figuur 6.4: Consistentie in de uitvoering van het geformuleerde gemeentelijke detailhandelsbeleid in de vier case studies in de periode 1985-2015.



6.2 Conclusie

Op basis van de hierboven beantwoorde deelvragen kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek:

In welke mate is er sprake geweest van continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid sinds de afschaffing van het verplichte distributieplanologisch onderzoek in 1985 en in welke mate hebben gemeenten het geformuleerde detailhandelsbeleid consistent uitgevoerd?

Om het eerste deel van de hoofdvraag over continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid te beantwoorden, is er door middel van een enquête voor de geïnterviewden gekeken of er een weging aan te brengen was in de verschillende indicatoren welke gebruikt zijn voor het onderzoeken van continuïteit. Dit zijn de vier indicatoren: interne continuïteit, externe continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen van de continuïteitstheorie van Atchley (1999), die in

hoofdstuk drie uitgewerkt is. Deze theorie geeft zelf geen weging aan voor de verschillende indicatoren. De antwoorden welke gegeven zijn in de vier enquêtes verschillen echter dusdanig van elkaar, dat er op basis van deze vier enquêtes geen weging aangebracht kan worden in de verschillende indicatoren van continuïteit (Bijlage 4).

Op basis van de vier case studies kan geconcludeerd worden dat continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid met name heeft plaatsgevonden in de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015. Binnen deze hoofdlijnen hebben veranderingen plaatsgevonden in het detailhandelsbeleid die veroorzaakt zijn door trends en ontwikkelingen. De hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid zijn de doelen die gesteld worden voor de detailhandel en geven direct de hoofdgedachte van het detailhandelsbeleid weer. Omdat de hoofdlijn dus altijd continu is geweest, hebben aanpassingen in het detailhandelsbeleid plaatsgevonden op basis van interne continuïteit (bestaande ideeën) zoals de continuïteitstheorie van Atchley (1999) voorspelde.

Het beleidsontwikkelingsproces, de externe continuïteit (Atchley, 1999), heeft zich minder continu voortgezet in de periode 1985-2015. Zowel in de stappen die doorlopen worden voor het formuleren van detailhandelsbeleid als in de actoren die het beleidsontwikkelingsproces vormen hebben veranderingen plaatsgevonden. De verschuiving van 'government' naar 'governance', zoals beschreven in de literatuur door Aman (2001), Boyer (1990), Mayntz (2003) en Rhodes (1996), is zichtbaar in de praktijk van het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Zoals op basis van de literatuur van Daly (2003), Frahm & Martin (2009), Mayntz (2003) en Stoker (1998) verwacht kon worden, zijn steeds meer niet-overheidsactoren betrokken bij het beleidsontwikkelingsproces. Gemeenten nemen een steeds meer faciliterende rol aan, die lijkt op de meta-governance rol uit de politiek-economische benadering van Jessop (1998). Toch houden gemeenten nog wel sterk de regie over het uiteindelijke detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt. Overige betrokken actoren krijgen steeds meer invloed op het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt, maar gemeenten stellen het uiteindelijke detailhandelsbeleid vast. Deze rol van de gemeente lijkt nog enigszins op hun traditionele hiërarchische rol, waardoor governance processen zoals Healey (2006) en Driessen e.a. (2012) voorspelden, nog enigszins gebaseerd lijken te zijn op hiërarchische structuren.

Deze verandering in het beleidsontwikkelingsproces en de veranderende detailhandelsmarkt waarin trends en ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen, zoals uit hoofdstuk twee gebleken is, zorgen ervoor dat gemeenten hun detailhandelsbeleid steeds minder concreet formuleren. Dit maakt het detailhandelsbeleid flexibeler, waardoor er snel gereageerd kan worden op trends en ontwikkelingen die zich voordoen in de detailhandelsmarkt. Hiervoor is een nauwe samenwerking tussen de gemeente en overige actoren noodzakelijk en deze samenwerking kan ook zekerheid bieden voor deze actoren omdat flexibeler beleid minder zekerheid biedt dan zeer concreet geformuleerd beleid.

Ondanks dat het geformuleerde detailhandelsbeleid in gemeenten aangepast is aan trends en ontwikkelingen, zijn de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015 hetzelfde gebleven. Het aanpassen van beleid aan veranderende omstandigheden heeft, zoals verwacht werd op basis van de continuïteitstheorie van Atchley (1999), altijd plaatsgevonden op basis van de ideeën van een gemeente over de 'ideale', de gewenste, detailhandelsmarkt en de doelen die gesteld zijn om dit te realiseren. Hierdoor heeft er een zekere mate van continuïteit plaatsgevonden in de inhoud van het detailhandelsbeleid. Omdat de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid de gehele periode continu zijn geweest en het beleidsontwikkelingsproces veranderd is, kan niet gezegd worden dat deze verandering invloed gehad heeft op de inhoud van het detailhandelsbeleid.

De trends en ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de detailhandel en de maatschappij in de periode 1985-2015, hebben ervoor gezorgd dat het detailhandelsbeleid van gemeenten minder distributief gestuurd wordt. Visies op de detailhandelsmarkt, kwalitatieve noties zoals trends en ontwikkelingen en meer diepgaande onderzoeken dan een dpo zijn de basis gaan vormen voor nieuw

op te stellen detailhandelsbeleid. Daarnaast verbiedt de Europese Dienstenrichtlijn volledig distributief gestuurd detailhandelsbeleid omdat hiermee gestuurd wordt op concurrentieverhoudingen. Dit is een economisch argument om de detailhandelsmarkt te ordenen (Droogh e.a., 2011; Platform31, 2014; BRO, 2013). Dpo's worden nog wel uitgevoerd, maar enkel ter onderbouwing van detailhandelsbeleid of van concrete plannen wanneer dit nodig geacht wordt. Op basis van Evers e.a. (2011), VNG (2006) en Voogd (2006) werd echter verwacht dat gemeenten dpo's standaard waren blijven gebruiken bij het opstellen van detailhandelsbeleid.

Een kanttekening bij de geconstateerde veranderingen in het beleidsontwikkelingsproces is hier op zijn plaats. Deze verandering heeft met name in grote gemeenten plaatsgevonden. Middelgrote gemeenten hebben hun beleidsontwikkelingsproces daarentegen meer continu voortgezet in de periode 1985-2015. De verschuiving van 'government' naar 'governance' heeft over het algemeen nog niet plaatsgevonden in middelgrote gemeenten, waardoor hun beleidsontwikkelingsprocessen voornamelijk nog op 'government' gebaseerd zijn en de gemeente nog grotendeels bepaalt welk detailhandelsbeleid gevoerd wordt. Ook zijn zij hun detailhandelsbeleid blijven opstellen op basis van dpo's, alhoewel deze wel minder cijfermatig geworden zijn zodat zij ook passen binnen de wetgeving van de Europese Dienstenrichtlijn.

Het geformuleerde detailhandelsbeleid van gemeenten is in de periode 1985-2015 grotendeels consistent uitgevoerd ten opzichte van gerealiseerde detailhandelsontwikkelingen. Zoals verwacht werd op basis van ING (2014) hebben er wel afwijkingen van het geformuleerde detailhandelsbeleid plaatsgevonden. Afwijkingen in het geformuleerde detailhandelsbeleid werden veroorzaakt door het niet aansluiten van bestemmingsplannen bij het geformuleerde detailhandelsbeleid of wanneer andere belangen dan de detailhandel zwaarder wogen dan het detailhandelsbelang. Gemeenten kunnen ook zelf duidelijk de keuze maken voor het afwijken van geformuleerd detailhandelsbeleid, omdat dit zou zorgen voor een hogere ruimtelijke kwaliteit of om unieke winkelconcepten, die de bestaande winkelstructuur niet nadelig beïnvloeden, de ruimte te bieden. Een enkele gemeente kent een zeer grote afwijking van het geformuleerde detailhandelsbeleid, doordat zij een grootschalige perifere detailhandelslocatie ontwikkeld hebben. In sommige gevallen worden - door de gemeente 'gewenste' - afwijkingen van het geformuleerde detailhandelsbeleid echter tegengehouden door de betreffende provincie, omdat deze afwijkingen niet binnen het provinciale detailhandelsbeleid passen. Het verschilt overigens sterk per provincie of zij detailhandelsbeleid voeren en hoe betrokken zij zijn bij de detailhandel van gemeenten.

6.3 Reflectie en aanbevelingen

In de afgelopen dertig jaar, de periode 1985-2015, hebben gemeenten door middel van integrale detailhandelsnota's geprobeerd de detailhandel te reguleren en de verschillende detailhandelslocaties op elkaar af te stemmen. Door middel van deze integrale detailhandelsnota's probeerden gemeenten de voor hun gewenste detailhandelsstructuur te realiseren. Waar gemeenten in theorie steeds meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen hebben in het detailhandelsbeleid dat zij voeren, hebben zij hier in de praktijk slechts gedeeltelijk gebruik van gemaakt. Waar zij tot 2006 het restrictieve Rijksbeleid moesten volgen, hebben zij deze lijn ook na 2006 voortgezet hoewel de Nota Ruimte (VROM, 2006) hen hiertoe niet verplichtte. Gemeenten blijven een beschermende houding aannemen ten opzichte van de bestaande winkelgebieden. Het beschermen en versterken van bestaande (levensvatbare) winkelgebieden heeft in het algemeen de hoofdlijn gevormd van het gemeentelijk detailhandelsbeleid in de periode 1985-2015.

Sommige gemeenten zijn de strakke planning van hun detailhandel enigszins los gaan laten om zo een flexibeler detailhandelsbeleid te kunnen voeren. Wel is hier het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid zichtbaar. Flexibeler beleid biedt de mogelijkheid om sneller op trends en ontwikkelingen in te spelen, maar gemeenten, beleggers en andere betrokken actoren kunnen niet

meer vasthouden aan geformuleerd detailhandelsbeleid waarin concreet is vastgelegd welke ontwikkelingen op welke locaties mogelijk zijn en daarom zekerheid biedt. Dit spanningsveld wordt steeds duidelijker zichtbaar in de detailhandelsmarkt van 2015, waar trends en ontwikkelingen elkaar steeds sneller opvolgen. Daarnaast worden beleidsontwikkelingsprocessen van gemeentelijk detailhandelsbeleid steeds complexer, doordat steeds meer actoren hierbij betrokken zijn en hier inspraak in hebben. Dit past bij de overgang van de maatschappij naar een participatiemaatschappij. Waar gemeenten echter vaak nog vasthouden aan hun traditionele rol, een sturende en beslissende rol, zouden zij een duidelijk faciliterende rol aan moeten nemen om het flexibelere detailhandelsbeleid dat zij voeren daadwerkelijk tot haar recht te laten komen. Alleen op die manier kunnen overige betrokken actoren daadwerkelijk invloed krijgen in het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt en krijgen zij de mogelijkheid om detailhandelsontwikkelingen te realiseren, daar waar zij kansen zien in de markt. Een nauwe samenwerking tussen de gemeente en de andere betrokken actoren bij de detailhandel kan daarnaast het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid verminderen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten die gedurende de afgelopen dertig jaar (1985-2015) naar één duidelijk doel toegewerkt hebben en het detailhandelsbeleid dat zij geformuleerd hebben om dit doel te bereiken consistent hebben uitgevoerd de minste problemen, zoals structurele leegstand, ondervinden in hun detailhandelsmarkt. Het is gemeenten dan ook te adviseren een duidelijk doel voor ogen te hebben voor hun detailhandelsmarkt en hier naartoe te werken, zonder daarbij te veel van het geformuleerde detailhandelsbeleid af te wijken. Voor het bereiken van een doel lijkt concreet geformuleerd beleid echter meer geschikt dan flexibel beleid, omdat de detailhandelsmarkt hiermee beter gestuurd kan worden. Wanneer er flexibel detailhandelsbeleid gevoerd wordt, is het van groot belang dat alle betrokken actoren hetzelfde doel voor ogen hebben en hier gezamenlijk naartoe werken. Dan kan flexibel beleid succesvol zijn. Daarnaast kunnen bestemmingsplannen het detailhandelsbeleid en het beoogde doel ondersteunen. Bestemmingsplannen moeten in ieder geval aansluiten bij het detailhandelsbeleid dat gevoerd wordt. Daarnaast kunnen zij locaties aangeven waar detailhandel zich mag vestigen en waar niet. Op deze manier kan de detailhandelsmarkt ook enigszins gestuurd worden, wat echter wel recht tegenover het principe van flexibel detailhandelsbeleid lijkt te staan.

Het flexibelere detailhandelsbeleid biedt kansen voor beleggers, zoals Bouwinvest, waar deze masterscriptie voor geschreven is. Zij krijgen meer ruimte voor detailhandelsontwikkelingen en zij kunnen sneller op trends en ontwikkelingen inspelen die zich voordoen in de detailhandel of maatschappij. Daarnaast is hen aan te raden in beleidsontwikkelingsprocessen van de gemeente te participeren. Hierdoor weten zij precies wat er speelt in een gemeente, wat voor detailhandelsbeleid er uiteindelijk gevoerd gaat worden, wat de belangen van alle andere actoren zijn en wat de behoeften van consumenten zijn. Hier kunnen zij op reageren en dit biedt kansen voor goede, rendabele investeringen.

Op basis van voorliggend onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden voor verder onderzoek. Continuïteit is onderzocht aan de hand van de continuïteitstheorie uit de sociale wetenschappen. Deze theorie bleek bruikbaar te zijn in dit onderzoek, maar uit verder onderzoek zou kunnen blijken of het mogelijk is om een continuïteitstheorie te ontwikkelen die misschien meer aansluit bij de praktijk van (gemeentelijk detailhandels)beleid. Het governance proces is in dit onderzoek enkel vanuit de gemeente bekeken. Verder onderzoek zou dit proces ook vanuit andere actoren kunnen bekijken om een beter beeld te krijgen van governance in de praktijk van gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Er is in dit onderzoek ook ingegaan op de consistentie in de uitvoering van het geformuleerde detailhandelsbeleid. De daadwerkelijke invloed en gevolgen van geconstateerde inconsistentie op de detailhandel in gemeenten moet echter verder onderzocht worden om hier meer inzicht in te krijgen. Provincies zouden in theorie afwijkingen van gemeentelijk detailhandelsbeleid tegen kunnen houden

met hun eigen detailhandelsbeleid. Het verschilt echter sterk per provincie of zij detailhandelsbeleid opgesteld hebben en hoe sterk zij gemeenten aansturen. Verder onderzoek zou kunnen gaan over de verschillen tussen provinciaal detailhandelsbeleid en de gevolgen hiervan voor de detailhandel in verschillende provincies en gemeenten.

Soms is het goed om eens terug te kijken naar waar we vandaan komen in plaats van enkel vooruit te kijken. Juist deze terugblik kan belangrijke inzichten en bouwstenen opleveren voor de toekomst. Het is duidelijk dat er in 2015 een verandering plaatsvindt in de manier waarop detailhandelsbeleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt. Het is echter zoeken naar een balans tussen flexibel beleid dat past bij de marktomstandigheden in 2015 en zekerheid in de detailhandel door middel van het concreet geformuleerde detailhandelsbeleid en een passende rol voor alle betrokken actoren. Het loslaten van traditionele rollen kan echter moeilijk zijn voor actoren, omdat bijvoorbeeld gemeenten de detailhandel steeds meer aan andere actoren moeten overlaten waardoor zij hier minder invloed op hebben. Veranderend consumentengedrag, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, is één van de belangrijkste oorzaken voor veranderingen in de detailhandelsmarkt. Wanneer winkelgebieden hierop in kunnen (blijven) spelen zullen zij aantrekkelijk blijven voor consumenten. Het is daarom belangrijk om consumenten actief bij de detailhandel en het detailhandelsbeleid te betrekken. Daarnaast moeten gemeenten dus een duidelijk doel hebben voor hun detailhandelsmarkt en continu naar realisatie van dit doel blijven streven, tezamen met andere betrokken actoren. Zeker wanneer het detailhandelsbeleid enkel nog op hoofdlijnen is vastgesteld, moet voor alle actoren duidelijk zijn waar zij naartoe werken. Alleen dan kan detailhandelsbeleid succesvol zijn. Continuïteit is echter niet altijd de beste strategie. Aanpassingen, met name in het beleidsontwikkelingsproces en de manier van detailhandelsbeleid voeren, aan veranderende omstandigheden zijn nodig om geen kansen te missen in de detailhandelsmarkt. Ook al heeft het continu gevoerde detailhandelsbeleid positief uitgepakt voor de detailhandelsmarkt in het verleden, de toekomst is onzeker en zit vol verrassingen. Daarom is het belangrijk een oud gezegde in het achterhoofd te houden: behaalde resultaten in het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

Literatuur

Achenbaum, A. (2009), Metahistorical perspective on the theories of aging. In Bengtson, V.L., Gans, D., Putney, N.M. & M. Silverstein (2009), *Handbook of Theories of Aging*. New York: Springer. 2^{de} editie.

Alles over Marktonderzoek (2013), Kwalitatief onderzoek.

<http://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/kwalitatief-onderzoek>. Geraadpleegd: 6 mei 2015.

Aman, A.C., Jr. (2001), The Limits of Globalization and the Future of Administrative Law: From Government to Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 8 (2), pp. 379-400.

Atchley, R.C. (1999), Continuity Theory, Self, and Social Structure. In: Ryff, C.D., V.W. Marshall (1999), *The Self and Society in aging Processes*. New York: Springer Publishing Company.

Atzema, O., Olden, H. & B. Spierings (2012), *Kansen voor binnensteden in veranderende markten*. Utrecht: Expertise Centrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid.

Avans Hogeschool (2014), Blokboek p4 BSK: Hoe werkt beleid?

http://lisanneschapendonk.weebly.com/uploads/2/4/2/9/24298251/blokboek_p4.pdf. Laatst geraadpleegd: 18 augustus 2015.

Bengtson, V.L., Reedy, M.N. & C. Gordon (1985), Aging and self-conceptions: Personality processes and social contexts. In Birren, J.E. & K.W. Schaie (1985), *Handbook of the psychology of aging*. New York: Van Nostrand Reinhold.

Bevir, M. & R.A.W. Rhodes (2011), The Stateless State. In: Bevir, M. (2011), *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publications.

Bevir, M. & D. Richards (2009), Decentring policy networks: lessons and prospects. *Public Administration* 87 (1), pp. 132-141.

Bingham, L.B. (2006), The New Urban Governance: Processes for Engaging Citizens and Stakeholders. *Review of Policy Research* 23 (4), pp. 815-826.

Blom, J.C.H. (1980), De tweede wereldoorlog en de Nederlandse samenleving: continuïteit en verandering. In: *Vaderlands verleden in veelvoud: opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500, deel II* pp. 336-357. Amsterdam: NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust en Genocidestudies. 2^e druk.

Blummel, P. (2010), *De provincie aan zet! Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal detailhandelsbeleid en de handelswijze van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Boeije, Hennie, Harm 't Hart, Joop Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. 8^e druk.

Boekema, F., Spierings, B. & E. van de Wiel (2000), *Winkels in de 21^{ste} eeuw: shoppen op nieuwe locaties*. Nieuwegein: Arko Uitgeverij BV.

Bolt, E.J. (2003), *Winkelvoorzieningen op waarde geschat; theorie en praktijk*. Merkelbeek: Drukkerij Bakker.

Bolt, E.J. (1995), *Produktvorming in de detailhandel*. Nuth: Drukkerij Rosbeek BV.

Bolt, E.J. & P.M.M. Kerklaan (1989), *Ontwikkeling en opbouw van het Nederlandse detailhandelsapparaat*. Amsterdam: MBO.

Boonstra, B. & L. Boelens (2011), Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4 (2), pp. 99-122.

Boyer, W.W. (1990), Political Science and the 21st Century: From Government to Governance. *Political Science and Politics* 23 (1), pp. 50-54.

BRO (2013), De consequenties van de Europese Dienstenrichtlijn voor detailhandelsontwikkelingen. Almere: BRO.

Brenner, N. (2004), New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press.

Bryman, A. (2012) Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press. 4th edition.

Buckley, W.F. (1967), Sociology and modern systems theory. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & J. Robbe (2010), Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht. Deventer: Kluwer. 8^e druk.

Cobouw (2015), Retailagenda moet winkelvastgoed meer kansen geven. <http://www.cobouw.nl/nieuws/algemeen/2015/03/18/retailagenda-moet-winkelvastgoed-meer-kansen-geven>. Laatst geraadpleegd: 17 augustus 2015.

Daly, M. (2003), Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy* 32 (1), pp. 113-128.

Den Haag (2015), Detailhandel in Den Haag. <http://www.denhaag.nl/home/bedrijven-en-instellingen/to/Detailhandel-in-Den-Haag-1.htm>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Driessen, P.P.J., Dieperink, C., Laerhoven, F. van, Runhaar, H.A.C. & W.J.V. Vermeulen (2012), Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 22, pp. 143-160.

Droogh, D.J.A., Frielink, W. & J. Vlek (2011), Dynamiek door beleid, hoe de overheid de winkelmart stimuleert. Nijmegen: Droogh Trommelen & Partners.

DTZ Zadelhoff [DTZ] (2015), Vervagende grenzen, duidelijke contouren: Tendensen van de vastgoedmarkt. Amsterdam: DTZ Zadelhoff.

Edelenbos, J. & E.-H. Klijn (2006), Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), pp. 417-446.

Encyclo (2015), Termijn. <http://www.encyclo.nl/begrip/Termijn>. Geraadpleegd: 6 mei 2015.

Europa (2011), Dienstenrichtlijn. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l33237_nl.htm. Laatst geraadpleegd: 8 april 2015.

European Commission (2011), Press Release Details. http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-11-23_en.htm. Laatst geraadpleegd: 9 februari 2015.

European Commission (2010), Dienstenrichtlijn: invoering vordert gestaag, maar er is nog werk aan de winkel. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-821_nl.htm. Laatst geraadpleegd: 8 april 2015.

Evers, D., Tennekes, J. & F. van Dongen (2014), De bestendige binnenstad, Notitie, Den Haag: PBL.

Evers, D. (2012), *Verschuivende schalen: de implicaties van de decentralisatie van ruimtelijk beleid tegen de achtergrond van toenemende Europeanisering*.
http://www.plandag.net/download/Evers_Plandagpaper_Evers_PBL.pdf. Laatst geraadpleegd: 9 februari 2015.

Evers, D., Kooijman, D.C. & E. van der Krabben (2012), *Toekomst van de Nederlandse detailhandelsstructuur: Een verkenning van drijvende krachten*. *Real Estate Research Quarterly, april 2012*, pp. 24-34.

Evers, D., Kooijman, D. & E. van der Krabben (2011), *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Financieele Dagblad (2015), *Het belangrijkste is dat er beweging komt*. 11 mei 2015.

Frahm, K.A. & L.L. Martin (2009) *From Government to Governance: Implications for Social Work Administration*. *Administration in Social Work 33 (4)*, pp. 407-422.

Frijters, C. (2012), *Prikkel de koop knop: Kansen voor het fysieke winkelspel in 2020*. Eindhoven: CF Retail.

Garssen, J. & C. van Duin (2007), *Grijze druk zal verdubbelen*. *De Actuaris 14(3)*, pp. 14-19.

Gemeente Den Haag (2015), *Actieprogramma Den Haag Winkelstad 2015-2018*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2005), *Detailhandel in Den Haag: maak het nieuwe mogelijk, behoud het goede*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (1992), *Hoofdlijnennota detailhandelsbeleid Den Haag*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Ede (2009), *Evaluatie Nota Detailhandel 2009: aangepaste nota*. Ede: Gemeente Ede.

Gemeente Ede (2004), *Detailhandel in Ede: aanbevelingsnotitie*. Ede: Gemeente Ede.

Gemeente Ede (1992), *De detailhandel in detail: het gemeentelijk detailhandelsbeleid voor de jaren negentig*. Ede: Gemeente Ede.

Gemeente Maastricht (2015), *Detailhandelsnota 2008*. <http://www.gemeentemaastricht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/economie/detailhandelsnota-2008/>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Gemeente Utrecht (2012), *Ontwikkelingskader detailhandel 2012*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (2000), *Detailhandelsnota Utrecht: boodschap aan winkels*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht (1988), *Detailhandelsnota Gemeente Utrecht: een winkelhart van buurt tot binnenstad*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Healey, P. (2006), *Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space*. *European Planning Studies 14 (3)*, pp. 299-320.

's-Hertogenbosch (2011), *Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

's-Hertogenbosch (2006), *Nota Detailhandel 2006-2010*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

's-Hertogenbosch (1998), *Nota detailhandel*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.

Heybroek, L., Haynes, M. & J. Baxter (2015), *Life Satisfaction and Retirement in Australia: A Longitudinal Approach*. <http://workar.oxfordjournals.org/content/workar/early/2015/03/31/workar.wav006.full.pdf>. Laatst geraadpleegd: 9 april 2015.

- Hoofdbedrijfschap Detailhandel [HBD] (2004), Dynamische winkelgebieden. Den Haag: Hoofdbedrijfschap Detailhandel.
- Huszt, C. (2006), Het Designer Outlet Centre: een concurrent voor de binnenstad? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- IJzermans, C.J. & S.K. Koskamp (1993), Continuïteit in de zorg opnieuw gemeten. Utrecht: Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg.
- ING Bank (2014), Winkelgebied 2025: Met ambitie en visie naar meer publieke regie. Amsterdam: ING Bank.
- Innes, J.E., Booher, D.E. & S. Di Vittorio (2011), Strategies for Megaregion Governance. Collaborative Dialogue, Networks, and Self-Organization. *Journal of the American Planning Association* 77 (1), pp. 55-67.
- Jessop, B. (1998), The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 50 (155), pp. 29-45.
- Jones Lang LaSalle (2014), Dutch Capital Markets Outlook 2014: Sustainable steady growth. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.
- Jones Lang LaSalle (2012), On Point: Dutch Real Estate Market Bulletin – 2010. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.
- Jones Lang LaSalle (2010a), On Point: Dutch Retail Market Bulletin – 2010. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.
- Jones Lang LaSalle (2010b), Retail 2020: Going Beyond Retail. Amsterdam: Jones Lang LaSalle.
http://www.jll.eu/emea/en-gb/Documents/Retail-documents/Chapter%204_Retail2020_Going%20Beyond%20Retail.pdf. Laatst geraadpleegd: 23 september 2015.
- Kakabadse, A., Kakabadse, N.K. & A. Kouzmin (2003), Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review* 63 (1), pp.44-60.
- Kearns, A. & R. Paddison (2000), New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies* 37 (5-6), pp. 845-850.
- Kaptein, H. (1998), De Hollandse textielnijverheid 1350-1600: Conjunctuur en continuïteit. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Keuzenkamp, S. & A. Teunissen (1990), Emancipatie ten halve geregeld: continuïteit en inmenging in het emancipatiebeleid. 's-Gravenhage: SZW.
- Klein Obbink, R. (2012), Trek het Jasje van de hypermarkt eens aan! Een onderzoek naar de mogelijkheid tot vestiging van een megasupermarkt in de Nederlandse detailhandelstructuur. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Kooiman, J. (1993), Modern governance: new government-society interactions. London: Sage Publications.
- Kokx, A. (2010), Between dreams and reality; Urban governance in the process of Dutch urban restructuring (dissertation). *Nederlandse Geografie Studies* 394.
- Krabben, E. van der (2013), Toekomst binnensteden: dynamiek en ontwikkelstrategieën. Zwolle: Trendbureau Provincie Overijssel.
- Krabben, E. van der (2009), Retail Development in The Netherlands: Evaluating the Effects of Radical Changes in Planning Policy. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Krabben, E. van der (2008), Een nieuwe koers voor winkellocaties. *Rooilijn: Tijdschrift voor wetenschap en beleid in ruimtelijke ordening*, vol 41 (1), pp. 22-27.

Lelystad (2015), Vastgestelde beleidskaders. <http://www.lelystad.nl/4/beleid/Vastgestelde-beleidskaders.html?highlight=detailhandelsbeleid>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Lester T.W. & S. Reckhow (2012), Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory* 12 (2), pp. 115-138.

Marinetto, M. (2003), Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-governance School. *Political Studies*, 51 (3), pp. 592-608.

Marsh, D., Richards, D. & M. Smith (2003), Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics. *Government and Opposition*, 38 (3), pp. 306-32.

Matras, J. (1990), Dependency, obligations, entitlements: A new sociology of aging, the life course, and the elderly. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Mayntz, R. (2003), From Government to Governance: The Case of Integrated Product Policy. http://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Veranstaltungen/2003/CVMayntz.pdf. Laatst geraadpleegd: 9 april 2015.

Milieufocus (2008), Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). <http://milieufocus.nl/factsheets/m/marktwerking-deregulering-en-wetgevingskwaliteit-mdw.html>. Laatst geraadpleegd: 13 maart 2015.

Ministerie van Economische Zaken (2015a), Kamerbrief Retailagenda. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Economische Zaken (2015b), Retailagenda. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu [IenM] (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van VROM (2006), Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers.

NEPROM (2012), Van places to buy naar places to be. Voorburg: NEPROM.

Nicolaisen, M., Thorsen, K., & S.H. Eriksen (2012), Jump into the void? Factors related to a preferred retirement age: gender, social interests, and leisure activities. *Aging and Human Development* 75 (3), pp. 239-271.

Onyema Ejechi, E. (2015), Social Activities of Retired Nigerian Academics: The Applicability of the Continuity Theory. *Activities, Adaptation and Aging* 39 (1), pp. 64-76.

Overheid.nl (2015), Wet ruimtelijke ordening. http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_16-02-2015. Laatst geraadpleegd: 20 februari 2015.

Parlement & Politiek (2015), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1947-2010) (VROM). http://www.parlement.com/id/vhnnmt7hw7e7/ministerie_van_volkshuisvesting. Laatst geraadpleegd: 23 september 2015.

Peck, J. & A. Tickell (2002), Neoliberalizing space. *Antipode* 34 (3), pp. 380-404.

Peck, J. (2004), Geography and public policy: constructions of neoliberalism. *Progress in Human Geography* 28 (3), pp. 392-405.

Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] (2011), Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] (2006), *Verkenning van de ruimte 2006: Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Pierre, J. (2005), Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review* 40 (4), pp. 446-462.
- Platform31 (2014), *Winkelgebied van de toekomst: Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag: Platform31.
- Poelmann van den Broek (2015), *Ladder voor duurzame verstedelijking*. <http://www.laddervoorduurzameverstedelijking.nl/>. Laatst geraadpleegd: 13 maart 2015.
- Post, W. van der (2004), Retail, ruimte en rendement: een onderzoek naar de gevolgen van decentralisatie van het ruimtelijk detailhandelsbeleid in de Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening/Nota Ruimte voor de beleggingsmarkt voor winkelvastgoed in Nederland. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Rhodes, R.A.W. (2007), Understanding governance: ten years on. *Organizational Studies* 28 (8), pp. 1243-1264.
- Rhodes, R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* XLIV, pp. 652-667.
- Right marktonderzoek (2013), *Kwalitatief onderzoek*. <http://www.rightmarktonderzoek.nl/methoden-onderzoek/kwalitatief-onderzoek>. Geraadpleegd: 6 mei 2015.
- Rijksoverheid (2015), *Doel Omgevingswet*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht/doel-omgevingswet>. Laatst geraadpleegd: 9 februari 2015.
- Rodin, J. & E. Langer (1980), Aging labels: The decline of control and the fall of self-esteem. *Journal of Social Issues*, 36, pp. 12-29.
- Ruimte voor economische activiteiten (2011), *Distributieplanologisch onderzoek (DPO)*. http://www.ruimtevoor.nl/economische_activiteiten/detailhandel/distributieplanologisch_onderzoek.html. Laatst geraadpleegd: 16 februari 2015.
- Ruimtelijk Planbureau (2005), *Winkelen in megaland*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Schulenberg, J.E., Maggs, J.L. & P.M. O'Malley (2003), How and why the understanding of developmental continuity and discontinuity is important: The same case of long-term consequences of adolescent substance use. In Mortimer, J.T. & M.J. Shanahan (2003), *Handbook of the life course*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Schuppen, M. van (2010), *Een 'megamall' in Nederland...? De haalbaarheid van de ontwikkeling van een perifere 'megamall'*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Seinpost (2013), *Keuzes in detailhandel noodzakelijk voor leefbaarheid*. http://www.seinpost.com/publicaties/keuzes_in_detailhandel_noodzakelijk_voor_leefbaarheid/217. Laatst geraadpleegd: 14 april 2015.
- Settersten, R.A., Jr. & J.L. Angel (2011), *Handbook of Sociology of Aging*. New York: Springer.
- 's-Hertogenbosch (2015), *Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011*. <http://www.s-hertogenbosch.nl/ondernemer/economisch-beleid/detailhandel/>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.
- Spit, T.J.M. & Zoete, P.R. (2009). *Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke inleiding in het vakgebied*. Den Haag: Sdu uitgevers. Herziene editie.

Stoker, G. (1998) *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell.

Syntrus Achmea Real Estate & Finance (2014), *Outlook 2014-2015: beleggen in vastgoed en hypotheek*. Amsterdam: Syntrus Achmea Real Estate & Finance.

Taverne, E., Klerk, L. de, Ramakers, B. & S. Dembski (2012), *Nederland stedenland: continuïteit en vernieuwing*. Rotterdam: nai010.

Tweede Kamer (1973), *Rapport van de interdepartementale werkgroep ter bestudering van het vraagstuk van detailhandelsactiviteiten buiten de winkelgebieden*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1972-1973; 12321, Den Haag.

Utz, R.L., Carr, D., Nesse, R. & C.B. Wortman (2002), *The Effect of Widowhood on Older Adults' Social Participation: An Evaluation of Activity, Disengagement, and Continuity Theories*. *The Gerontologist* 42 (4), pp. 522-533.

Van Dale (2014a), *Beleid*. http://vandale.nl/opzoeken?pattern=beleid&lang=nn#.VSy3wZDCR_s. Laatst geraadpleegd: 14 april 2015.

Van Dale (2014b), *Consistent*. http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=consistent&lang=nn#.VSzFi5DCR_s. Geraadpleegd: 14 april 2015.

Van Dale (2014c), *Continuïteit*. http://vandale.nl/opzoeken?pattern=continuïteit&lang=nn#.VSy-0JDCR_s. Laatst geraadpleegd: 14 april 2015.

Van Dale (2014d), *Detailhandel*. http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=detailhandel&lang=nn#.VSy3hpDCR_s. Laatst geraadpleegd: 14 april 2015.

Van Dale (2014e), *Gemeente*. http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=gemeente&lang=nn#.VSy1FJDCR_s. Laatst geraadpleegd: 14 april 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2014), *Factsheet Ruimtelijke ordening*. https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/20140922_factsheet-ruimtelijke-ordening.pdf. Laatst geraadpleegd: 16 februari 2015.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2006), *Oog voor Detailhandel: Handreiking voor een detailhandelsstructuurvisie*. Den Haag: VNG uitgeverij.

Voogd, H. (2006), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij. 7^{de} druk.

Welingelichte Kringen (2015), *Deze winkelketens kunnen de eindjes niet meer aan elkaar knopen*. <http://www.welingelichtekringen.nl/geen-categorie/440843/deze-winkelketens-kunnen-de-eindjes-niet-meer-aan-elkaar-knopen.html>. Laatst geraadpleegd: 25 oktober 2015.

Wiskerke, J.S.C. (1997), *Zeeuwse akkerbouw tussen verandering en continuïteit: een sociologische studie naar diversiteit in landbouwbeoefening, technologieontwikkeling en plattelandsvernieuwing*. Wageningen: Universiteit van Wageningen.

Zaanstad (2015), *Stedelijke ontwikkeling*. <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite86.scherm0325?mPag=532&mLok=1&mVrg=5805&mNch=3952178>. Laatst geraadpleegd: 27 mei 2015.

Afbeeldingen kaft en voorpagina's hoofdstukken

Bijl (2015), Beleid. <http://www.bijlpr.nl/wp/wp-content/uploads/2013/04/beleid.jpg>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Kerknet (2015), Assets. http://www.kerknet.be/admin/files/assets/subsites/2316/foto_1401268771.jpg. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Leftyparent (2015), Governance. <http://www.leftyparent.com/blog/wp-content/uploads/2011/04/governance.jpg>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Marcel Petersen (2012), Beleid maak je niet. Beleid is verbinden. <http://marcelpetersen.files.wordpress.com/2012/06/social-media3.jpg>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Milwa (2015), Governance. <http://milwa.org/wp-content/uploads/2014/06/governance.png>. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Moestuin-Oldambt (2014), Uploads. http://moestuin-oldambt.weebly.com/uploads/2/5/3/5/25355811/3479042_orig.jpg?208. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

VOOR BELEID (2015), VOOR BELEID. http://www.voorbeleid.nl/resources/Fotolia_4599026_S.jpg. Laatst geraadpleegd: 21 mei 2015.

Interviews

Medewerker gemeente 's-Hertogenbosch (2015), Senior Adviseur Economische Zaken en Ontwikkeling. Interview afgenomen op 9 juli te 's-Hertogenbosch.

Medewerker gemeente Utrecht (2015), Adviseur Economische Zaken. Interview afgenomen op 17 juni te Utrecht.

Medewerker gemeente Ede (2015), Beleidsadviseur Economie en Wonen. Interview afgenomen op 14 juli te Ede.

Medewerker gemeente Den Haag (2015), Senior Accountmanager en Retail Consultant. Interview afgenomen op 15 juni te Den Haag.

Bijlage 1: Handleiding analyseschema kwalitatieve inhoudsanalyse

Deze handleiding hoort bij de eerste versie van het analyseschema van de kwalitatieve inhoudsanalyse. Deze handleiding beschrijft de verschillende dimensies van het analyseschema en de bijbehorende categorieën. Hierbij wordt ingegaan op de 'regels' en factoren waar rekening mee moet worden gehouden bij het invullen van het analyseschema. Deze handleiding moet er voor zorgen dat het analyseschema voor alle beleidsstukken hetzelfde wordt ingevuld.

Actor gemeente – externe continuïteit

- Rol gemeente in het proces
- Overig

De elementen actor gemeente en externe continuïteit vormen samen de eerste dimensie. Hierbij gaat het om de rol die de gemeente vervult in het beleidsontwikkelingsproces. Het gaat hierbij ook om de rol van de gemeente ten opzichte van andere betrokken actoren. Alles wat betrekking heeft op de rol van de gemeente in het beleidsontwikkelingsproces wordt beschreven onder de *categorie rol gemeente in het proces*. In de *categorie overig* wordt alles opgenomen wat te maken heeft met de rol van de gemeente in het proces maar niet direct ingaat op deze rol.

Vooronderzoek – externe continuïteit

- Distributieplanologisch onderzoek
- Overig

De elementen vooronderzoek en externe continuïteit vormen samen de tweede dimensie. Het gaat hierbij om het onderzoek welke voorafgaand aan het formuleren van gemeentelijk detailhandelsbeleid gedaan is. Specifiek gaat het hier om distributieplanologisch onderzoek. Wanneer een distributieplanologisch onderzoek als vooronderzoek is uitgevoerd, wordt dit genoteerd in de *categorie distributieplanologisch onderzoek*. Belangrijk is echter dat dit distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd moet zijn voor het formuleren van dit specifieke beleid. Is er een ouder distributieplanologisch onderzoek gebruikt, dan wordt dit genoteerd onder de *categorie overig*. Wanneer dit gebeurt wordt er niet inhoudelijk op het onderzoek ingegaan. Wanneer geen distributieplanologisch onderzoek is uitgevoerd, maar wel een ander vooronderzoek, dan wordt dit genoteerd onder de *categorie overig*. Ook hiervoor geldt dat er niet inhoudelijk op dit onderzoek ingegaan wordt. Wanneer er nog iets anders over het vooronderzoek gezegd wordt wat niet direct gaat over een distributieplanologisch onderzoek gaat, maar hier wel betrekking op heeft, dan wordt dit genoteerd onder de *categorie overig*.

Inhoud – interne continuïteit

- Locatiebeleid
- Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen
- Beschermen bestaande winkelstructuur
- Overig

De elementen inhoud en interne continuïteit vormen samen de derde dimensie. In deze dimensie gaat het over wat er werkelijk inhoudelijk in het detailhandelsbeleid staat. Deze inhoudelijke analyse bestaat uit vier categorieën. De eerste categorie is *locatiebeleid*. Hierin wordt alles opgenomen wat inhoudelijk gezegd wordt over locatiebeleid, dus alles wat gaat over de vestigingsplaats van winkels, waar moeten winkels gevestigd zijn en waarom. De tweede categorie gaat over *grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen* en hierin wordt alles opgenomen wat gaat over grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. De derde categorie gaat over het *beschermen van de bestaande winkelstructuur*, waarin alles wordt opgenomen wat hierover inhoudelijk in het detailhandelsbeleid

staat. De laatste categorie is de *categorie overig*. Hierin wordt alles opgenomen wat betrekking heeft op de voorgaande drie categorieën, maar niet direct onder deze categorieën is op te nemen.

Inhoud – doelen stellen

- Locatiebeleid
- Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen
- Beschermen bestaande winkelstructuur
- Overig

De vierde dimensie wordt gevormd door de elementen inhoud en doelen stellen. In deze dimensie wordt gekeken naar welke doelen er specifiek gesteld worden in de categorieën locatiebeleid, grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen en het beschermen van de bestaande winkelstructuur. In de *categorie locatiebeleid* gaat om doelen die gesteld worden over waar winkels zich mogen/moeten vestigen. In de *categorie grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen* gaat om doelen die gesteld worden over deze grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. In de *categorie beschermen bestaande winkelstructuur* gaat het om doelen die gesteld worden om de bestaande winkelstructuur te beschermen. In de *categorie overig* wordt alles opgenomen wat betrekking heeft op de voorgaande drie categorieën, maar niet direct onder deze categorieën is op te nemen.

Inhoud – aanpassingsvermogen

- Trends en ontwikkelingen
- Overig

De vijfde en laatste dimensie wordt gevormd door de elementen inhoud en aanpassingsvermogen. Beleid reageert op en wordt vaak aangepast aan trends en ontwikkelingen in de winkelmarkt. Om deze reden wordt in deze dimensie gekeken naar de trends en ontwikkelingen die genoemd worden. Deze worden opgenomen in de *categorie trends en ontwikkelingen*. In de *categorie overig* wordt alles opgenomen wat wel te maken heeft met het aanpassen aan trends en ontwikkelingen, maar waarbij niet één duidelijke trend of ontwikkeling genoemd wordt.

Bijlage 2: Analyseschema's kwalitatieve inhoudsanalyse

Analyseschema Den Haag 1992

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributie- planologisch onderzoek	Overig
1992 Hoofdlijnennota detailhandelsbeleid Den Haag (Gemeente Den Haag, 1992)	<p>In het voorwoord wordt aangegeven dat in deze nota staat beschreven hoe de gemeente denkt over de toekomst van de detailhandel in Den Haag.</p> <p>Het is de taak van de gemeente om te waken over alle gemeenschappelijke belangen, zonder dat zij hierbij één actor bevoordelen. Daarnaast moet de gemeente ook zorgen dat voldaan wordt aan algemene maatschappelijke belangen, zoals het milieu en de werkgelegenheid.</p> <p>De gemeente beschrijft in deze nota op welke manier zij initiatieven in de detailhandel wil stimuleren en ook wanneer de gemeente zelf het initiatief wil nemen in de detailhandel. Zo is dit duidelijk voor winkeliers en investeerders.</p> <p>De detailhandelsmarkt is in zijn geheel in handen van particulieren. Marktmechanismen reguleren deze markt. Dit betekent ook dat eigenaren en winkeliers zelf verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de detailhandelsmarkt. De gemeente is echter verantwoordelijk voor de spreiding van de winkelvoorzieningen over de stad, zodat burgers binnen redelijke afstand van de woning winkels voor de dagelijkse levensbehoeften hebben. Daarnaast formuleert de nota de volgende rol voor de gemeente:</p>	<p>In het voorwoord wordt benoemd dat er veel verschillende actoren betrokken zijn bij de detailhandel, zoals consumenten, winkeliers, ontwikkelaars en eigenaren. Alle betrokken actoren hebben hun eigen belangen.</p> <p>Voor de winkelvoorzieningen in de binnenstad maakt de gemeente Den Haag voor het beheer van de voorzieningen aparte afspraken met marktpartijen. Stichting binnenstadmanagement is een belangrijk platform hierin. Onder andere ondernemersorganisaties en de gemeente maken hier onderdeel van uit.</p>		

	<p><i>“De gemeente geeft de structuur aan waarbinnen particuliere ondernemers kunnen opereren en schept voorwaarden voor een succesvolle bedrijfsvoering. Zo behoort een winkelcentrum goed bereikbaar te zijn en is het onderhoud van de openbare ruimte belangrijk voor de uitstraling van het centrum. Verder moet de gemeente ondernemers helderheid verschaffen over haar visie en beleid in verband met stedenbouwkundige ontwikkelingen, perifere winkelvestigingen of de invulling van de hoofdwinkelstructuur. Investeren betekent risico’s nemen. Als het gemeentelijk beleid op een aantal terreinen onduidelijk is, verhoogt dat het risico voor de ondernemer. Door de juiste voorwaarden te scheppen, kan de gemeente met beperkte (financiële) middelen veel bereiken” (Gemeente Den Haag, 1992).</i></p> <p>De gemeente maakt in haar visie duidelijk welke ontwikkelingen zij gewenst vindt en welke ontwikkelingen zij wil afremmen.</p> <p>Bedrijfsvoering is een taak van ondernemers. Omdat detailhandel wel kan bijdragen aan het oplossen van sommige maatschappelijke problemen, zoals milieubeheer en het bevorderen van werkgelegenheid, kan de gemeente hier samen met ondernemers projecten voor opzetten.</p>	<p>De gemeente gaat samen met de Kamer van Koophandel ondernemers voorlichten over het belang van winkelcentrummanagement.</p> <p>Een klankbordgroep geeft de gemeente advies over de detailhandel. De klankbordgroep bestaat uit: “Kamer van Koophandel, Rijksconsulent Economische Zaken, Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, Raad voor het Grootwinkel- en Filiaalbedrijf, FNV, KNOV, provincie en ook onafhankelijke deskundigen.” (Nota, 1992).</p>		
--	--	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
1992 Hoofdpijnnota detailhandelsbeleid Den Haag	Burgers van de gemeente Den Haag moeten op redelijke afstand van hun woning, de beschikking hebben over een winkelvoorziening met dagelijkse levensbehoeften.	Met betrekking tot grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd in deze nota:	Bij nieuwe plannen moet worden aangetoond dat het evenwicht	Winkelpanden welke in de buurt liggen van grote sloop- en renovatieprojecten

	<p>Wanneer detailhandelsbeleid ontwikkeld wordt en er invulling wordt gegeven aan de hoofdwinkelstructuur, moet rekening gehouden worden met detailhandel welke zich buiten de gemeentegrenzen bevindt.</p> <p>De nota stelt zes voorwaarden voor winkelcentra om tot de hoofdwinkelstructuur te behoren, namelijk:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Er moet genoeg draagvlak zijn en het verzorgingsgebied moet groot genoeg zijn. 2. Op maximaal 600 meter van elke woning moet een winkelcentrum aanwezig zijn. Daarnaast mogen winkelcentra niet te dicht bij elkaar liggen waardoor ze elkaar verzorgingsgebied zouden overlappen. 3. De aanwezige branches en het assortiment in een winkelcentrum moeten gerelateerd worden aan de functie welke dat winkelcentrum vervult binnen de hoofdwinkelstructuur. 4. Er wordt van een winkelcentrum gesproken wanneer winkels geconcentreerd zijn op één locatie. 5. De functie van een centrum binnen de hoofdwinkelstructuur wordt onder andere bepaald aan de hand van de algemene indruk van het centrum en de inrichting van de openbare ruimte. 6. Het bestaande detailhandelsbeleid wordt voortgezet voor zover deze past binnen het beleid van deze nota. 	<p><i>“Grootschalige winkelformules met niet-volumineuze goederen moeten zich – conform het beleid van Rijk en provincie – in de winkelcentra van de hoofdwinkelstructuur vestigen. Indien vestiging binnen de hoofdwinkelstructuur onmogelijk is, is een perifere vestiging bespreekbaar, maar alleen als aan een van de twee volgende voorwaarden wordt voldaan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het bedrijf zorgt voor een versterking van de regionale positie van Den Haag.</i> - <i>De vestiging vormt niet of nauwelijks een versterking van de hoofdwinkelstructuur.”</i> (Gemeente Den Haag, 1992) <p>In de nota is opgenomen dat brand- en explosiegevaarlijke producten en ABC-goederen (auto’s, boten, caravans) zich mogen vestigen op de grotere bedrijventerreinen, bijvoorbeeld de Binckhorst. Een andere vestigingsmogelijkheid voor dit soort bedrijven is langs</p>	<p>in het bestaande aanbod niet verstoord wordt.</p>	<p>komen vaak leeg te staan, omdat het woon- en leefklimaat in de buurten tijdelijk achteruit gaat en ondernemers vaak wachten met investeren in zulke gebieden. Om te voorkomen dat deze leegstaande panden een functie krijgen welke niet past binnen een winkelstraat, omdat eigenaren hun lege pand toch gevuld willen hebben, worden deze panden tijdelijk uit de markt genomen en wordt er gewacht op een geschikte huurder. De Pandenbank, de centrale organisatie, zoekt in samenwerking met de beheerder naar een geschikte</p>
--	--	--	--	--

	<p>De detailhandel in de gemeente Den Haag kent de volgende hiërarchie: buurtwinkelcentra, wijkwinkelcentra, stadsdeelcentra en het kernwinkelapparaat. Elk winkelcentrum heeft op basis van deze hiërarchie zijn eigen minimale grootte aan verzorgingsgebied, een passend aanbod en een passende hoeveelheid vestigingen. Daarnaast bestaan er ook nog bijzondere centra welke niet passen in de bestaande hiërarchie, maar welke bijvoorbeeld voor het toerisme van groot belang zijn. Deze centra behoren ook tot de hoofdwinkelstructuur.</p> <p>Door middel van ruimtelijke ordening kan gezorgd worden dat de spreiding van winkelcentra over de stad evenwichtig is. Bij het maken van bestemmingsplannen worden de hoofdwinkelstructuur en het beleid voor perifere vestigingen als uitgangspunt genomen.</p> <p>Schaalvergroting kan plaatsvinden zolang deze past binnen de hoofdwinkelstructuur en passen bij de functie en plaats van het winkelcentrum in de bestaande hiërarchie.</p>	<p>toegangswegen. Tuincentra mogen zich aan randen van wijken of de rand van de stad vestigen wanneer zij hier goed ontsloten zijn. In deze nota wordt gedacht aan een concentratie van meubelwinkels om tot een meubelboulevard te komen op de locatie Laakhaven-Centraal.</p> <p>Wanneer perifere vestiging mogelijk gemaakt moet worden door het afwijken van een bestemmingsplan, moet een procedure ingegaan worden waarbij het college van B&W of Gedeputeerde Staten een vrijstelling kunnen verlenen. Bij deze procedure hoort het uitvoeren van een distributieplanologisch onderzoek om aan te tonen dat de ontwikkeling geen nadelige gevolgen heeft voor de hoofdwinkelstructuur.</p>		<p>kandidaat voor deze leegstaande panden.</p>
--	--	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
<p>1992 Hoofdlijnennota detailhandelsbeleid Den Haag</p>	<p>De nota stelt het volgende doel met betrekking tot de detailhandelsstructuur in Den Haag:</p> <p><i>“De stad moet over een netwerk van winkelcentra beschikken dat aansluit bij de wensen van de consument, maar dat ook grofmazig genoeg is om ondernemers de kans te bieden voldoende omzet te halen voor een gezonde bedrijfsvoering”</i> (Gemeente Den Haag, 1992).</p> <p>Deze doelstelling tracht de gemeente te bewerkstelligen door middel van de hoofdwinkelstructuur. Nieuwe initiatieven moeten dan ook binnen deze structuur passen en zorgen voor een kwaliteitsverhoging.</p> <p>Omdat het vervallen van ‘de winkel op de hoek’ voor ouderen lastig kan zijn omdat zij nu verder weg hun boodschappen moeten doen en zij hier niet altijd toe in staat zijn, wordt er gekeken naar het oprichten van een boodschappenservice of het oprichten van een rijdende markt waarbij bijvoorbeeld een groenteboer een uur lang op dezelfde plek staat en daarna weer verplaatst.</p>			<p>Het doel van de gemeente met deze nota is een duidelijk detailhandelsbeleid opstellen. Dit moet voorkomen dat in de toekomst grootschalige herstructureringsprocessen nodig zijn, welke economisch kostbaar zijn.</p> <p>Wanneer er nieuwbouw plaatsvindt van winkelstraten in buurten met veel etnische ondernemers, moet rekening gehouden worden met de wensen van deze ondernemers. Zo willen zij vaak een relatief klein verkoopoppervlak.</p> <p>Omdat de detailhandel een structureel tekort heeft aan personeel, worden er acties opgestart om werkzoekenden en jongeren beter bekend te maken met de sector om zo dit probleem op te lossen.</p>

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
1992 Hoofdlijnennota detailhandelsbeleid Den Haag	<p>De nota maakt duidelijk dat veranderingen in de maatschappij, trends en verschuivingen in de cultuur en een toename of afname van de welvaart direct doorwerken in de detailhandel.</p> <p>Er worden vier hoofdthema's behandeld als het gaat om trends en ontwikkelingen, namelijk demografische trends, koopgedrag van de moderne consument, verschuivingen in de detailhandel en ontwikkelingen in Den Haag. Deze vier hoofdthema's merken de volgende trends en ontwikkelingen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demografische trends: vanaf 1960 daalt het inwonertal van Den Haag, waardoor het verzorgingsgebied voor winkeliers steeds groter moet worden zodat zij hun omzet kunnen halen. Dit zorgt er echter voor dat er overlap ontstaat in de verzorgingsgebieden van winkeliers. Op het gebied van bevolking vinden nog meer ontwikkelingen plaats. De bevolking wordt steeds jonger en met name het aandeel van de leeftijdsgroep 35-64 jaar stijgt sterk. Omdat verschillende leeftijdsgroepen een verschillen bestedingspatroon hebben, moet de detailhandel rekening houden met veranderingen in de samenstelling van de bevolking. Ook het koopgedrag van allochtonen verschilt van het koopgedrag van Nederland. - Koopgedrag van de moderne consument: het koopgedrag van consumenten is steeds moeilijker te voorspellen. De consument is mobieler geworden, waardoor zij niet meer gebonden zijn aan dichtbij zijnde winkelcentra. Daarnaast zijn consumenten steeds meer prijsbewust en kwaliteitsbewust. Winkelen wordt voor consumenten een vorm van uitgaan, waardoor winkelcentra plezierig en comfortabel moeten zijn. Consumenten geven relatief minder geld uit aan de detailhandel en meer aan extra vakanties, een auto of sport. - Verschuivingen in de detailhandel: het totale winkeloppervlakte groeit, maar het aantal winkels neemt af. Er treedt dus schaalvergroting op. Deze schaalvergroting zorgt ervoor dat winkels in bepaalde branches moeite hebben met het vinden van een vestiging in een bestaand winkelcentrum. Deze branches gaan zich vestigen op bedrijventerreinen of andere perifere vestigingen. Telewinkelen kan ook in Den 	<p>Het detailhandelsbeleid moet alert zijn op veranderingen die zich voordoen in de markt en in de maatschappij en zij moet hier op inspelen. Zo verandert consumentengedrag snel en breidt het aantal producten zich uit. Om op veranderingen in te kunnen spelen is het noodzakelijk de beschikking te hebben over actuele en betrouwbare informatie. Het Distributie Planologisch Informatiesysteem (DIS) is hier een geschikt instrument voor. De gemeente gaat in dit kader samen met de Kamer van Koophandel een databestand ontwikkelen waarin de ontwikkelingen aan de vraagzijde van de detailhandel verwerkt zijn. Hierin kan misschien ook samengewerkt worden met de provincie door aan te sluiten bij het koopstromenonderzoek Zuid-Holland.</p> <p>In deze nota wordt rekening gehouden met trends die op dit moment zichtbaar zijn of welke zich in de nabije toekomst zullen aandienen en voorzien zijn. De gemeente wil haar beleid afstemmen op trends en ontwikkelingen, ook in de toekomst</p>

	<p>Haag. Dat betekent dat producten met een telefoon besteld kunnen worden en de producten daarnaast thuisbezorgd worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelingen in Den Haag: stedelijke ontwikkelingen zoals kantorenlocaties of woningbouwprojecten kunnen een kans zijn voor de detailhandel, maar deze nieuwe detailhandel moet wel binnen de hoofdwinkelstructuur passen. In naoorlogse wijken worden winkelvoorzieningen geherstructureerd. Deze herstructureringsprojecten sluiten aan bij visie van deze detailhandelsnota. De binnenstad moet een nog hoogwaardigere detailhandelslocatie worden. 	<p>waar trends zullen optreden die op dit moment nog niet voorzien zijn. Dit betekent dat zij op de hoogte moet blijven van trends die zich voordoen.</p>
--	--	---

Analyseschema Den Haag 2005

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
<p>2005 Detailhandelsnota Den Haag: Maak het nieuwe mogelijk, behoud het goede (Kadernota) (Gemeente Den Haag, 2005)</p>		<p><i>“Detailhandel is in de eerste plaats een zaak van ondernemers zelf. De overheid wil hen niet voor de voeten lopen”</i> (Gemeente Den Haag, 2005). Dat betekent ook dat ondernemers niet direct met hun problemen bij de overheid moeten aankloppen. Het moet duidelijk zijn welke rol de verschillende partijen aannemen. <i>“Alleen dan is een goede samenwerking mogelijk, waarbij elke partij vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid een bijdrage levert”</i> (Gemeente Den Haag, 2005).</p>		<p>In de bijlagen zijn de volgende zaken te vinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een beschrijving van het functioneren van de detailhandel in Den Haag, met daarin vraag- en aanbod trends en de gevolgen voor Den Haag, sociaal-economische en demografische kenmerken Den Haag - Een overzicht van het vigerend beleid Haaglanden en gemeentelijk beleid - Checklist voor de detailhandelsmonitor - Een overzicht van de ontwikkeling van winkellocaties in de periode 1994-2000

		De gemeente probeert met de beperkte middelen die zij heeft een gezonde detailhandelsmarkt te creëren voor ondernemers. <i>“De gemeente hecht daarbij aan continuïteit, maar ook aan heldere criteria voor het beoordelen en accommoderen van nieuwe ontwikkelingen”</i> (Gemeente Den Haag, 2005).		<ul style="list-style-type: none"> - Kengetallen hoofdwinkelstructuur landelijk - Gerelateerd beleid voor de detailhandelsmarkt
--	--	---	--	---

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2005 Detailhandelsnota Den Haag: Maak het nieuwe mogelijk, behoud het goede (Kadernota) (Gemeente Den Haag, 2005)	<p>Het wordt aantrekkelijker gemaakt om de binnenstad en Scheveningen te bezoeken voor recreatief winkelen. Hierdoor moet Den Haag meer kwaliteit en aantrekkingskracht krijgen als winkel- en vrijetijdsstad.</p> <p>De hoofdwinkelstructuur biedt de basis van het locatiebeleid. Binnen deze structuur moeten winkels zoveel mogelijk geconcentreerd worden, omdat dit voordelen heeft als een breder en dieper aanbod en hierdoor meer aantrekkingskracht op consumenten; het zorgt voor</p>	<p>Ontwikkelingen buiten de hoofdstructuur worden middels een toetsingskader getoetst.</p> <p>Er zijn geen nieuwe PDV-ontwikkelingen toegestaan buiten de bestaande locaties. Wanneer een uitzonderlijk concept zich wil vestigen in de gemeente, is een locatie aangewezen waar deze zich kan vestigen en dus een versoepeling van de regels is toegestaan. Het concept mag echter geen regionale functie en een structuur-verstorende werking hebben. Aanvullende criteria zijn niet van toepassing bij relocatie van PDV-formules die binnen het marktgebied van Den Haag plaatsvinden.</p> <p>Regels omtrent GDV-locaties worden niet versoepeld.</p>	<p>De bestaande winkelstructuur op buurt- en wijkniveau wordt behouden en versterkt, maar dat betekent wel dat (delen van) sommige nu nog bestaande concentraties, die niet levensvatbaar blijken, opgegeven worden (herstructurering). Een andere oplossing is revitalisering.</p> <p><i>“Uitbreiding van bestaande locaties mag niet ten koste gaan van (investeringen in) nabije winkellocaties die tot de hoofdstructuur behoren. Een goede afweging en positionering van winkellocaties</i></p>	

	<p>herkenbaarheid en onderscheidend vermogen en minder overlap tussen winkelgebieden; er ontstaat een betere economische basis voor ondernemers en er wordt een schaarste gecreëerd van locatie en gebieden kunnen beter gestuurd worden.</p> <p>Een aantal kleinere buurt- en wijkwinkelcentra staan onder druk door het draagvlak wat terugloopt (gezinsverdunding) en schaalvergroting die zich voordoet. Het verzorgingsgebied van een gemiddeld wijkwinkelcentrum zal toenemen door het onvermijdelijk uitvallen van winkellocaties. <i>“De kwaliteit en levensvatbaarheid van overgebleven locaties neemt echter toe”</i> (Gemeente Den Haag, 2005).</p> <p>Er komen geregeld locaties vrij voor nieuwe ontwikkelingen. Indien detailhandel voor een locatie wordt aangemerkt, zijn hiervoor de toetsingscriteria van toepassing.</p>	<p>Den Haag heeft de Megastoren (PDV en GDV) en The Globe (GDV). Het kinderwinkelcentrum de Drie Koekjes in de binnenstad is alweer opgeheven. Nieuwe themaconcepten moeten voldoen aan de in de detailhandelsnota geselde criteria.</p> <p><i>“De nadruk ligt op vernieuwing, kwaliteit en onderscheidend vermogen. Indien detailhandel in de sector dagelijkse artikelen in een themacentrum gevestigd wordt, moet aantoonbaar zijn dat de verzorgingsstructuur uit type 2 (wijk- en buurtcentra) niet verstoord wordt”</i> (Gemeente Den Haag, 2005). Wanneer het gaat om niet dagelijkse artikelen mogen deze het functioneren van stadsdeelcentra en de binnenstad niet aantasten.</p> <p><i>“De Megastores heeft een moeizame start gehad en kampt nog altijd met leegstand. Het concept richt zich op woninginrichting (PDV en GDV)”</i> (Gemeente Den Haag, 2005). Er is daarnaast een aanbod te vinden van (niet)dagelijkse formules en twee supermarkten. Voor zover het mogelijk is volgens het bestemmingsplan wil de gemeente dat solitaire grootschalige formules zich clusteren in de Megastores. De Megastores moet geen nieuw stadsdeelcentrum worden, want dat is niet genoeg vernieuwing van het winkelaanbod in Den Haag. Juist de vernieuwing en het onderscheidende aanbod zijn de dingen waar de gemeente naar streeft.</p> <p><i>“De Vliet-/A12 zone leent zich goed als potentiële locatie voor een themaontwikkeling met</i></p>	<p><i>onderling is belangrijk”</i> (Gemeente Den Haag, 2005).</p> <p>De hoofdwinkelstructuur bestaat uit locaties die en duidelijk herkenbare winkelconcentratie vormen. Zij hebben minimaal een buurtverzorgende functie of er is een trekker aanwezig. De Detailhandelsmonitor bepaald of locaties in de gevarezone kunnen voortbestaan (voldoende maatschappelijk of economisch rendement). Wanneer locaties twee keer negatief scoren achter elkaar volgend, dan vallen zij buiten de hoofdwinkelstructuur. De winkellocaties binnen de hoofdwinkelstructuur moeten zich van elkaar kunnen onderscheiden.</p> <p>De Megastores mag geen verder stadsdeel- of wijkgebonden aanbod krijgen, omdat dit de bestaande winkelstructuur zal verstoren.</p>	
--	---	--	---	--

		<i>detailhandel en leisure, bijvoorbeeld bij het nieuw te ontwikkelen ADO- stadion. Marktpartijen werken momenteel aan een concept op deze locatie” (Gemeente Den Haag, 2005).</i>		
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2005 Detailhandelsnota Den Haag: Maak het nieuwe mogelijk, behoud het goede (Kadernota) (Gemeente Den Haag, 2005)	Scheveningen moet meer bezoekers trekken en deze bezoekers moeten meer uitgeven.			

Beleidsstuk	Inhoud		Overig
	Aanpassingsvermogen		
	Trends en ontwikkelingen		
2005 Detailhandelsnota Den Haag: Maak het nieuwe mogelijk, behoud het goede (Kadernota) (Gemeente Den Haag, 2005)	<p><i>“De detailhandel is een dynamische sector die zich snel aanpast aan de vraag/behoefte van de steeds kritischer wordende consument. De impact van marktontwikkelingen en trends op de stad worden in deze kadernota aangekaart” (Gemeente Den Haag, 2005).</i></p> <p>In de supermarktbranche vindt schaalvergroting plaats. Wanneer deze ontwikkelingen binnen de hoofdwinkelstructuur plaatsvinden vindt de gemeente positief, omdat het bestaande winkelaanbod dan van deze ontwikkeling kan profiteren. Grotere supermarkten hebben een aantrekkende werking op consumenten. Wanneer schaalvergroting in de bouwmarktbranche plaatsvindt wil de gemeente graag een effectstudie uitvoeren. Ook deze trend moet zoveel mogelijk plaatsvinden bij bestaande winkelconcentraties.</p> <p>Levensmiddelengroothandels vestigen zich op bedrijventerreinen en mogen niet direct verkopen aan de consument. Er wordt kritisch gekeken naar het toevoegen van nieuwe levensmiddelengroothandels.</p> <p>Factory Outlet Centra zijn in opkomst. Dergelijke initiatieven moeten onderscheiden zijn en een toegevoegde waarde voor de detailhandelsmarkt.</p>		

	<p>E-commerce wordt voornamelijk gebruikt voor informatie- en marketingdoeleinden. De vlucht van internet aankopen en het afnemen van het aantal fysieke winkels valt nog mee. De winkel blijft belangrijk voor het contact met consumenten. Goederendistributie zou kunnen plaatsvinden vanaf bedrijfsterreinen in Den Haag en internetwinkels zouden zich hier dan ook kunnen vestigen voorzover dit is toegestaan in het beleid en bestemmingsplannen.</p> <p>Er treedt branchevervaging op wat geen probleem is voor reguliere detailhandelslocaties. Dit is echter niet toegestaan op PDV-locaties en daar mag maximaal 100 m² of 10% van het totaal vvo aan branchevreemde artikelen aanwezig zijn.</p>	
--	--	--

Analyseschema Den Haag 2015

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2015 Actieprogramma Den Haag Winkelstad 2015-2018 (Gemeente Den Haag, 2015)		<p><i>“Samenwerking staat aan de basis van een succesvolle aanpak. Professioneel georganiseerde winkeliersverenigingen zijn noodzakelijk als betrouwbare gesprekspartner voor de gemeente. Een BIZ kan zorgen voor samenwerking tussen ondernemers (en mogelijk eigenaren). Ook bewoners tonen steeds meer betrokkenheid bij hun winkelgebied”</i> (Den Haag, 2015).</p> <p>Door het onderhouden van een uitgebreid lokaal en nationaal netwerk kunnen kansen die</p>	Distributieplanologisch onderzoek (kwantitatief onderzoek) vormt de basis voor het afbouwen en versterken van verschillende winkelgebieden.	<p><i>“De periodieke detailhandelsmonitor dient als onderlegger voor zowel bepaling van de hoofdwinkelstructuur (winkelplanning) als de te maken inhoudelijke keuzes voor het Actieprogramma Winkelstad”</i> (Gemeente Den Haag, 2015).</p> <p>Het hoofdwinkelgebied wordt bepaald aan de hand van de detailhandelsmonitor. De Detailhandelsmonitor is uitgevoerd in</p>

		<p>zich voordoen benut worden. Samen met het bedrijfsleven kunnen kansen gepakt worden en de gemeente neemt hier het voortouw in.</p> <p>De gemeente gaat meer inzetten op ondernemersgerichte dienstverlening, zoals integrale afstemming, communicatie en informatievoorziening. In nauwe samenwerking met marktpartijen zal het Actieprogramma uitgevoerd worden. De rol van de gemeente wordt bij elk voorstel apart uitgewerkt. De samenwerking zorgt voor het ontstaan van netwerken en daarnaast ook voor draagvlak en voeding van het Haagse detailhandelsbeleid.</p>		<p>2009 en 2013 en hier zitten al verschillen in en zijn dus keuzes gemaakt wat betreft de hoofdwinkelstructuur (8 winkelgebieden behoren niet meer tot de structuur en er zijn 6 nieuwe winkelgebieden welke nu wel tot de hoofdstructuur behoren).</p> <p>Er wordt ook kwalitatief onderzoek gebruikt waarbij concept ontwikkeling en positionering van winkelgebieden centraal staat, naast de dpo's.</p>
--	--	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2015 Actieprogramma Den Haag Winkelstad 2015-2018 (Gemeente Den Haag, 2015)	<p>Het locatiebeleid komt voort uit de Detailhandelsnota van 2005.</p> <p>De gemeente richt zich op de binnenstad en de sterke winkelgebieden in buurten en wijken. Wel worden er heldere keuzes gemaakt voor minder, maar betere winkelgebieden, omdat in de huidige tijd niet alle winkelgebieden behouden kunnen blijven. <i>“Den Haag zet in op concentratie van de winkels</i></p>	<p>Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen zijn mogelijk wanneer deze vernieuwend zijn en voor dynamiek zorgen en niet inpasbaar zijn in de hoofdwinkelstructuur en bijzondere concepten betreft. Dit gebeurt enkel incidenteel.</p> <p>De Megastores en Binckhorst zijn de locaties waar grootschalige perifere detailhandel zich kan vestigen.</p>	<p>Binnen de hoofdwinkelstructuur wordt de keuze gemaakt voor perspectiefrijke winkelgebieden waar op ingezet wordt. <i>“Deze keuze is gemaakt aan de hand van huidige functioneren, potentie/perspectief en belang voor wijk en stad. Ook andere winkelgebieden kunnen beroep doen op ondersteuning, echter met</i></p>	<p>Alleen langdurig en consistent beleid kan volgens de gemeente Den Haag tot resultaat leiden.</p> <p>Het actieprogramma gaat verder met het versterken van winkelgebieden en het faciliteren van vernieuwing en dynamiek. Hiermee bouwt deze voort op het vorige actieprogramma.</p>

	<p><i>binnen een robuuste hoofdwinkelstructuur en transformatie naar andere functies van winkels en winkelgebieden buiten deze hoofdwinkelstructuur. Hiermee behouden we vitale en levendige winkelgebieden, met minder leegstand” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p> <p><i>“We pakken de winkelgebieden integraal en in onderlinge samenhang aan” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p>	<p><i>“In het kader van het voorgaande actieprogramma hebben we een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor clustering van detailhandel buiten de hoofdwinkelstructuur (perifere detailhandel), de uitkomsten hiervan zullen we in deze nieuwe nota opnemen als een beleidsaanpassing” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p>	<p><i>lagere prioriteit” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p> <p>Als er een vernieuwend en onderscheidend concept is kan deze buiten de hoofdwinkelstructuur gehuisvest worden, wanneer deze de hoofdwinkelstructuur niet aantast.</p>	<p><i>“Het Haagse retailbeleid is tweeledig, de winkelplanning reguleert welke detailhandel zich waar mag vestigen [...] het stimuleringsbeleid is erop gericht Den Haag als winkelstad voor consument en ondernemer zo aantrekkelijk mogelijk te maken” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p>
--	---	--	--	---

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2015 Actieprogramma Den Haag Winkelstad 2015-2018 (Gemeente Den Haag, 2015)	De hoofdwinkelstructuur bepaald welke winkelgebieden de prioriteit krijgen. Er komen minder, maar daardoor betere en compactere winkelgebieden.			

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2015 Actieprogramma Den Haag	Ook Den Haag ondervindt de gevolgen van de economische crisis en de toenemende internetaankopen. Zij zien de toename van leegstand stabiliseren en de huren en aantal m2 zijn afgenomen. Wel is de	Inspelen op vernieuwing, op basis van de trends en ontwikkelingen die zij opmerken, willen zij proberen om

<p>Winkelstad 2015-2018 (Gemeente Den Haag, 2015)</p>	<p>werkgelegenheid toegenomen in de detailhandel. Dit actieprogramma wil inspelen op een aantal onderliggende tendensen, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“De grote steden zijn in trek, met name de G4 doen het goed als winkelsteden, hier is sprake van bevolkingsgroei, nieuwe retailontwikkelingen en een gunstig vestigingsklimaat.</i> - <i>Nieuwe technologieën bieden nieuwe kansen, winkels en winkelgebieden moeten ‘smart’ worden, meer service bieden en zowel online als offline actief zijn (omnichannel).</i> - <i>Lokaal ondernemerschap is weer terug: de consument is op zoek naar ‘echte’ persoonlijke producten, een buurtgevoel, specialiteitenwinkels en horeca.</i> - <i>Bewoners zijn meer betrokken bij nieuwe samenwerkingsvormen met winkelgebieden in de wijk en organiseren samen met ondernemers activiteiten en evenementen en initiëren ook nieuwe ideeën en projecten op bijvoorbeeld het gebied van cultuur en duurzaamheid.</i> - <i>Markten nieuwe stijl: events en markten in winkelgebieden worden druk bezocht en zorgen voor levendigheid en een grotere binding.</i> - <i>Internationalisering van de winkelmarkt: steeds meer internationale, grootschalige winkelformules treden toe tot de Nederlandse winkelmarkt, waarbij Den Haag zich steeds meer als tweede vestigingslocatie in Nederland positioneert</i> - <i>Dynamiek door nieuw ondernemerschap: veel vernieuwende winkel- en horecaconcepten worden gestart en uitgebouwd, waarbij de grenzen tussen winkel en horeca (mengfuncties) en tussen food en non-food steeds meer vervagen.</i> - <i>Toerisme wordt steeds belangrijker: als tweede toeristenstad van Nederland trekt Den Haag steeds meer bezoekers en weet hiermee ook de winkelomzet en bezoekersaantallen op peil te houden.</i> 	<p>als winkelmarkt voorop te blijven lopen. Dit doen zij door in te spelen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Stimuleren van smart shopping: nieuwe technologieën die het winkelgedrag veranderen en veraangamen (online en offline).</i> - <i>Nieuwe vormen van samenwerking, o.a. door de BIZzen en het Haags Retailpunt.</i> - <i>Accommoderen van vernieuwende winkel- en horecaformules, internationaal en lokaal.</i> - <i>Stimuleren van levendigheid in winkelstraten, door o.a. faciliteren van nieuwe markten en terrassen.</i> - <i>Slim vermarkten van Den Haag winkelstad en inzetten op toerisme” (Gemeente Den Haag, 2015).</i> <p><i>“Den Haag voert al jaren consequent en consistent retailbeleid. Een vaste lijn, waarbij wel wordt ingespeeld op nieuwe trends en veranderende marktomstandigheden” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p> <p>Door het gevoerde concentratiebeleid, het consumentengedrag dat verandert door bijvoorbeeld internet en winkelstraten waar steeds meer functies in geïntegreerd worden heeft gezorgd voor een dalend detailhandelsaanbod. Hierdoor kan er wel groei plaatsvinden van de topwinkellocaties. Als resultaat van het gevoerde beleid is er nog relatief veel uitbreidingsruimte voor winkels aanwezig in de gemeente. Er wordt zorgvuldig omgegaan met uitgifte van deze beschikbare ruimte, om de sterke winkelstructuur te behouden.</p>
---	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Compactere winkelgebieden: de uiteinden van winkelgebieden staan onder druk en verschieten van kleur en de winkelfunctie concentreert zich steeds meer in de kerngebieden.</i> - <i>Professionalisering van winkelgebieden: de BIZzen hebben gezorgd voor goed georganiseerde winkeliersverenigingen” (Gemeente Den Haag, 2015).</i> <p><i>“Met de effecten van de economische crisis, leegstand en het veranderend consumentengedrag moet nog sterker gekozen worden dan voorheen voor winkelgebieden” (Gemeente Den Haag, 2015.</i></p>	<p>Er wordt voor gezorgd dat het detailhandelsbeleid binnen de wet- en regelgeving in Nederland en Europa past. Dit betreft het juridisch-planologisch kader. Deze vernieuwing van het detailhandelsbeleid sluit ook aan bij een veranderende economische situatie en bij nieuwe marktontwikkelingen. <i>“Daarnaast heeft het striktere provinciale beleid gevolgen voor de Haagse detailhandelsstructuur en zal de nota hierop ingaan als het gaat om onderbouwing van nieuwe initiatieven en de provinciale eisen die hieraan worden gesteld” (Gemeente Den Haag, 2015).</i></p>
--	---	--

Analyseschema Utrecht 1988

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
Detailhandelsnota Gemeente Utrecht 1988: Een winkelhart van buurt tot binnenstad (Gemeente Utrecht, 1988)		De gemeente heeft weinig middelen om een krachtig detailhandelsbeleid te voeren.	<p>Aanbevelingen voortkomend uit het distributieplanologisch onderzoek ‘Utrecht en omgeving’ (E.I.M., 1982) vormen de richtlijnen voor het detailhandelsbeleid.</p> <p>In de bijlage (9) zijn de aanbevelingen uit het distributieplanologisch onderzoek ‘Utrecht en omgeving’ (E.I.M., 1982) opgenomen.</p> <p>Belangrijkste punten hieruit zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stadscentra vervullen ook een wijk- en buurtverzorgende functie - In oudere wijken zal meer verspreide bewinkeling voorkomen, maar kan deze bij leegstand door flexibele bestemmingsplannen snel omgezet worden. 	<p>Er staat een beschrijving van de ontwikkelingen in de Utrechtse detailhandel van de afgelopen tien jaar en de winkelhiërarchie in.</p> <p>Het aantal winkelvestigingen</p>

			<ul style="list-style-type: none"> - Geen aanbeveling voor uitbreiding van detailhandel op bedrijventerreinen. - Bij de uitwerking van bestemmingsplannen is het goed om te kijken waar een flexibele regeling gewenst is, voor bijvoorbeeld functieverandering. - De Utrechtse binnenstad heeft een belangrijke regionale functie. - Het wordt de gemeente aangeraden bij de bepaling, invulling en uitvoering van het beleid ten aanzien van de binnenstad in het algemeen en ten aanzien van het binnenstedelijk detailhandelsapparaat in het bijzonder, regelmatig en geïnstitutionaliseerd overleg voert met een representatieve vertegenwoordiger van de betrokken ondernemers. 	neemt af net als de werkgelegenheid. Utrecht kent de volgende typen winkelcentra: stadscentrum, stadsdeelcentrum, wijkcentrum, versterkt buurtcentrum, buurtcentrum, verspreide bewinkeling.
Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
Detailhandelsnota Gemeente Utrecht 1988: Een winkelhart van buurt tot binnenstad (Gemeente Utrecht, 1988)	<p>De Utrechtse detailhandel (Utrechtse winkelcity) vervult een regionale rol.</p> <p>Randen en aanloopstraten hebben een minder stubiele winkelfunctie. Hier komt functieveranderingen vaker voor dan in het centrale deel van de winkelcity. Randen en aanloopstraten zijn wel van groot belang voor een divers aanbod van het stadscentrum.</p> <p>Winkels op buurtniveau vallen weg, met name verspreide bewinkeling. Ook buurtcentra worden steeds meer bedreigd, waardoor in de toekomst dagelijkse goederen zich niet meer op loopafstand van inwoners bevinden. De gemeente wil het proces van inkrimping gaan sturen, zodat een dagelijkse goederen voor iedereen op loopafstand gevestigd zijn.</p>	Er is, in samenhang met schaalvergroting, een tendens tot vestiging buiten bestaande winkelconcentraties. Met name ontwikkelingen in de duurzame sector zijn belangrijk voor de winkelcity. Met name bouwmarkten en winkelvestigingen (meubelzaken, doe-het-zelf zaken, discountachtige zaken) binnen de meubelbranche willen zich vestigen op perifere locaties.	<p>Ontwikkelingen in Nieuwegein en Maarssen hebben geen invloed op de Utrechtse winkelcity. Wanneer de winkelcity echter wordt uitgebreid zal dit wel leiden tot problemen in meer perifere winkelstraten.</p> <p>Binnen de winkelcity moet naar ruimtelijke mogelijkheden worden gezocht om uitholling te voorkomen. Perifere vestiging moet daarom tegengegaan</p>	

	Voor iedere locatie in Utrecht zijn de mogelijkheden qua uitbreiding, grootschalige vestigingen etc. aangegeven.	De gemeente Utrecht volgt het restrictieve rijksbeleid	worden, ook buiten de gemeentegrenzen.	
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
Detailhandelsnota Gemeente Utrecht 1988: Een winkelhart van buurt tot binnenstad (Gemeente Utrecht, 1988)	<p>Een uitbreiding van de winkelcity moet, wanneer deze nodig is, in oostelijke richting plaatsvinden. Winkels moeten zich zoveel mogelijk concentreren.</p> <p>De gemeente volgt ontwikkelingen in de omliggende gemeenten nauwlettend om te kijken wat de effecten zijn voor de winkelcity.</p> <p>De locaties waar winkels gevestigd zijn en het beleid dit niet toestaat worden niet verbeterd door de gemeente.</p> <p>Binnen bestaande winkelgebieden moet schaalvergroting plaatsvinden en hier moet ruimte voor zijn.</p> <p>Bestaande winkelgebieden moeten in stand gehouden worden en waar dat kan versterkt.</p>	<p>Alleen brand- en explosiegevaarlijke goederen en volumineuze goederen mogen zich perifeer vestigen. Andere soorten winkels zouden de stedelijke centra aantasten.</p> <p>Perifere vestiging wordt zoveel mogelijk tegengegaan.</p> <p>Bij de beoordeling wordt gelet op het volgende: -- "Grootschalige vestigingen in de sector voedings- en genotmiddelen: element bij de beoordeling van een grote supermarkt op de omringende buurtstructuur. Hier wordt in principe uitgegaan van een max van 750 m². -- Grootschalige vestigingen in de sector duurzame en overige goederen: alleen gelet op hun huidige functie- en nog even afgezien van de ruimtelijke mogelijkheden, zie hierna – zijn de volgende winkelcentra in principe geschikt voor vestiging van winkels met een omvang van 1000 a 1500 m²" (Gemeente Utrecht, 1988).</p>	<p>Op enkele uitzonderingen na moet vestiging buiten bestaande winkelgebieden onmogelijk gemaakt worden.</p>	

	<p>Er moet een kleinschalige verzorgingsstructuur behouden worden voor inwoners met betrekking tot buurtcentra. Voedings- en genotmiddelen moeten voor iedereen op loopafstand aanwezig zijn.</p> <p>Verspreide bewinkeling moet geconcentreerd worden</p>	<p>De gemeente wil ruimte bieden voor grootschalige detailhandel, onderscheiden naar de branches voedings- en genotmiddelen en duurzame en overige goederen.</p> <p>Er is in Utrecht maar een meubelboulevard mogelijk</p>		
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud	Overig
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	
Detailhandelsnota Gemeente Utrecht 1988: Een winkelhart van buurt tot binnenstad (Gemeente Utrecht, 1988)	<p>Grotere centra worden versterkt, ten opzichte van kleine buurtcentra, door de trend van schaalvergroting in de levensmiddelhandel. Grote centra worden daarnaast aantrekkelijker voor consumenten omdat zij steeds prijsbewuster worden.</p> <p>Steeds meer bedrijven willen zich, door de trend van schaalvergroting o.a., gaan vestigen op perifere locaties omdat zij op zoek zijn naar ruimte, wat ten koste kan gaan van de bestaande centra.</p> <p>Sfeer, service en kwaliteit worden steeds belangrijker en hier wordt dan ook op ingespeeld.</p> <p>Er ontstaat een markt met speciaalzaken met een diep assortiment door individualiseringstendensen in de maatschappij.</p> <p>Recreatief winkelen neemt toe, hierdoor worden grotere centra steeds belangrijker.</p> <p>Buurtcentra en verspreide bewinkeling hebben het zwaar, omdat zij zowel te duur als niet aantrekkelijk gevonden worden. Buurtwinkels vervullen een aanvullende functie.</p> <p>Steeds meer ondernemingen lopen economisch slecht.</p> <p>De rijdende winkel kan een grotere rol gaan spelen wanneer buurtbewinkeling terugloopt, net als nieuwe distributievormen als thuiswinkelen. De omvang van deze trend wordt voornamelijk gering geacht.</p>	

	<p>Consumenten worden mobieler, krijgen meer vrije tijd en daarnaast worden ook werktijden steeds flexibeler. Er wordt minder besteed in de detailhandel doordat de koopkracht van huishoudens daalt. Daarnaast wordt er meer geld besteed aan niet detailhandel. Midden- en kleinbedrijven staan qua omzet onder druk.</p>	
--	---	--

Analyseschema Utrecht 2000

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
<p>2000 Detailhandelsnota Utrecht: Boodschap aan winkels (Gemeente Utrecht, 2000)</p>		<p><i>“De gemeente is een belangrijke partij die sturend, ondersteunend en in een aantal situaties bepalend kan optreden”</i> (Gemeente Utrecht, 2000).</p> <p><i>“De Nota is tot stand gekomen in een goede samenwerking tussen DHV REA en de afdelingen Bestuursinformatie en Economische Zaken van de gemeente Utrecht”</i> (Gemeente Utrecht, 2000).</p> <p><i>“De totstandkoming van de nota is begeleid door de volgende instanties en organisaties (in goede samenwerking tussen opdrachtgever en uitvoerders):</i></p>		<p>Actueel beeld aanbodsituatie is gemaakt samen met een visie op de detailhandelsstructuur.</p> <p>De nota geeft de volgende basis weer van het beleid (Gemeente Utrecht, 2000):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werkbezoeken aan winkelconcentraties - Ordenen historisch winkelbestand - Analyseren onderzoek- en adviesrapporten - Verzamelen demografische gegevens - Inventariseren winkelaanbod en overige voorzieningen per winkelgebied - Inventariseren van de te verwachten ontwikkelingen, plannen/initiatieven - Tabelleren en analyseren verzamelde gegevens, beschrijving trends

		<ul style="list-style-type: none"> - <i>Afdeling Economische Zaken van de Dienst stadsontwikkeling (DSO) gemeente Utrecht</i> - <i>Afdeling Bestuursinformatie (BIS) gemeente Utrecht</i> - <i>Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en ontwerp, DSO gemeente Utrecht</i> - <i>Afdeling Mobiliteit en Verkeer, DSO gemeente Utrecht</i> - <i>Afdeling APM, DSO gemeente Utrecht</i> - <i>Diensten DSB en DWS gemeente Utrecht</i> - <i>Wijkbureau's</i> - <i>Projectbureau Leidsche Rijn</i> - <i>Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Utrecht en omstreken</i> - <i>Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), tevens optredend voor MKB Nederland en Raad Nederlandse Detailhandel</i> - <i>Klankbordgroep van ondernemers en marktpartijen" (Gemeente Utrecht, 2000)</i> <p>Structureel overleg met betrokken partijen moet gevoerd worden. Zowel detaillisten als winkelconcentraties concurreren met elkaar. Winkeliersverenigingen kunnen aan de gemeente aangeven wat er nodig is in het betreffende winkelcentrum.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren velddiagnose - Uitvoeren vraag- en aanbodanalyse - Uitvoeren sterkte/zwakte analyse - Beoordelen van de effecten van de toekomstplannen <p>De toekomstvisie is ontwikkeld op basis van bureaustudies en –ervaringen. Vanuit deze toekomstvisie is het beleid geformuleerd.</p> <p>Er is een hoofdwinkelstructuur van het stadsgewest Utrecht gemaakt. Deze hiërarchie moet behouden blijven. De demografische ontwikkelingen zijn in kaart gebracht, omdat opbouw en bevolkingssamenstelling in een verzorgingsgebied van belang zijn voor de detailhandel. Het aantal winkels is sinds 1988 gedaald, maar het winkelaanbod in meters is gegroeid. Ook deze ontwikkelingen zijn in kaart gebracht, net als de koopstromen. Het beleid van 1988 is geëvalueerd met als conclusie dat deze gezorgd heeft voor beleidsmatig omgaan met ontwikkelingen. De gemeente heeft gestuurd op basis van de nota. Niet alles is uitgevoerd door de dynamiek in de markt en de overheid kan of moet niet alles regelen. De toekomst van de structuur van de detailhandel in Utrecht is aan de hand van een hiërarchisch model opgesteld (buurt- en wijkcentra, stadsdeelcentra, centrum, grootschalige detailhandel, plaatsgebonden detailhandel, ambulante handel).</p>
--	--	--	--	---

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2000 Detailhandelsnota Utrecht: Boodschap aan winkels (Gemeente Utrecht, 2000)	De gemeente wil naast goede voorzieningen in wijken, buurten, stadsdeelcentra en het centrum ook een hoogwaardig aanbod kunnen bieden van grootschalige detailhandel.	<p>Er bestaat zowel lokaal als regionaal functionerende perifere detailhandel. Een PDV-locatie moet complementair zijn aan traditionele winkelgebieden en bijbehorend aanbod. Dit moet worden aangetoond bij ontwikkelingen buiten de hiërarchische winkelstructuur. Deze ontwikkelingen krijgen de ruimte van de gemeente Utrecht, maar wel onder de voorwaarde dat deze passend is binnen de Utrechtse detailhandelsstructuur.</p> <p>Utrecht heeft in vergelijking met de andere drie grote steden relatief veel grootschalig perifeer aanbod.</p> <p>Bouwmarkten mogen zich vestigen op perifere locaties, met een minimale ondergrens van 1.500 m² bvo. In Utrecht geldt een beperkend beleid ten aanzien van bouwmarkten. Ook tuincentra vallen in de categorie PDV bedrijven.</p> <p>Clustering van grootschalige en perifere woninginrichtingsbedrijven gaat Utrecht goed af (woonboulevard Kanaleneiland). Omdat er steeds meer gelijk soortige clusters ontstaan moet dit cluster meegaan in de concurrentieslag, bijvoorbeeld met</p>	Winkelcentra met potentie moeten gehandhaafd worden. Buurtstrips met beperkt perspectief kunnen van functie veranderen. Het beleid richt zich met name op het optimaliseren en versterken van bestaande winkelconcentraties. Bestaande winkelconcentraties hebben de prioriteit in het beleid. Er wordt gebleven bij de perifere gebieden die tot nu toe zijn aangewezen.	<p>‘Wonen boven winkels’ moet zorgen voor veiligere, leefbaardere en toekomstbestendigere winkelgebieden.</p> <p>Initiatieven voor grootschalige detailhandel rondom Groot Winkelcentrum Overvecht moeten voldoende meerwaarde hebben voor de aanwezige detailhandel en de wijk op sociaal-economisch vlak.</p> <p>Uitvoering vindt plaats op wijk- en buurtniveau.</p>

		<p>Alexandrium III. Een kwaliteitsverbetering van het cluster in Kanaleneiland is daarom nodig.</p> <p><i>“In BRU-verband is afgesproken dat er in de Utrechtse regio geen regionale GDV-locatie wordt ontwikkeld. [...] De angst voor negatieve effecten op de gevestigde detailhandel en de onroerend goed waarde in de binnensteden is groot. [...] Utrecht heeft geen geconcentreerde GDV-locatie. In Utrecht hebben grootschalige formules zich tot nu toe gevestigd in bestaande winkelgebieden of op de woonboulevard”</i> (Gemeente Utrecht, 2012).</p> <p>Er zijn een aantal locaties waar grootschalige detailhandelsvestigingen (niet-PDV) zich kan vestigen, maar per situatie moet gepast worden of dit past binnen de Utrechtse detailhandelsstructuur.</p> <p>Perifere detailhandel moet zich zoveel mogelijk concentreren.</p>		
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2000 Detailhandelsnota Utrecht:	Het centrum van Utrecht vormt de top van de winkelhiërarchie.	<i>“Grootschalig aanbod met een (boven)regionale functie trekt consumenten</i>		Er zijn een aantal plannen waarbij niet duidelijk is of zij passend zijn binnen de beleidsuitgangspunten.

<p>Boodschap aan winkels (Gemeente Utrecht, 2000)</p>	<p>Er moet tot een zo fijnmazig mogelijk, op commerciële basis functionerend detailhandelsaanbod gekomen worden. Hiervoor worden voorzieningen dusdanig over wijken verspreid dat alle inwoners beschikking hebben over een kwalitatief goed aanbod van dagelijkse goederen. Voor voldoende draagvlak worden voorzieningen geconcentreerd.</p> <p>De winkelfunctie heeft de prioriteit bij alle winkelconcentraties. Het algemene detailhandelsbelang krijgt voorrang bij verzoeken om functieverandering. Wanneer blijkt dat, vanwege marktomstandigheden, invulling van de detailhandelsfunctie geen optie meer is, kunnen andere economische en niet commerciële functies ruimte krijgen. Hierdoor zouden winkelconcentraties hun functie moeten kunnen behouden.</p>	<p><i>naar Utrecht. Het niveau en de uitstraling van dit aanbod mogen niet wezenlijk afwijken van niveau en uitstraling van de binnenstad” (Gemeente Utrecht, 2000). Wanneer bijzondere concepten zich willen vestigen moet worden bekeken of zij interessant zijn, bijvoorbeeld voor thematisch aanbod op perifere locaties. De Autoboulevard en Woonboulevard zijn bestaand perifeer thematisch aanbod.</i></p>	<p>Ambities en beleidsdoelstellingen zijn als eerste opgesteld.</p> <p>De Utrechtse winkelstad moet zowel een bovenregionale als landelijke functie hebben. Het stadscentrum moet onderscheidend zijn en meer dan gemiddeld aanbod hebben.</p> <p><i>“Het winkelaanbod in de wijken en buurten dient dan ook adequaat, functioneel en van afdoende kwaliteit en omvang te zijn, waardoor het voorzieningenniveau voor de burgers gewaarborgd blijft” (Gemeente Utrecht, 2012).</i></p> <p>Lokaal ondernemerschap wordt bevorderd.</p> <p>De Utrechtse detailhandel moet goed afgestemd zijn op de bestaande detailhandel in de omgeving. Dit is met name belangrijk voor stadsdeelcentra en grootschalige detailhandelsvestigingen.</p> <p>Per wijk is aangegeven wat er moet gebeuren, bijvoorbeeld winkelomgeving optimaliseren of uitvoeren renovatie winkels.</p>
---	--	---	---

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2000 Detailhandelsnota	De toekomstvisie is ontwikkeld op basis van internationale, nationale en regionale trends.	Trends zijn al bij het

<p>Utrecht: Boodschap aan winkels (Gemeente Utrecht, 2000)</p>	<p>De consument veranderd en ontwikkelingen in de markt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gunstig macro-economisch perspectief; toename in consumptieve bestedingen - Aantal huishoudens neemt toe - De veranderende consument; vergrijzing, toenemende inkomensverschillen - Koopgedrag consument verandert; wordt steeds minder voorspelbaar - Steeds grotere verschillen tussen consumentengroepen - 'Tijd' wordt een steeds schaarser goed - Mobiliteit neemt toe, bereikbaarheid neemt af - Winkels anno 2000 zijn langer open - Klant vergaart steeds meer kennis over het aanbod en de detailhandel vergaart steeds meer kennis over de klant <p>Retailers moeten flexibel zijn zodat ze zich kunnen aanpassen aan de wensen van de klant. Dit is nodig omdat de tijdsbesteding van de consument verandert, meer tweeverdieners, individualisering, toename in het aanbod om 'leuke dingen' te doen. Zo zijn winkels bijvoorbeeld ook op zondag open. Dit moet ook omdat winkelcentra in de toekomst steeds meer centra worden voor verblijf en vermaak en niet meer enkel een plaats voor het doen van aankopen. Er wordt door de detailhandel snel en creatief gereageerd op de voorkeuren en wensen van klanten.</p> <p>Ontwikkelingen in het aanbod in de detailhandel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toenemende concurrentie; theoretisch is er overbewinkeling, De concurrentie verhoudingen tussen winkelconcentraties zullen scherper worden. - Vervlechting; een vervlechting van functies zorgt voor een eigen karakter van winkelconcentraties. - Facilitaire horeca; vervlechting op het niveau van concepten in de detailhandel met horeca wordt wel aangeduid als facilitaire horeca. Facilitaire horeca is een extra service naar de klant. - Schaalvergroting; schaalvergroting is structureel. In steeds meer branches ontstaat vraag naar fysieke ruimte, waardoor onder andere discussie over vestiging in de periferie weer is opgeladen. Klanten vragen om andere, nieuwe dienstverlening. - Kleinschalige initiatieven; hernieuwde aandacht voor buurtcentra nodig. - Teleshopping; Mogelijkheden elektronische snelweg om goederen en diensten te bekijken en bestellen komen nog niet goed van de grond. Dit komt onder andere door onvoldoende vertrouwen van de consument in het bij internet behorende betalingssysteem. 	<p>vooronderzoek in kaart gebracht.</p>
--	--	---

	De genoemde trends en ontwikkelingen zijn processen. Het is niet zo dat de detailhandel van de ene op de andere dag verandert door deze processen, maar het zou wel kunnen dat na verloop van tijd deze processen zich op dusdanige manier voordoen en manifesteren dat aanpassing van de detailhandelsnota nodig blijkt te zijn. Ontwikkelingen moeten daarom permanent gemonitord en bediscussieerd worden. Dit is voor de betrokkenheid van alle partijen van belang.	
--	--	--

Analyseschema Utrecht 2012

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2012 Ontwikkelingskader Detailhandel (Gemeente Utrecht, 2012)	De gemeente heeft een gepaste regierol in de plannen die beschreven staan in het Ontwikkelingskader. De ontwikkelingsrichting welke beschreven is in het Ontwikkelingskader is door middel van overleg met verschillende betrokkenen tot stand gekomen.			

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2012 Ontwikkelingskader Detailhandel (Gemeente Utrecht, 2012)		<i>“Op over het algemeen goed bereikbare perifere locaties is ruimte geboden voor grootschalige perifere detailhandel”</i> (Gemeente Utrecht, 2012). De markruimte voor grootschalige perifere detailhandels is groter dan tot nu toe in plannen is opgenomen. Woondetailhandel krijgt de ruimte in Overvecht en op de woonboulevard.	Om te zorgen voor continuïteit in de winkelgebieden wil de gemeente in samenwerking met betreffende lokale stakeholders voor alle winkellocaties een gericht	

		<p>Om te bepalen of er sprake is van 'volumineuze goederen' en daarmee het bepalen of detailhandel zich mag vestigen op een perifere locatie, wordt de beslisboom 'detailhandel in volumineuze artikelen' gebruikt.</p> <p>Er zijn drie aangewezen perifere locaties met ieder een eigen profilering, namelijk Woonboulevard Utrecht met winkelaanbod gericht op wonen, Bedrijventerrein Overvecht met winkelaanbod gericht op wonen en doe-het-zelf (bouwmarkt) en The Wall gericht op grootschalig, doelgericht winkelbezoek. Op basis van profilering van bedrijventerrein is op deze nader te bepalen locaties perifere detailhandel mogelijk met uitzondering van de woning woninginrichtingsbranche.</p>	<p>plan van aanpak opstellen. De gemeente zal deze samenwerkingen aansturen. De vorm waarin deze samenwerking tot stand komt wordt voor iedere situatie apart bepaald.</p>	
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2012 Ontwikkelingskader Detailhandel (Gemeente Utrecht, 2012)	<p>Voorzieningen moeten behouden blijven in de directe nabijheid van inwoners.</p> <p>Meebewegen met de trend van schaalvergroting is belangrijk, maar alleen op plaatsen waar dit wenselijk is, bijvoorbeeld zo min mogelijk in de binnenstad en juist wel in het stationsgebied.</p>		<p>De huidige winkelstructuur is tot stand gekomen middels een strakke regie en planologie. Deze zorgvuldig opgebouwde en redelijke fijnmazige voorzieningenstructuur wil de gemeente Utrecht waar mogelijk behouden.</p>	<p>Er moet gewerkt worden aan het faciliteren van de dynamiek in de detailhandel.</p>

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2012 Ontwikkelingskader Detailhandel (Gemeente Utrecht, 2012)	<p>Aan de hand van trends die zijn waar te nemen, zoals internet, filialisering, schaalvergroting en vergrijzing, wordt in deze nota een kader geschetst waarbinnen detailhandelsontwikkelingen worden getoetst en vormgegeven.</p> <p>Er worden trends en ontwikkelingen genoemd die direct gerelateerd zijn aan winkelvastgoed en centrumontwikkelingen. Algemeen maatschappelijke trends en ontwikkelingen vanaf WOII zijn in een bijlage opgenomen.</p> <p>Trends in de winkelmarkt zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internet; heeft effect, maar niet te zeggen hoeveel; - Omzet groeide nauwelijks in fysieke detailhandel; - Verschillende vormen winkelen, internet vooral voor doel aankopen; - Winkels hebben zowel een website als webshop voor het internetwinkelen; - De detailhandelsmarkt wordt steeds meer een vraagmarkt in plaats van een aanbodmarkt; - Winkel- en centrumgebieden blijven aantrekkelijk voor emotiegebonden aankopen (artikelen die als gevolg van zintuiglijke waarneming emoties oproepen); - Meer entertainment in fysieke winkels o.a. door hun aanbod; - Branchevervaging, functies worden minder eendimensionaal; - Totaalproduct wordt naast nabijheid steeds belangrijker bij de keuze voor het bezoeken van een bepaalde plek; - Consumentengedrag verandert voortdurend, consumenten zijn mobieler en daarnaast ook steeds minder merk- en winkeltrouw; - Nederland zal naar verwachting behoefte hebben aan minder winkelmeters op termijn; - Door de financiële crisis en economische recessie is haalbaarheid van plannen ter discussie komen te staan. Er moet worden afgewacht hoe de winkelmarkt zich gaat ontwikkelen, maar 	<p>In de kadernota staat beschreven hoe er in bestaande gebieden met ontwikkelingen omgegaan moet worden, maar niet voor ieder winkelgebied zijn specifieke randvoorwaarden opgesteld, omdat dit niet flexibel genoeg is in de huidige tijd.</p> <p>Doordat gemeenten door de komst van de Nota Ruimte zelf beleid moeten opstellen ten aanzien van PDV/GDV-locaties, heeft de gemeente Utrecht hier een duidelijke redenering in het Ontwikkelingskader gezet hierover. Winkels welke <i>“niet passend of wenselijk zijn vanwege de aard en/of grootte van de producten of een negatieve invloed hebben op het functioneren dan wel uitstraling van het winkelgebied mogen zich op perifere locaties vestigen”</i> (Gemeente Utrecht, 2012). Dit geldt voor auto's, motoren, boten, caravans, tenten, kampeerartikelen, automaterialen (in relatie met inbouw), de gehele woninginrichtingbranche, keukens, badkamers, tegels, sanitair, bouwmarkten, tuincentra, detailhandel in volumineuze artikelen zoals zonwering, tuinhuisjes, buitenspeeltoestellen, zwembaden, tuinbeelden, haarden, grafzerken, paardentrailers, aanhangwagens etc. Overige branches, met uitzondering van mode en voedings- en genotmiddelen, mogen zich ook perifeer vestigen wanneer zij een minimale verkoopvloeroppervlakte per vestiging van 1.000 m2 hebben. Profileringsplannen van locaties en de daarbij horende branches is in bestemmingsplannen vastgelegd.</p>

	<p>waarschijnlijk wordt er selectiever omgegaan met (her)ontwikkeling en uitbreiding. Hierbij krijgen marktpartijen en de lokale overheid een andere rol en wordt het steeds belangrijker om gezamenlijk randvoorwaarden op te stellen en aan te geven wat waar wel en niet kan.</p>	<p>Er wordt ingespeeld op de trend internet winkelen, door ook hier een toetsingskader voor op te stellen met spelregels.</p>
--	--	---

Analyseschema 's-Hertogenbosch 1998

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
1998 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 1998)	<p>Er zijn in de gemeente vier wijkwinkelcentra en de binnenstad. Er is niet met vertegenwoordigers/belanghebbenden van alle winkelgebieden overlegd om pragmatische redenen. Wel heeft iedereen de gelegenheid gekregen om in twee externe overleggrondes te reageren, een in april 1997 halverwege het onderzoekstraject en een in juni/juli 1998 na het vaststellen van de concept-nota detailhandel door het college. De Kamer van Koophandel en Regio Zuid van het ministerie Economische Zaken zorgden voor 'tegenwicht' vanuit hun neutrale positie.</p> <p>Het college streeft naar een zo groot mogelijk draagvlak onder (markt)partijen voor het beleid. Gezien de verschillende belangen is 100% consensus niet mogelijk.</p>	<p>Economische, sociale en leefbaarheidsfactoren zijn meegenomen in een integrale afweging van belangen. Deze zorgen er voor dat voor een aantal winkelcentra afgeweken is van de aanbevelingen van BRO en het advies van de begeleidingscommissie.</p> <p>Er wordt een Bosch Platform Detailhandel opgericht (1999), "waarin vertegenwoordigers van alle winkelgebieden in de gemeente 's-Hertogenbosch</p>	<p>Het is al enige tijd geleden dat er dpo's zijn uitgevoerd in de voormalige gemeente 's-Hertogenbosch. Daarom is het ook nodig een nieuwe detailhandelsnota op te stellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noord/Maaspoort: 1987 (1995 Maaspoort/Empel) - West: 1988 - Zuid/Oost: 1990 - Binnenstad: 1990 (1994: 	

	<p>Er zijn keuzes gemaakt ten opzichte van winkelgebieden, voor sommige partijen nadelig, maar deze waren nodig om een evenwichtige, vitale verzorgingsstructuur in stand te houden.</p> <p>De gemeente neemt het voortouw om het gestelde actieplan te bereiken en marktpartijen tot actie te bewegen. Er moet veel werk verzet worden om de geschetste winkelstructuur vorm te geven. Hierin moeten partijen per winkelconcentratie en per knelpunt in wisselende samenstellingen intensief samenwerken. Ook de gemeente heeft hierin verantwoordelijkheid.</p> <p>De activiteiten van de gemeente bestaan uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“het initiëren en coördineren van overleg met belanghebbenden</i> - <i>het verrichten van ruimtelijke studies</i> - <i>het aanpassen van bestemmingsplannen</i> - <i>Beschikbaarstelling van gronden onder redelijke condities</i> - <i>Investerings in openbare ruimte en infrastructuur” (’s-Hertogenbosch, 1998)</i> <p>De (lokale) overheid doet aan integrale belangenafweging om tot realistische, haalbare keuzes te komen.</p> <p>Sommige winkelcentra komen in een neerwaartse spiraal terecht en hier vestigen zich bedrijven waarvoor het centrum in eerste instantie niet bedoeld was, alhoewel het bestemmingsplan hier wel ruimte voor biedt. De gemeente moet hier voor ieder geval apart bekijken of zij extra taken moet uitvoeren.</p>	<p>deelnemen. De Kamer van Koophandel Oost-Brabant zal hierin het voortouw nemen”.</p>	<p>bezoekersgedrag en aanbod-analyse)</p>	
--	---	--	---	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
1998 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 1998)	<p>Uitgangspunt is dat iedere wijk (stadsdeel) zo goed als zelfvoorzienend moet zijn voor dagelijkse en hoogfrequente niet-dagelijkse artikelen.</p> <p>In deze beleidsnota staat <i>“de positionering van winkelgebieden ten opzichte van elkaar”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998) centraal.</p>	<p>Er wordt een restrictief perifeer detailhandelsbeleid gevoerd. Dit betekent dat perifere detailhandelsvestigingen geen schade mogen veroorzaken aan andere winkelconcentraties, met name de binnenstad en wijkwinkelcentra, die veel niet-dagelijkse artikelen bevatten. De trends van schaalvergroting en concentratie treden ook hier op. De vestigingen in 's-Hertogenbosch moeten hier wel met mee gaan om een goede concurrentiepositie te behouden.</p> <p>Soetelieve Handelscentrum is een PDV-locatie waar grootschalige winkels met betrekking tot meubels en woninginrichting zich mogen vestigen. Het bestemmingsplan kent een vrijstellingsbevoegdheid voor speciaalzaken in keukens, bouwmarkten en dergelijke. Deze locatie heeft relatief (te) weinig (boven)regionale koopkracht. Daarom wil de eigenaar de locatie uitbreiden. Hiervoor is ruimte in het bestemmingsplan, maar er moet worden opgepast voor een te grote uitbreiding van het complex. Daarnaast mogen er geen winkels vestigen buiten het bestaande thema.</p> <p>De locatie Orthenpoort/Werfpad is een niet-geplande winkelconcentratie die iets weg heeft van een GDV-locatie, <i>“waar de beperkingen van PDV niet gelden”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998). De gemeente heeft niet de intentie om in dit gebied (nieuw-)vestiging van grootschalige winkels buiten de klassieke PDV-branches te (doen) realiseren.</p>	<p><i>“Perifere detailhandel heeft weinig van doen met een winkelstructuur gebaseerd op dagelijkse artikelen. Evenals in de binnenstad ligt het accent op niet-dagelijkse producten”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998).</p> <p>Bouwmarkten en tuincentra zijn wijkgebonden. Bij vestiging of uitbreiding moet een distributieplanologisch onderzoek aantonen dat 'de markt' voldoende ruimte biedt.</p>	

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalig e perifere detailhandel s ontwikke lingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
1998 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 1998)	<p><i>“De dagelijkse artikelensector is de eerst bepalende sector uit verzorgingsoogpunt voor de bevolking; het aanbod dient zich op een redelijke afstand te bevinden”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998).</p> <p><i>“Een centrum moet vanuit het verzorgingsgebied goed en snel bereikbaar zijn”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998).</p> <p><i>“De situering van een winkelconcentratie is gerelateerd aan een in de nabijheid gelegen winkelcentrum dat een hogere plaats in de hiërarchie inneemt”</i> ('s-Hertogenbosch, 1998).</p>			Per winkelgebied is een actieplan opgesteld onder de overkoepelende visie van de totale detailhandel in 's-Hertogenbosch. Hierin is ook opgenomen in welk jaar dit moet worden uitgevoerd.

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
1998 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch	<p>Veranderingen binnen de detailhandel als schaalvergroting/-verkleining, filialisering, thematisering, internationalisering, elektronisch winkelen, winkeltijden.</p> <p>Concentratie en schaalvergroting in de levensmiddelenbranche, waardoor buurtsupers meer onder druk komen te staan, krijgt specifieke aandacht in deze nota. Het kan zijn dat de gemeente tegen alle trends in een buurtsuper toch probeert te behouden op basis van bijvoorbeeld leeftijdsopbouw en sociale situatie in een wijk.</p> <p>Ruimtelijk-economische factoren zijn leidend geweest voor de adviezen voor deze nota.</p>	Nieuwe Nota is nodig door diverse ontwikkelingen en toekomstige plannen. Lang geleden dat er DPO's zijn uitgevoerd. De gemeenten Rosmalen en 's-Hertogenbosch zijn samengevoegd, daarom moet integraal detailhandelsbeleid opgesteld worden. Ontwikkeling nieuwe

	<p>Er treedt schaalvergroting op, waardoor de winkelstructuur in de stadsdelen grofmaziger wordt. Dit houdt in dat wijkwinkelcentra groter worden en buurtwinkels verdwijnen.</p> <p>Er komen steeds meer verkooppunten buiten de hiërarchisch samengestelde buurt-, wijk- en stadsdeelcentra en kernwinkelgebieden in binnensteden, zoals meubel- en woonboulevards. Daarnaast kiezen consumenten in toenemende mate naar grote centra, waardoor kleinere (buurt)centra het moeilijker krijgen.</p> <p>Consumentengedrag verandert door toename welvaartsniveau, toename mobiliteit en verdergaande individualisering. Boodschappen doen moet op korte afstand en winkelen moet kijk- en vergelijkmogelijkheden hebben. Sfeer, drukte en verblijfsduur zijn minder relevant. Toch is er in de keuze van winkelgebieden een toenemende gevoeligheid voor sfeer en kwaliteit, zowel in winkel als winkelgebied.</p> <p>Er treedt branche- en sectorvervaging op.</p> <p>De trend van schaalvergroting zet zich door. Dit vraagt om fysieke ruimte die niet overal in voldoende mate voor handen is. Schaalvergroting is ook te zien in perifere detailhandelsvestigingen (PDV) en grootschalige geconcentreerde detailhandelsvestigingen (GDV).</p> <p>De trend van internetwinkelen wordt opgemerkt. Het is niet duidelijk hoe groot deze trend gaat worden.</p>	<p>woongebieden. Dynamiek in de perifere detailhandel.</p> <p>De lokale overheid en marktpartijen moeten op basis van deze nota beleids- en investeringsbeslissingen nemen. Naar aanleiding van de dynamiek in de detailhandelssector, zal gekeken worden of de nota over ongeveer 5 jaar geactualiseerd moet worden.</p>
--	--	---

Analyseschema 's-Hertogenbosch 2006

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2006 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 2006)	<p>Als eerste stap hebben BRO Adviseurs uit Vught, in opdracht van de gemeente, een detailhandelsvisie opgesteld. De rapporten welke zijn gerealiseerd zijn onder toezicht van een begeleidingscommissie opgesteld. Deze begeleidingscommissie bestond uit: de gemeente, Kamer van Koophandel Oost-Brabant, Hoofdbedrijfschap detailhandel en daarnaast ook vertegenwoordigers van de winkelcentra binnenstad, Helftheuvel, Rompert, Maaspoort en Rosmalen, welke de vijf grootste winkelcentra zijn. Voor de andere winkelcentra geldt dat met hun winkeliers en de eigenaren rondetafelgesprekken gevoerd zijn met BRO.</p> <p>De gemeente heeft op basis van de rapporten van BRO Adviseurs uit Vught deze nota opgesteld met daarin de hoofdlijn van het nieuwe detailhandelsbeleid.</p>	<p>Er wordt met de verschillende winkelconcentraties overleg gevoerd over de beleidsrichting welke is vastgesteld in deze nota.</p> <p>De rondetafelgesprekken die BRO gevoerd heeft met winkeliers en eigenaren van winkelcentra zijn succesvol bevonden, dus de gemeente wil dit ieder jaar gaan doen met winkeliers en eigenaren. Zo kunnen de gemeente en de marktpartijen informatie uitwisselen met elkaar, maar kunnen marktpartijen van de verschillende winkelcentra dit ook onderling. Zo kan er begrip ontstaan voor elkaar standpunten.</p>	<p>Er is door BRO geen gedetailleerd distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd, in opdracht van de gemeente. Wel is er gekeken naar het economisch functioneren van de detailhandel in 's-Hertogenbosch en hier is een berekening van gemaakt welke globaal laat zien wat de winkelmarktruimte is tot 2010.</p>	<p>BRO Adviseurs uit Vught hebben een SWOT-analyse uitgevoerd op de Bossche winkelstructuur en daarnaast zijn algemene en lokale trends in beeld gebracht. Het onderzoek heeft geresulteerd in een rapport 'Visie op de detailhandel 2005-2010' waarin voor elk winkelgebied het perspectief geschetst is en een 'Winkelatlas 2005' waarin alle winkelgebieden gedetailleerd beschreven zijn met kaartbeelden erbij.</p>

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2006 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 2006)	<p>De winkelconcentraties in 's-Hertogenbosch zijn ingedeeld in drie groepen volgens het drieslagmodel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Centra voor boodschappen doen; dagelijkse artikelen, zowel food als non food: kleine stadsdeelcentra, wijk- en buurtwinkelcentra; hoge bezoekfrequentie, goede bereikbaarheid, snelheid.</i> - <i>Centra voor recreatief winkelen; binnensteden, grote stadsdeelcentra; vooral non food; vergelijkend en recreatief winkelen; kijken, vergelijken, ontspannen, geen haast.</i> - <i>Centra voor doelgerichte aankopen; themacentra als woon- en autoboulevards, tuin/plant/dier, doe-het-zelf, auto/boot/caravan; lage bezoekfrequentie, amper combinatiebezoek, goede bereikbaarheid.”</i> ('s-Hertogenbosch, 2006) <p>Consumenten willen de beschikking hebben over elk van de drie soorten winkelcentra, waardoor deze naast elkaar kunnen bestaan. Hier is geen strikte hiërarchie aanwezig tussen de drie soorten winkelgebieden.</p> <p>De gemeente wil ruimte bieden aan supermarkten om uit te kunnen breiden. De grootte die de</p>	<p>De Bossche Woonboulevard, Orthenpoort/Werfpad en bouwmarkten en tuincentra zijn centra voor doelgerichte aankopen en hiervoor geldt het PDV/GDV-beleid. Met ingang van de Nota Ruimte stelt het Rijk enkel nog kaders en zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor winkelvestigingen in de periferie. In haar kaders houdt het Rijk nog wel vast aan branchebeperkingen.</p> <p>In 2004 heeft de provincie Noord-Brabant een Streekplan opgesteld waar haar detailhandelsbeleid in verwerkt is. Hierin worden de uitgangspunten van het PDV-beleid van het Rijk voortgezet en met betrekking tot grootschalige wordt gesteld dat zij zich moet vestigen in binnensteden, in of aan de rand van stedelijk gebied of op goed ontsloten knooppunten. Er moet bij dergelijke vestigingen altijd met onderzoek aangetoond worden dat zij geen structuur verstorende werking</p>		<p>Het detailhandelsbeleid van 1998 wordt in deze nota kort geëvalueerd en als succesvol bestempeld. Er is een strakke regie geweest op het behouden van buurtwinkelcentra en er is een restrictief beleid gevoerd ten aanzien van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. Dit beleid moest een overschot aan vestigingslocaties voorkomen, waardoor de binnenstad optimaal kon blijven functioneren. Er is nauwelijks structurele leegstand, enkel van frictieleegstand.</p> <p>Het is niet toegestaan om branche- en assortimentsbepalingen op te nemen in</p>

	<p>supermarkten kunnen krijgen hangt samen met de locatie waar zij gevestigd zijn. Uitbreidingen van supermarkten en winkelcentra worden allen uitgevoerd op basis van distributieve marktruimte.</p> <p>Voor alle winkelcentra is beschreven hoe en of zij kunnen uitbreiden en daarnaast zijn ook de relaties tussen de winkelcentra beschreven.</p> <p>Grootschalige formules kunnen zich over enkele jaren gaan vestigen op het Groot Ziekengasthuisterrein (GZG), aansluitend aan de binnenstad. De bibliotheek wordt het middelpunt van dit terrein en het terrein krijgt het thema multimedia/informatie/communicatie. Hiermee kan het terrein zich onderscheiden ten opzichte van de binnenstad. Winkels die zich op dit terrein vestigen moeten onderscheidend zijn van het aanbod in de binnenstad.</p>	<p>hebben op bestaande winkelgebieden.</p> <p>De provincie houdt toezicht op perifere vestigingen, omdat op nieuwe perifere locaties een bestemmingsplanwijziging nodig is om vestiging van winkels toe te staan en hier goedkeuring voor gekregen moet worden bij de provincie.</p> <p>Op de Woonboulevard mogen enkel winkels vestigen welke passen binnen het thema wonen, woninginrichting en bouwmarkt achtige winkels.</p> <p>Bedrijven die enkel een webshop hebben mogen zich vestigen op bedrijventerreinen.</p>		<p>bestemmingsplannen. Dit kan echter wel gedaan worden wanneer de ruimtelijke verzorgingsstructuur ontworpen wordt of wanneer er door en bepaalde branche speciale eisen worden gesteld aan gronden en opstallen.</p> <p>Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen detailhandel door te kijken naar de aard en omvang van de artikelen die verkocht worden en naar de bezoekersintensiteit.</p>
--	---	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2006 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch	<p>De winkelstructuur in 's-Hertogenbosch moet een fijnmazig zijn en bestaan uit concentraties van winkels.</p> <p>Deze nota heeft de volgende uitgangspunten:</p>	<p>De nota heeft het volgende uitgangspunt:</p> <p><i>"- 's-Hertogenbosch biedt geen ruimte aan megasupermarkten buiten de</i></p>		<p>De nota stelt het volgende doel voor het detailhandelsbeleid:</p> <p><i>"Doel van het detailhandelsbeleid is</i></p>

	<p>“- De fijnmazige Bossche winkelstructuur voor dagelijkse artikelen wordt gehandhaafd: stadsdeel- en wijkwinkelcentra, buurtwinkelgebieden;</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Uitgangspunt van het Bossche detailhandelbeleid is het drieslagmodel, met dien verstande dat voor vestiging van grootschalige non food winkelformules – die voornamelijk niet volumineuze artikelen verkopen – het primaat ligt bij de binnenstad, conform de Ontwikkelingsvisie Stadscentrum. Zijn daar redelijkerwijs onvoldoende mogelijkheden dan kan vestiging in of aansluitend aan een themawinkelgebied overwogen worden, waarbij aangetoond moet worden dat dit geen afbreuk doet aan het functioneren van de binnenstad.</i> - <i>Gestreefd wordt naar clustering van winkels in winkelconcentraties:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen solitaire vestiging,</i> • <i>Geen toename verspreide bewinkeling.”</i> ('s-Hertogenbosch, 2006) 	<p><i>stadsdeel- en wijkwinkelcentra”</i> ('s-Hertogenbosch, 2006).</p>		<p><i>randvoorwaarden te creëren voor behoud en versterking van de Bossche winkelstructuur.”</i> ('s-Hertogenbosch, 2006)</p> <p>De genoemde uitgangspunten van deze nota betekenen een continue voortzetting van de hoofdlijnen van het detailhandelsbeleid uit 1998.</p>
--	--	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2006 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch	De detailhandel is een dynamische sector wat terug te zien is in zowel de ondernemers aan de aanbodkant als aan de consument aan de vraagkant. Deze dynamiek is terug te zien in landelijke trends, maar ook in ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in winkelcentra in 's-Hertogenbosch. Er vinden ontwikkelingen plaats in de gemeente welke van invloed zijn op de detailhandel. De gemeente wil hier pro-actief op reageren en niet enkel re-actief.	BRO Adviseurs uit Vught heeft als basis twee rapporten opgesteld. Hierin zijn de trends en ontwikkelingen opgenomen. Omdat de rapporten als bijlagen gelden voor deze nota, zijn zij niet nog eens in deze nota verwerkt. Dit rapport is overigens niet aanwezig in de toegestuurde

	<p>Ook de Rijksoverheid heeft haar beleid aangepast, waardoor de provincie haar beleid heeft aangepast in 2004 en de gemeente hier ook op moet reageren.</p> <p>Branchevervaging is een trend in Nederland. De gemeente houdt in haar bestemmingsplannen, voor met name grootschalige perifere detailhandelslocaties vast aan, in bestemmingsplannen opgenomen branches. Zo moet voorkomen worden dat wanneer bijvoorbeeld een bouwmarkt vertrekt uit zijn unit, daar geen megasupermarkt zich vestigt.</p> <p>Er is een toename te zien in het aantal bezoeken van consumenten op internetsites ter vergelijking van producten. Meestal kopen consumenten na deze vergelijking het product zelf in de winkel. Er wordt dan ook verwacht dat de trend van elektronisch winkelen de bestaande winkelstructuur binnen afzienbare termijn niet zal verstoren.</p>	<p>versie van de detailhandelsnota en niet vindbaar op internet.</p> <p>Omdat ontwikkelingen in de detailhandel snel gaan, kunnen bestemmingsplannen niet te strikt zijn. Zij kennen een lange looptijd (10 jaar), waardoor zij snel verouderd kunnen raken als zij te strikt gedefinieerd zijn.</p>
--	--	--

Analyseschema 's-Hertogenbosch 2011

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2011 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch , 2011)	De rapportages van WPM Groep zijn onder begeleiding van een begeleidingscommissie opgesteld. De begeleidingscommissie bestond uit het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, de Kamer van	Ook bij deze nota is Henk Gianotten, directeur van bureau Panteia en daarnaast ook oud hoogleraar retailmarketing Universiteit Tilburg, gevraagd om zijn mening te geven over de visie van de gemeente op de binnenstad. Bij de buurtsteunpunten Kooikersweg en Churchillaan, maakt de gemeente duidelijk dat de eigenaren van het winkelcentrum hierin het voortouw moeten nemen.		WPM Groep heeft in opdracht van de gemeente een detailhandelsstructuurrapportage opgesteld welke als basis dient voor het op te stellen detailhandelsbeleid

	<p>Koophandel Brabant en de zes grootste winkelcentra waren vertegenwoordigd. Dit zijn de Binnenstad, Rompert, Rosmalen, Helftheuvel, Maasport en Woonboulevard. In alle stadsdelen zijn workshops georganiseerd waar alle eigenaren en winkeliers van alle winkelcentra voor waren uitgenodigd.</p> <p>De rapporten van WPM zijn als bijlagen bijgevoegd en op basis van deze rapporten heeft de gemeente deze nota opgesteld.</p> <p>De gemeente heeft geen uitvoeringsprogramma opgesteld, want het is de taak van private partijen om zelf de ruimtelijke mogelijkheden welke gegeven worden in deze nota te benutten. WPM heeft in haar rapport een overzicht opgesteld van activiteiten en daarnaast welke actoren deze moeten uitvoeren.</p>	<p>Doordat het Rijk het detailhandelsbeleid gedecentraliseerd heeft, speelt zij geen rol meer op het gebied van detailhandelsbeleid. De provincie Brabant heeft een regie rol op afstand. Het detailhandelsbeleid van de gemeente moet passen binnen de Structuurvisie van de provincie. Volgens de provincie zouden regionale planningsoverleggen plaats moeten vinden voor bovenlokale detailhandelsontwikkelingen maar deze hebben nog niet plaatsgevonden. De regie rol van de provincie houdt met name in dat zij bij conflicterende belangen, verschillende partijen met elkaar om de tafel krijgen.</p> <p><i>“Het bestemmingsplan en de handhaving hiervan zijn voor de locale overheid de krachtigste instrumenten voor ruimtelijk detailhandelsbeleid.”</i> ('s-Hertogenbosch, 2011)</p> <p>Het is niet toegestaan om branche- en assortimentsbepalingen te hebben, maar het hier kan toch voor gekozen worden door de gemeente omdat de ruimtelijke verzorgingsstructuur ontworpen wordt of wanneer een branche speciale eisen stelt, afwijkend van die van andere branches, aan gronden en opstallen. Steeds meer branches vragen om perifere vestiging buiten bestaande winkelgebieden. Er zijn echter niet altijd ruimtelijke criteria waardoor tot branchebepaling overgegaan kan worden. Niet alle ongewenste detailhandelsontwikkelingen kunnen dus tegengehouden worden. Bestemmingsplannen moeten bovendien handhaafbaar zijn en dat is niet het geval wanneer deze te stringent zijn.</p>	<p>d. Hierin hebben zij een SWOT-analyse uitgevoerd, trends en ontwikkelingen onderzocht en een visie op de winkelcentra opgesteld. Daarnaast hebben zij ook een winkelatlas voor de gemeente 's-Hertogenbosch opgesteld waarin alle winkelconcentraties gedetailleerd beschreven zijn inclusief kaartbeelden.</p>
--	---	---	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2011 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch , 2011)	<p>De binnenstad heeft het primaat voor vestiging van winkels buiten de foodbranche met niet-volumineuze artikelen.</p> <p>Megasupermarkten worden niet toegestaan, omdat zij de fijnmazige, hiërarchische winkelstructuur van wijkwinkelcentra voor de dagelijkse boodschappen verstoort.</p> <p>De indeling van winkelgebieden is gebaseerd op het drieslagmodel welke op zijn beurt gebaseerd is op koopgedrag en koopmotief van consumenten. Het drieslagmodel bestaat uit centra voor recreatief winkelen, centra voor doelgerichte aankopen en centra voor boodschappen doen. Omdat consumenten aan alle drie de typen winkelcentra behoefte hebben kunnen zij naast elkaar bestaan en bestaat er geen strikte hiërarchie.</p> <p>De binnenstad heeft het primaat in het Bossche detailhandelsbeleid. Zowel publieke als private partijen moeten blijven investeren om de kwaliteit van de binnenstad op peil te houden en waar dat kan nog beter maken. Op deze manier moet een hoog kwaliteitsniveau behouden blijven.</p>	<p>Er is bewust een restrictief beleid gevoerd ten opzichte van grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen, wat betekent dat de gemeente deze zoveel mogelijk probeert tegen te houden. Er is slechts een locatie voor grootschalige perifere detailhandel en dat is de Woonboulevard waar winkels in het thema wonen zich mogen vestigen. Hier mogen volgens het fungerende beleid ook winkels met niet-volumineuze woninginrichting artikelen zich vestigen.</p> <p>De Woonboulevard is te klein om bovenregionale aantrekkingskracht te hebben en zal daarom niet levensvatbaar zijn op den duur. Omdat 's-Hertogenbosch een centrumstad is, is het een gemiste kans om op deze perifere locatie geen megastores te hebben.</p> <p>Daarom wil de gemeente de branches uitbreiden die zich mogen vestigen op de Woonboulevard, met fiets-accessoires en fietsen, auto- en motoraccessoires, kamperen en consumentenelektronica. Deze branches kunnen zich op de Woonboulevard vestigen, omdat dit doelgerichte branches zijn en de</p>		<p>Door de populariteit van de Bossche binnenstad willen ondernemers hun winkels graag vergroten, maar dit is niet altijd mogelijk door de vaak kleine, historische panden. Deze winkels willen zich gaan vestigen in het zwerfmilieu, waardoor zij de kleine lokale ondernemers verdrijven.</p> <p>Door het restrictieve beleid dat de gemeente gevoerd heeft, is er in 's-Hertogenbosch een laag percentage structurele leegstand.</p> <p>De gemeente zet dit restrictieve beleid</p>

	<p>Door de beperkte fysieke mogelijkheden van het bestaande centrumgebied voor uitbreiding en schaalvergroting, moet het GZG terrein een oplossing gaan bieden. Op dit terrein moeten grootschalige winkels zich kunnen vestigen, waardoor ook (buitenlandse) modewinkels, zoals Zara en Sting een gewenste grootte van winkel kunnen hebben.</p> <p>Er bestaat een spanningsveld tussen stadsdeel- en wijkwinkelcentra aan de ene kant die willen uitbreiden en de buurtwinkelcentra en buurtsteunpunten aan de andere kant, waarvoor het moeilijker wordt genoeg consumenten te trekken en te bestaan door de uitbreidingen van de stadsdeel- en wijkwinkelcentra. De winkelcentra Molenhoekpassage en De Groote Wielen krijgen meer uitbreidingsruimte. Een megasupermarkt buiten bestaande winkelcentra wordt niet toegestaan en wanneer een megasupermarkt ontstaat door uitbreiding van een bestaande supermarkt, moet er aan een aantal voorwaarden voldaan worden, zoals parkeer- en bereikbaarheidsvoorwaarden. De gemeente verruimt in deze nota wel de uitbreidingsmogelijkheden van supermarkten die binnen de bestaande winkelstructuur gevestigd zijn om zo de schaalvergroting waar behoefte aan is in deze sector te kunnen faciliteren.</p>	<p>bestaande winkelcentra fysiek geen ruimte hebben voor schaalvergroting van deze branches. Door het doelgerichte karakter van de winkels zijn zij geen bedreiging voor de bestaande winkellocaties wanneer zij perifeer gevestigd zijn. Wel moeten zij een minimaal verkoopoppervlak hebben van 1.000 m² wvo. Er bestaat complementariteit. Er mag in totaal 20.000m² wvo aanwezig zijn op de Woonboulevard in andere branches dan wonen. De Woonboulevard in 's-Hertogenbosch zou de woon-/winkelboulevard van Noordoost-Brabant kunnen worden.</p> <p>Voor bouwmarkten blijft het beleid hetzelfde. Wanneer schaalvergroting wordt toegestaan komen er enkel branchevreemde artikelen bij. Voor tuincentra is het beleid in 2006 verruimd omdat het basisassortiment van 'plant en tuin' seizoensgebonden is en daardoor niet al het personeel wat in de lente en zomer nodig is in de herfst en winter aan het werk kan blijven. Dit beleid wordt voortgezet. Er wordt echter geen verruiming in het beleid gegeven voor dier gerelateerde artikelen.</p> <p>Orthenpoort is een niet geplande perifere detailhandelslocatie. Deze is ontstaan</p>		<p>voort in deze nota. Dat betekent dat de uitgangspunten van het beleid uit 2006 in deze nota worden voortgezet.</p>
--	--	--	--	---

	<p>Het gehanteerde drieslagmodel houdt geen rekening met webwinkelen. Deze manier van winkelen wordt steeds belangrijker en het zou kunnen zorgen voor een daling in het aantal fysieke winkelmeters. Toch hebben webwinkels en fysieke winkels elkaar nodig, omdat de consument in de fysieke winkel de extra beleving krijgt doordat producten tastbaar zijn. Dit wil de consument graag.</p> <p>Alle winkelgebieden worden gedetailleerd beschreven en ook worden de relaties en verhoudingen tussen verschillende winkelgebieden beschreven. Bij deze beschrijving van de winkelgebieden wordt aandacht gegeven aan het functioneren van de winkelcentra en de eventuele verbeterpunten.</p>	<p>doordat, volgens het bestemmingsplan, alle soorten detailhandel is toegestaan op deze locatie. De winkels die hier gevestigd zijn in de branches welke vanaf deze nota ook toegestaan zijn op de Woonboulevard, kunnen overwegen om daar naartoe te verplaatsen.</p> <p>Webwinkels die geen fysieke winkel hebben mogen zich vestigen op bedrijventerreinen.</p>		
--	--	---	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2011 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 2011)	<p>De winkelstructuur in 's-Hertogenbosch moet behouden blijven en versterkt worden. Zo wordt een vitale, fijnmazige winkelstructuur gerealiseerd voor burgers en bedrijven. Hiermee wordt de hoofddoelstelling van de nota's uit 1998 en 2006 voortgezet.</p> <p>Winkels buiten de foodbranche met niet-volumineuze artikelen moeten zich zoveel mogelijk in de binnenstad vestigen.</p>	<p>In perifere winkelgebieden moet gestreefd worden naar clustering van winkels. Verspreide bewinkeling en solitaire winkelvestigingen moeten worden tegengehouden.</p> <p>Er moet voorkomen worden dat er een overaanbod ontstaat aan grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen, om</p>		

	De fijnmazige, hiërarchische winkelstructuur welke gerealiseerd is voor de dagelijkse boodschappen moet behouden blijven.	te zorgen dat met name de binnenstad goed blijft functioneren.		
--	---	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2011 Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, 2011)	<p>De fijnmazige winkelstructuur van 's-Hertogenbosch komt onder druk te staan door trends en ontwikkelingen als schaalvergroting, internetwinkelen en het diffuse consumentengedrag. De economische crisis zorgt ervoor dat retailers terughoudend zijn in investeringen en uitbreidingen. A1-locaties worden steeds belangrijker, net als de grotere winkelcentra en daarnaast ook nieuwe locaties. De vraag is dan ook of kleinere centra nog geüpgraded moeten worden en of dit mogelijk is in de huidige markt. De gemeente gaat er vanuit dat dit in 's-Hertogenbosch wel kan. Er wordt verwacht dat er de komende jaren meer gesaneerd en getransformeerd moet worden.</p> <p>Ondanks dat schaalvergroting nog steeds een trend is in de winkelmarkt, hebben er nauwelijks veranderingen plaatsgevonden in het aantal vestigingen in de detailhandel in 's-Hertogenbosch als in het aantal winkelmeters in de periode 2005 tot 2010. Het aantal arbeidsplaatsen is in deze periode wel toegenomen met 240 plaatsen.</p> <p>Een trend op dit moment is dat horeca en detailhandel gaan vermengen. Hierdoor kan er extra beleving gecreëerd worden voor consumenten bij een winkelbezoek. In een winkelruimte mag officieel geen horecagelegenheid zijn. De gemeente wil kijken hoe zij met deze ontwikkeling om moet gaan, omdat zij niet tegen de huidige tijdgeest in wil gaan. De gemeente gaat kijken of zij voor deze trend regels moet opstellen en moet daarin de belangen van de gevestigde horeca tegen winkeltrends afwegen.</p>	In de rapporten van WPM is onderzoek gedaan naar trends en ontwikkelingen. Deze worden echter beperkt beschreven in deze nota, omdat de rapporten als bijlagen zijn toegevoegd en daardoor herhalingen zouden ontstaan.

Analyseschema Ede 1992

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
<p>1992 De Detailhandel in Detail: Het gemeentelijk detailhandelsbeleid voor de jaren negentig</p> <p>(Gemeente Ede, 1992)</p>	<p>De nota geeft aan in welke richting de gemeente de detailhandel wil sturen, maar wel vanuit een economische invalshoek. De gemeente moet in haar beleid echter verschillende beleidsvelden tegen elkaar afwegen.</p> <p>De gemeente probeert door middel van het scheppen van voorwaarden om marktontwikkelingen te sturen. Zowel tijdens als na het opstellen van deze nota moeten er overleggen gaan plaatsvinden tussen de gemeente en ondernemersvereniging. Door de marktontwikkelingen hecht de gemeente hier grote waarde aan. De gemeente is van mening dat de overheid en het bedrijfsleven het eens moeten zijn over de richting die gekozen wordt voor de detailhandel.</p>		<p>In 1979 is er voor het laatst een dpo uitgevoerd. Deze cijfers zijn achterhaald door groei van de bevolking en omdat er nieuwe winkellocaties gerealiseerd zijn. In 1981 is er een overzicht gemaakt van de gehele winkelvoorziening. In 1988 en 1989 zijn er minder uitgebreide dpo's gehouden. In 1990 is er in de kern Bennekom nog een dpo gehouden. Deze bieden allen de basis voor de detailhandelsnota.</p>	

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
1992 De Detailhandel in Detail: Het gemeentelijk detailhandelsbeleid voor de jaren negentig (Gemeente Ede, 1992)	<p>De gemeente Ede heeft een winkelstructuur gebaseerd op hiërarchie. Ede-Centrum is het belangrijkste winkelgebied. De volgende winkelcentra in de hiërarchie zijn Bellestein, Stadspoort welke nog gerealiseerd moet worden en daarnaast ook de winkelcentra welke behoren tot de kernen Bennekom en Lunteren. Hierna komen de buurtwinkelcentra en de winkelcentra in de kleine kernen. Hierna komen de winkelstrips en als laatste de verspreide bewinkeling.</p> <p>In de kernen zijn de winkels veelal geconcentreerd. In Ede Stad zijn de winkels op dezelfde manier verspreid als de bevolking.</p> <p>Met name het kernwinkelapparaat (Ede Centrum) moet versterkt worden. Ede-Stad moet een regionaal verzorgend winkelcentrum worden. Dit is verantwoord en noodzakelijk omdat de winkelbesteding per hoofd van de bevolking toeneemt en ook de concurrentie van omliggende winkelcentra (in andere gemeenten) neemt toe.</p>			De invalshoek van deze nota is economisch.

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
1992 De Detailhandel in Detail: Het gemeentelijk	<i>“De doelstelling van deze nota is het komen tot een detailhandelsbeleid, dat het mogelijk maakt om een toekomstige detailhandelsstructuur te bevorderen die recht doet aan een optimale</i>			Deze nota dient als toetsingskader voor toekomstige detailhandelsontwikkelingen.

<p>detailhandelsbeleid voor de jaren negentig (Gemeente Ede, 1992)</p>	<p><i>verzorging van de bevolking.</i>" (Gemeente Ede, 1992)</p> <p>De verzorgingsstructuur van Ede moet voldoen aan de volgende voorwaarden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het kernwinkelapparaat moet hoogwaardig zijn en op kern-, wijk- en buurtniveau moeten voldoende dagelijkse voorzieningen aanwezig zijn; - De detailhandel moet economisch gezond zijn en ondernemers moeten verantwoord kunnen ondernemen in de detailhandel. <p>Per winkelcentrum wordt het te voeren beleid specifiek beschreven. Hierin wordt beschreven of er investeringen gedaan mogen of moeten worden en welke investeringen dit zijn en of er zaken moeten veranderen, zoals de verplaatsing van winkels. Er wordt beschreven of de winkellocaties levensvatbaar zijn of niet.</p>			
--	--	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
<p>1992 De Detailhandel in Detail: Het gemeentelijk detailhandelsbeleid voor de jaren negentig</p>	<p>Trends en ontwikkelingen in de detailhandel zijn van invloed op de hiërarchisch opgebouwde detailhandelsstructuur in Ede. De belangrijkste trends en ontwikkelingen zijn hierbij:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De mobiliteit van consumenten is toegenomen waardoor zij vaker naar verder weg gelegen winkelcentra gaan en hierdoor gaan er minder consumenten naar de onderste laag van de winkelhiërarchie. - Consumenten willen steeds grotere keuze in producten hebben en hechten waarde aan kwaliteit van producten en de service die detaillisten bieden. 	<p>De gemeente vond het, naar aanleiding van het economische beleidsplan 'Werken in en aan Ede', noodzakelijk om detailhandelsbeleid vast te stellen voor toekomstige ontwikkelingen. Dit economische beleidsplan geeft specifiek de</p>

(Gemeente Ede, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Consumenten krijgen steeds meer vrije tijd waardoor recreatief winkelen belangrijker wordt. Dit betekent dat het Centrum gebied een verblijfsgebied moet zijn met verschillende functies. - Er treedt schaalvergroting op in winkels en de verkoop van producten verloopt via steeds minder bedrijven. <p>De trends en ontwikkelingen die hierboven genoemd zijn zorgen ervoor dat de grotere winkelcentra aan terrein winnen en de kleinere winkelcentra onder druk komen te staan. Dit betekent dat met name buurtverzorgende winkelcentra onder druk komen te staan.</p>	<p>opdracht aan de gemeente om een detailhandelsnota op te stellen.</p> <p>Het is van belang om rekening te houden met algemene ontwikkelingen, omdat zij invloed hebben op de detailhandelsstructuur in de toekomst.</p>
----------------------	--	---

Analyseschema Ede 2004

Beleidsstuk	Actor gemeente		Vooronderzoek	
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2004 Detailhandel in Ede (Gemeente Ede, 2004)	Ondernemers vinden dat vanuit het beleid 1992 zij te weinig zijn betrokken bij belangrijke ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De gemeente vindt dat winkeliers en	<p>Ondernemers in de detailhandel vragen de gemeente om versnippering en verspreiding tegen te gaan en daartoe biedt deze nota de leidraad.</p> <p>De begeleidingscommissie bestond uit de Edese Ondernemersvereniging (EOV), het Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (HBD), Kamer van Koophandel. De werkgroep Ontwikkeling van Stichting Binnenstadsmanagement Ede is middels terugkoppeling tijdens het proces betrokken. Ook de visie van individuele winkeliersverenigingen in de gemeente Ede is verwerkt in deze nota.</p> <p>Evaluatie van het beleid uit 1992 maakt duidelijk dat "heldere communicatie tussen gemeente, winkeliers en eigenaren" een aandachtspunt is voor in de</p>	<p>Er is een DPO uitgevoerd (zie bijlage 6). Deze maakt ook de koopstromen inzichtelijk.</p> <p>De uitkomsten van het DPO worden meerdere malen aangehaald in de nota.</p>	<p>Aanbevelingen zijn gebaseerd op de toekomstvisie van de detailhandel in Ede.</p>

eigenaren te weinig participeren.	<p>nota 2004 en daarnaast wordt ook duidelijk dat samenwerking noodzakelijk is om het beleid "succesvol te laten zijn".</p> <p>Overleg tussen gemeente en EOv vindt 1 maal per 6 weken plaats, bestuurlijk overleg tussen EOv en Economische Zaken 1 maal per 4 maanden. Actieve participatie van alle partijen. Meer betrokkenheid van zulke overkoepelende organisaties in grootschalige projecten. Deze overleggen, de organisatie, is ook opgenomen in het actieprogramma.</p>	<p>Beschrijving huidige situatie, marktruimte.</p> <p>Gehele DPO is in bijlage bijgevoegd.</p>	
-----------------------------------	--	--	--

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2004 Detailhandel in Ede (Gemeente Ede, 2004)	<p>Veel niet-dagelijkse artikelen zijn ook buiten het Centrum te vinden, waardoor het centrum het moeilijk heeft. Daarnaast is er veel versnipperd aanbod en wijken consumenten uit naar winkelgebieden waar wel een geclusterd aanbod te vinden is. Dit geldt voor een aantal branches in Ede.</p> <p>Voor deze nota kenden de verschillende winkelgebieden een onderscheid naar aantal winkels en verhouding dagelijks/niet-dagelijkse artikelen. Nu wordt dat onderscheid gemaakt door recreatief winkelen, doelgerichte aankopen doen en boodschappen doen.</p>	<p>Er is geen mogelijkheid voor een nieuwe grootschalige, zelfstandige detailhandelslocatie, een locatie nabij de A12/A30 (perifeer dus). Grootschalige detailhandel kan zich vestigen nabij Ede Centrum. Als Ede Centrum optimaal functioneert kan een concentratie van sport, spel en dier ontstaan bij Ede Centrum.</p> <p>Edese binnenstad heeft de prioriteit binnen het detailhandelsbeleid en deze mag dan ook niet onder druk komen door grootschalige detailhandelsconcentratie. Daarom moet de handhaving op dit gebied streng zijn. De gemeente zal zelf sturing moeten geven, omdat het PDV beleid na de Nota Ruimte vervalt. Dit doen zij middels het bestemmingsplan. Branchering kan niet via het bestemmingsplan geregeld worden, dus dit kan op basis van bezoekersintensiteit. Gemeente Ede heeft vraagtekens bij deze methode. Er zijn randvoorwaarden voor grootschalige detailhandelsconcentraties, namelijk ligging, fysiek, effect op bestaande winkelvoorzieningen, draagvalk. Er is geen geschikte ruimte voor grootschalige perifere detailhandel. De gemeente wil wel ruimte bieden aan een tuincentrum.</p>		Koppeling maken met toerisme.

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2004 Detailhandel in Ede (Gemeente Ede, 2004)	<p><i>“Het bieden van een evenwichtige en geconcentreerde verzorgingsstructuur voor de consument op wijkniveau” (Gemeente Ede, 2004).</i></p> <p><i>“Het bieden van een zo uitgebreid en hoogwaardig mogelijk pakket aan detailhandelsvoorzieningen binnen de gemeente ede, passend binnen de gewenste detailhandelsstructuur voor de gemeente Ede” (Gemeente Ede, 2004).</i></p> <p><i>“Het bieden van duidelijkheid naar ondernemers en eigenaren over het toekomstperspectief van detailhandel in de gemeente Ede” (Gemeente Ede, 2004).</i></p>			<p>Deze nota is bedoeld om aanbevelingen te geven voor het detailhandelsbeleid in Ede.</p> <p>Voor elke aanbeveling is duidelijk wie dat uitvoert en wanneer. Voor Ede Centrum, rest Ede, grootschalige detailhandel en de omliggende kernen behorend tot de gemeente Ede.</p>

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2004 Detailhandel in Ede (Gemeente Ede, 2004)	<p>Maatschappelijke ontwikkelingen: demografisch, sociaal-cultureel, economisch, ruimtelijk economisch, technologisch. Behoeftte aan diensten en producten neemt toe in detailhandel. Veranderende vraag producten, veilige winkelomgeving. Branchevervaging. Oudere en kleinschalige winkelgebieden worden vervangen door grotere, goed bereikbare centra. Internet wordt meer en meer geïntegreerd.</p> <p>Werkgelegenheidsontwikkelingen: geen baanzekerheid meer. Er komen minder jongeren op termijn op de arbeidsmarkt. Technologische veranderingen zijn van invloed op het werkproces. Toegenomen administratieve lasten en risico's personeelsbeleid zorgen voor drempel aannemen eerste personeelslid. Veranderingen in keten zorgen voor veranderen/vervallen functies.</p>	<p>Er is zowel gekeken naar trends en ontwikkelingen in de markt als rondom Ede.</p> <p>Sommige voornemens uit de nota 1992 zijn niet gerealiseerd omdat deze door de tijd achterhaald waren.</p>

	<p>Ontwikkelingen aan de vraagzijde: consumentengedrag, gaat ander gedrag vertonen. Mobiliteit, consument wordt mobieler, parkeerdruk. Bereikbaarheid en parkeergelegenheid, moet steeds beter. Sociale functie, niet alleen kopen, maar ook vermaakt worden, vermenging detailhandel, horeca en cultuur.</p> <p>Ontwikkelingen aan de aanbodzijde: omzet en marges onder druk door terughoudende consument. Zowel schaalvergroting als schaalverkleining. Steeds meer allochtone detaillisten. Probleem bedrijfsopvolging bij oudere detaillisten. PDV- en GDV-locaties integraal deel detailhandelsstructuur, niet meer apart. Meer druk vanuit niet-PDV branches om zich perifeer te vestigen. Integratie van functies voor meer waarde en service, verblijfsduur. Multichannel. Parallellisatie. Gebruik internet enorm gestegen. Brandstores.</p> <p>Ontwikkelingen in directe omgeving van Edese detailhandel: majeure projecten in gemeente Ede en ontwikkelingen in en plannen van omliggende gemeenten ten aanzien van detailhandel. Per project belangrijkste informatie beschreven.</p>	<p>“Om een beeld voor de toekomst te schetsen en een indruk te krijgen van het voorzieningenniveau in de gemeente Ede in 2015 moet een inschatting gemaakt worden van veranderingen in de nabije toekomst”.</p>
--	--	---

Analyseschema Ede 2009

Beleidsstuk	Actor gemeente	Vooronderzoek		
	Externe continuïteit			
	Rol gemeente in het proces	Overig	Distributieplanologisch onderzoek	Overig
2009 Evaluatie Nota Detailhandel, aangepaste nota (Gemeente Ede, 2009)	In de onderzoeksfase zijn zowel externe partijen als verschillende gemeentelijke afdelingen betrokken geweest. Een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Edese Ondernemersvereniging (EOV), Stichting Binnenstadsmanagement Ede (SBE), Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD) en Kamer van Koophandel. Alle betrokken ondernemersverenigingen.	Betrokken actoren staan nog steeds achter de koers van het beleid uit 2004.	In 2008 is er een DPO gedaan naar het functioneren van de detailhandel in Ede en waarbij gekeken is naar het beleid uit de Nota Detailhandel 2004. Dit DPO ondersteunt de koers van het beleid uit 2004.	De gemeente Ede wil iedere 4 jaar een DPO laten uitvoeren, welke moet bepalen of een wijziging van het beleid aan de orde is.

Beleidsstuk	Inhoud			
	Interne continuïteit			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2009 Evaluatie Nota Detailhandel, aangepaste nota (Gemeente Ede, 2009)	Beleid uit 2004 heeft gezorgd voor betere cijfers, meer koopkrachtbinding, meer toevloeiing. Een zeer terughouden rol ten aanzien van het opzetten van nieuwe detailhandelsprojecten is gewenst, gezien de marginale marktruimte. Het beleid moet zich gaan richten op het verstevigen van de positie van de benoemde winkelgebieden.	Toevoeging van een nieuwe locatie zal ten koste gaan van de bestaande winkelstructuur.		Het beleid is kaderstellend en er is ruimte nodig om kansen zo goed mogelijk te kunnen benutten. In uitzonderlijke en probleem oplossende situaties kan daarom beargumenteerd van bovenstaande beleidsuitgangspunten worden afgeweken. Het college neemt in deze gevallen na consultatie van de raad een beslissing. Hierdoor ontstaat maatwerk in specifieke situaties.

Beleidsstuk	Inhoud			
	Doelen stellen			
	Locatiebeleid	Grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen	Beschermen bestaande winkelstructuur	Overig
2009 Evaluatie Nota Detailhandel, aangepaste nota (Gemeente Ede, 2009)	<p><i>“Ede Centrum ontwikkelt zich verder als winkelgebied voor recreatief winkelen; het streven is bestedingen te laten groeien en toevloeiing cq binding te verhogen”</i> (Gemeente Ede, 2009).</p> <p><i>“Het beleid blijft gericht op concentratie van ‘boodschappen doen’ bij de overige winkelgebieden in Ede Stad”</i> (Gemeente Ede, 2009).</p> <p><i>“De winkelgebieden in de kernen functioneren in het algemeen goed. Afgezien van</i></p>	<p><i>“Ruimte bieden voor grootschalige detailhandel (zoals de branche wonen) in of in de schil van het centrum (zoals Bunschoterplein, Kuiperplein, Telefoonweg)”</i> (Gemeente Ede, 2009).</p> <p><i>“Een nieuw te ontwikkelen PDV/GDV-locatie (zoals A30 Oost) in de gemeente Ede is niet aan de orde, rekening</i></p>		<p>Bouwt verder op Aanbevelingsnotitie Detailhandel in Ede uit 2004 en Notitie Bouwmarkten (2006) welke samen de Nota Detailhandel vormen. De volgende beleidspunten:</p> <p><i>“Ede Centrum dient zich verder te ontwikkelen als winkelgebied voor recreatief</i></p>

	<p><i>kleine verbeterpunten worden grootschalige veranderingen hier niet voorgesteld” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“De kernen zijn voor dagelijkse boodschappen zoveel mogelijk zelfvoorzienend. Er is in zijn algemeenheid slechts beperkte ruimte voor uitbreiding van de dagelijkse artikelen en vaak geen ruimte voor toevoeging van niet-dagelijkse artikelen” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Er wordt geen detailhandel toegestaan buiten Ede Centrum (en de schil), Bellestein, De Spindop/omgeving Parkweg, Rozenplein, Stadspoort, het winkeldeel in Het Nieuwe Landgoed, winkelconcentratie Vening Meineszstraat, verschillende verspreide kleinschalige winkelstrips/winkels én de winkelgebieden in de kernen (zie uitzonderingen voor bouwmarkten en tuincentra in onderstaande punten). Conform het Masterplan Ede – Oost zal ook daar geen sprake zijn van bewinkeling” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Het gebied Keesomstraat-West/ Lorentzstraat biedt enkel ruimte aan bouwmarkten zolang daar distributieve ruimte voor is” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Er is distributieve ruimte voor vestiging van een (groen) tuincentrum (bijvoorbeeld op locatie Luttkhuizen/N224)” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Nieuwe verspreide detailhandel wordt tegengegaan en bestaande verspreide</i></p>	<p><i>houdend met de beperkte distributieve marktruimte voor de detailhandel in Ede, de regionale concurrentiepositie, de kwaliteiten van de winkelclusters en de duurzaamheid van de detailhandelsstructuur. Uitzonderingen zijn de mogelijkheden voor bouwmarkten en tuincentra (zie onder ‘algemene beleidsuitgangspunten’)” (Gemeente Ede, 2009).</i></p>		<p><i>winkelen” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Bij de overige winkelgebieden in Ede Stad dient nadrukkelijker het boodschappen doen centraal te staan” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“De kernen zijn voor dagelijkse boodschappen zoveel mogelijk zelfvoorzienend. De toevoeging voor niet-dagelijkse boodschappen moet in het totale plaatje van de gewenste detailhandelssituatie in de gemeente Ede worden gezien” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“De winkelgebieden in de kernen functioneren in het algemeen goed. Afgezien van kleine verbeterpunten worden grootschalige veranderingen hier niet voorgesteld” (Gemeente Ede, 2009).</i></p>
--	--	---	--	---

	<p><i>detailhandel (incl. detailhandel in kleine winkelstrips) wordt waar mogelijk omgezet in andere functies” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Uitbreiding van het winkeloppervlak in de gemeente Ede (in de zin van nieuwe winkelgebieden) is niet aan de orde. Dit betekent dat een nieuwe perifere detailhandelslocatie ook niet aan de orde is. (Nieuwe) detailhandel op bedrijventerreinen wordt niet toegestaan” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Terughoudend omspringen met toevoegen m² winkelvloeroppervlakte in sector dagelijkse artikelen buiten de huidige ontwikkelingen in Ede-Centrum en Het Nieuwe Landgoed in zowel Ede-Stad als Bennekom, Lunteren en de overige kernen” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Zeer terughoudend omspringen met toevoegen m² winkelvloeroppervlakte in sector niet-dagelijkse artikelen in alle winkelgebieden binnen de gemeente Ede buiten de huidige ontwikkelingen in Ede-Centrum” (Gemeente Ede, 2009).</i></p>		<p><i>“Uitbreiding van het winkeloppervlak in de gemeente Ede is niet aan de orde” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“Er wordt geen detailhandel toegestaan op andere plaatsen dan Ede Centrum (en de schil er omheen, Bellestein, De Spindop/omgeving Parkweg, Rozenplein, Stadspoort, het winkeldeel in Het Nieuwe Landgoed en de winkelgebieden in de kernen” (Gemeente Ede, 2009).</i></p> <p><i>“De gemeente Ede kiest niet voor een grootschalige perifere detailhandelslocatie. Vestigingsaanvragen worden verwezen naar Ede Centrum of de schil rondom Ede Centrum” (Gemeente Ede, 2009).</i></p>
--	--	--	---

Beleidsstuk	Inhoud	
	Aanpassingsvermogen	
	Trends en ontwikkelingen	Overig
2009 Evaluatie Nota Detailhandel, aangepaste nota (Gemeente Ede, 2009)		

Bijlage 3: Enquête

Deze korte enquête is bedoeld om de verschillende soorten beleidsstukken waarin gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt vastgelegd, met elkaar te kunnen vergelijken. Daarnaast is deze enquête ook bedoeld om een weging aan te kunnen brengen in de verschillende onderdelen waaruit continuïteit bestaat. Per onderdeel staat een korte uitleg bij de vragen en zijn begrippen gedefinieerd. Voor alle vragen geldt dat een 1 het minst belangrijk is en een 5 het meest belangrijk.

2.1 Beleidsstukken

Detailhandelsbeleid in verschillende beleidsstukken vastgelegd worden, bijvoorbeeld in een Nota of een Structuurvisie. Om deze beleidsstukken met elkaar te kunnen vergelijken, moet duidelijk zijn hoe belangrijk en invloedrijk deze beleidsstukken zijn ten opzichte van elkaar.

1. In wat voor soort beleidsstuk wordt detailhandelsbeleid meestal vastgelegd in deze gemeente?

	1	2	3	4	5
Nota detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kadernota detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Structuurvisie detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Algemene structuurvisie gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Raadsbesluit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Structuurplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actieprogramma detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overig, namelijk.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Eventuele opmerkingen bij vraag 1:

2. Hoe belangrijk en invloedrijk is elk van de volgende beleidsstukken?

	1	2	3	4	5
Nota detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kadernota detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Structuurvisie detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Algemene structuurvisie gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Raadsbesluit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Structuurplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Actieprogramma detailhandel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overig, namelijk.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Overig, namelijk.....	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Eventuele opmerkingen bij vraag 1:

2.2 Continuïteit

Continuïteit bestaat uit verschillende elementen. Uit de literatuur is echter niet duidelijk of bepaalde elementen belangrijker zijn voor continuïteit dan andere. De verschillende elementen van continuïteit zijn gekoppeld aan de drie elementen van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid. Omdat binnen deze drie elementen van ontwikkeling continuïteit onderzocht wordt, worden ook enkele vragen gesteld over hun belang voor continuïteit in de ontwikkeling van gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Definities

Om de vragen goed te kunnen beantwoorden, moet duidelijk zijn wat onder elk element verstaan wordt.

Definitie elementen continuïteit:

Begrippen	Definitie
Interne continuïteit	<p>Het behouden van een consistente structuur van ideeën (visie).</p> <p>Een voorbeeld is het gedurende lange tijd behouden van een idee dat grootschalige perifere ontwikkelingen niet gewenst zijn.</p>
Externe continuïteit	<p>Het behouden van consistentie in sociale rollen, activiteiten en relaties.</p> <p>Een voorbeeld is een gemeente die gedurende een lange tijd eenzelfde leidende en beslissende rol heeft.</p>
Doelen stellen (doelstellingen)	<p>Het stellen van doelen om naar toe te ontwikkelen.</p> <p>Bijvoorbeeld het doel om de winkelfunctie in de binnenstad te versterken.</p>
Aanpassingsvermogen	<p>Het op basis van interne en externe continuïteit aanpassen aan veranderende omstandigheden.</p> <p>Bijvoorbeeld de Rijksoverheid die haar detailhandelsbeleid decentraliseert, maar nog wel kaders blijft stellen voor het detailhandelsbeleid van gemeenten en provincies, waardoor zij haar rol van voor de decentralisatie enigszins blijft behouden en haar ideeën over detailhandelsbeleid kan voortzetten.</p>

Definities elementen ontwikkelingskant:

Begrippen	Definitie
Actor gemeente	De gemeente die dezelfde rol behoudt in een beleidsontwikkelingsproces, zij is bijvoorbeeld of alleenheersend of faciliterend.
Vooronderzoek	Het telkens uitvoeren van eenzelfde vooronderzoek wanneer nieuw detailhandelsbeleid moet worden opgesteld. Een voorbeeld van een vooronderzoek is distributieplanologisch onderzoek.
Inhoud	De inhoud van het geformuleerde beleid.

Elementen continuïteit

1. Welke rol speelt elk element van continuïteit in het bereiken van continuïteit in zijn totaliteit?

	1	2	3	4	5
Interne continuïteit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Externe continuïteit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doelen stellen (doelstellingen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aanpassingsvermogen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. In hoeverre wordt in de praktijk continuïteit bereikt in de volgende elementen?

	1	2	3	4	5
Interne continuïteit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Externe continuïteit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Doelen stellen (doelstellingen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aanpassingsvermogen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Eventuele opmerkingen bij vraag 1 en 2:

Elementen ontwikkelingskant gemeentelijk detailhandelsbeleid

1. Welke rol speelt elk element van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid in het bereiken van continuïteit in zijn totaliteit

	1	2	3	4	5
Actor gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vooronderzoek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2. In hoeverre wordt in de praktijk continuïteit bereikt in de volgende elementen?

	1	2	3	4	5
Actor gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vooronderzoek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Eventuele opmerkingen bij vraag 1 en 2:

Bijlage 4: Enquête resultaten

2.1 Beleidsstukken

Vraag 1: In wat voor soort beleidsstuk wordt detailhandelsbeleid meestal vastgelegd in deze gemeente?

Een 1 betekent nooit en een 5 betekent altijd.

Soort beleidsstuk	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Nota detailhandel	5	5	5	1
Kadernota detailhandel	1	1	1	5
Structuurvisie detailhandel	1	5	1	1
Algemene structuurvisie gemeente	3	5	1	1
Raadsbesluit	5	5	5	1
Structuurplan	3	1	1	1
Actieprogramma detailhandel	1	5	1	1

Uit vraag 1 blijkt dat detailhandelsbeleid meestal in een Nota detailhandel en een Raadsbesluit wordt vastgelegd. Enkele drieën zijn ingevuld omdat detailhandelsbeleid wel in deze beleidsstukken wordt vastgelegd, maar minder uitgebreid dan in het belangrijkste beleidsstuk.

Vraag 2: Hoe belangrijk en invloedrijk is elk van de volgende beleidsstukken?

Een 1 betekent niet belangrijk en niet invloedrijk en een 5 betekent heel belangrijk en heel invloedrijk.

Soort beleidsstuk	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Nota detailhandel	5	5	5	5
Kadernota detailhandel	1	1	1	5
Structuurvisie detailhandel	1	5	1	1
Algemene structuurvisie gemeente	3	5	4	5
Raadsbesluit	5	5	5	5
Structuurplan	3	1	3	1
Actieprogramma detailhandel	1	5	2	5

Uit vraag 2 blijkt dat zowel de Nota detailhandel als het Raadsbesluit door iedere geënquêteerde het belangrijkste en meest invloedrijk vindt. Zij krijgen een gemiddeld cijfer van vijf op een vijfpuntsschaal. De Kadernota detailhandel wordt enkel door de gemeente welke deze het meeste gebruikt om detailhandel in vast te leggen, heel belangrijk en heel invloedrijk gevonden. Zij krijgt een gemiddeld cijfer van twee op een vijfpuntsschaal. Dit geldt ook voor de Structuurvisie Detailhandel. De algemene structuurvisie wordt over het algemeen belangrijk en invloedrijk gevonden, alhoewel deze niet in iedere gemeente gebruikt wordt voor het vastleggen van detailhandelsbeleid. Zij krijgt

een gemiddelde van vier op een vijfpuntsschaal. Het structuurplan wordt niet heel belangrijk en invloedrijk gevonden. Zij krijgt een gemiddelde van twee op een vijfpuntsschaal. Het Actieprogramma detailhandel wordt door de gemeente die dit beleidsstuk meestal gebruikt voor het vastleggen van detailhandelsbeleid, heel belangrijk en heel invloedrijk gevonden. Daarnaast is er nog een gemeente die dit beleidsstuk heel belangrijk en heel invloedrijk vindt. De andere twee gemeenten vinden dit beleidsstuk niet of bijna niet belangrijk en invloedrijk. De resultaten voor het Actieprogramma detailhandel lopen sterk uiteen. Zij krijgt een gemiddeld van drie op een vijfpuntsschaal.

2.2 Continuïteit

Elementen continuïteit

Vraag 1: Welke rol speelt elk element van continuïteit in het bereiken van continuïteit in zijn totaliteit?

Een 1 betekent het minst belangrijk en een 5 het meest belangrijk.

Element	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Interne continuïteit	5	3	4	5
Externe continuïteit	5	3	4	5
Doelen stellen (doelstellingen)	3	5	4	5
Aanpassingsvermogen	3	5	4	5

Uit vraag 1 blijkt dat elke geënquêteerde verschillend denkt over het belang van elk element van continuïteit in het bereiken van continuïteit in zijn totaliteit. Omdat de antwoorden dusdanig verschillen en er slechts vier enquêtes gehouden zijn, is hier geen duidelijke conclusie over te trekken. Er kan op basis van deze enquêtes dus geen weging aangebracht worden in de verschillende elementen van continuïteit.

Vraag 2: In hoeverre wordt in de praktijk continuïteit bereikt in de volgende elementen?

Een 1 betekent nooit en een vijf betekent altijd.

Element	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Interne continuïteit	4	5	4	5
Externe continuïteit	4	3	4	3
Doelen stellen (doelstellingen)	3	3	4	3
Aanpassingsvermogen	3	3	3	5

Vraag 2 fungeert als controle vraag voor vraag 1. Zo kan gecontroleerd worden of het belang van ieder element op zich samenhangt met de mate waarin dit in de praktijk bereikt wordt. Gezegd kan worden dat de helft van de cijfers overeenkomt met het cijfer in vraag 1. Tijdens het invullen van de enquêtes is gebleken dat de antwoorden van vraag 1 en 2 echter niet met elkaar samenhangen. Dit geldt voor iedere geënquêteerde (interviews).

Elementen ontwikkelingskant gemeentelijk detailhandelsbeleid

Vraag 1: Welke rol speelt elk element van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid in het bereiken van continuïteit in zijn totaliteit?

Een 1 betekent het minst belangrijk en een 5 het meest belangrijk.

Element	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Actor gemeente	5	4	3	2
Vooronderzoek	4	2	3	2
Inhoud	4	3	3	5

Uit vraag 1 blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de cijfers die de geënquêteerden voor de verschillende elementen geven. Ook hier kan geen weging aangebracht worden. Daarvoor zijn er te weinig enquêtes. Vraag 1 diende, naar aanleiding van hoofdstuk vier, als controlevraag voor vraag 1 in de paragraaf 'elementen continuïteit'. Theoretisch gezien hangen deze elementen met elkaar samen. Actor gemeente en vooronderzoek waren het controlemiddel voor het element externe continuïteit. Inhoud was het controlemiddel voor de elementen interne continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen. De gemiddelden van de elementen actor gemeente en vooronderzoek verschillen echter van het cijfer wat geënquêteerden gegeven hebben voor externe continuïteit. Het cijfer dat geënquêteerden gegeven hebben voor het element inhoud verschilt van de gemiddelde van de elementen interne continuïteit, doelen stellen en aanpassingsvermogen. Ondanks de theoretische samenhang van de elementen van continuïteit en de elementen van de ontwikkelingskant van gemeentelijk detailhandelsbeleid, is hier geen samenhang tussen waar te nemen op basis van de enquêtevragen.

Vraag 2: In hoeverre wordt in de praktijk continuïteit bereikt in de volgende elementen?

Een 1 betekent nooit en een vijf betekent altijd.

Element	Enquête 1	Enquête 2	Enquête 3	Enquête 4
Actor gemeente	5	4	3	3
Vooronderzoek	5	2	3	2
Inhoud	5	3	3	5

Vraag 2 diende, net als bij de vragen over de 'elementen continuïteit', als controlevraag voor vraag 1. De cijfers die gegeven zijn voor vraag 2 komen, op drie na, overeen met de cijfers die gegeven zijn voor vraag 1. Uit de interviews is echter gebleken dat de cijfers voor vraag 2 niet gebaseerd zijn op de cijfers die gegeven zijn aan vraag 1 (interviews).

Bijlage 5: Topiclijst semi-gestructureerde interviews

Eerst wordt er ingegaan op het beleidsontwikkelingsproces en de aparte elementen hiervan, eerst voor elk beleidsstuk dat onderzocht wordt en daarna in het algemeen over de gehele onderzoeksperiode. Daarna worden enkele algemene vragen gesteld over continuïteit in het gemeentelijk detailhandelsbeleid en het proces en wordt er ook op consistentie ingegaan.

Actoren en de rol van de gemeente

Voor elk beleidsstuk op zich:

- Wat was de rol van de gemeente ten opzichte van andere actoren (alleenheersend, faciliterend)?
- Welke andere actoren waren betrokken bij het proces? En hoeveel invloed hadden zij in het proces?
- Welke actor bepaald hoe het proces verloopt en welke actor neemt de beslissingen?

1985-2015:

- Is de rol van de gemeente in het proces veranderd? Zo ja hoe, waardoor, waarom?
- Is er een verandering opgetreden in de actoren die betrokken zijn bij het proces?
- Heeft de decentralisatie van het detailhandelsbeleid invloed gehad op de rol van de gemeente?

Vooronderzoek

Voor elk beleidsstuk op zich:

- Is er een onderzoek uitgevoerd voorafgaand aan het beleidsontwikkelingsproces? Was dit onderzoek speciaal gericht op de detailhandels?
 - Zo nee, waar is het detailhandelsbeleid op gebaseerd?
 - Zo ja:
 - ❖ Wat voor onderzoek is er uitgevoerd (opzet)?
 - ❖ Wat is de belangrijkste informatie die het onderzoek geeft?
 - ❖ Hoe is het onderzoek gebruikt in het formuleren van beleid (rol)?
 - ❖ Wie is de opdrachtgever?
 - ❖ Wie is de uitvoerder?
 - ❖ Welke actoren zijn betrokken bij het onderzoek?

1985-2015:

- Is het vooronderzoek verandert sinds de afschaffing van het dpo in 1985 (inhoud/uitvoering)? Zo ja op welke manier? Wat is er verandert? Waarom?
- Is de rol die het vooronderzoek heeft in het beleidsontwikkelingsproces verandert sinds 1985? Hoe is deze veranderd? Waarom is deze veranderd?

Inhoud (grootschalige perifere detailhandel)

Voor elk beleidsstuk op zich:

- Wat zijn de belangrijkste doelstellingen/inhoud van het beleid?
- Waren er trends en ontwikkelingen waar het beleid op gereageerd heeft? Zo ja welke?
- Hoe was de houding van het beleid ten opzichte van grootschalige perifere detailhandel (en doelstellingen)?

1985-2015:

- Is de inhoud van het beleid verandert in deze periode? Zo ja waardoor, hoe en op welke punten?
- Zijn de doelstellingen in het beleid verandert? Zo ja waardoor, hoe en op welke punten?
- Zijn er veranderingen in het beleid opgetreden door de decentralisatie van het detailhandelsbeleid?

- Wordt er rekening gehouden met Europese regelgeving in het beleid?
- Zijn de ideeën over grootschalige perifere detailhandel veranderd? Zo ja waardoor, hoe en op welke punten?

Algemene vragen (en toegestuurde vragen naar de geïnterviewden)

Hoe continu heeft het gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld in de periode van 1985-2015? Waar komt dit door? Wat zijn oorzaken hiervan? Wat zijn gevolgen hiervan?

Hoe continu heeft het beleidsontwikkelingsproces van gemeentelijk detailhandelsbeleid zich ontwikkeld in de periode van 1985-2015? Waar komt dit door? Wat zijn oorzaken hiervan? Wat zijn gevolgen hiervan?

Hebben de rol van de gemeente en het vooronderzoek invloed gehad op continuïteit in de inhoud van het beleid?

Wordt er wel eens van het geformuleerde beleid afgeweken? Wanneer gebeurt dit? Waar komt dit door? Bij wat voor ontwikkelingen gebeurt dit? Wat moet er gebeuren als er van het beleid afgeweken wordt?

Zorgt consistentie in de uitvoering voor continuïteit in (de ontwikkeling van) het detailhandelsbeleid?

Bijlage 6: Codeboom interviews

Rol gemeente en betrokken actoren

Vooronderzoek/dpo

Inhoud en continuïteit hierin (perifere detailhandel en beschermen/behouden van een gezonde winkelstructuur)

Consistentie in beleid

Rol en invloed overige overheden (Provincie, Rijk en Europa) en de invloed van decentralisatie/centralisatie

Continuïteit in ontwikkeling beleid

Aanpassen aan trends en ontwikkelingen

Doelstellingen en de duidelijkheid van het beleid

Invloed politiek

Overig interessant