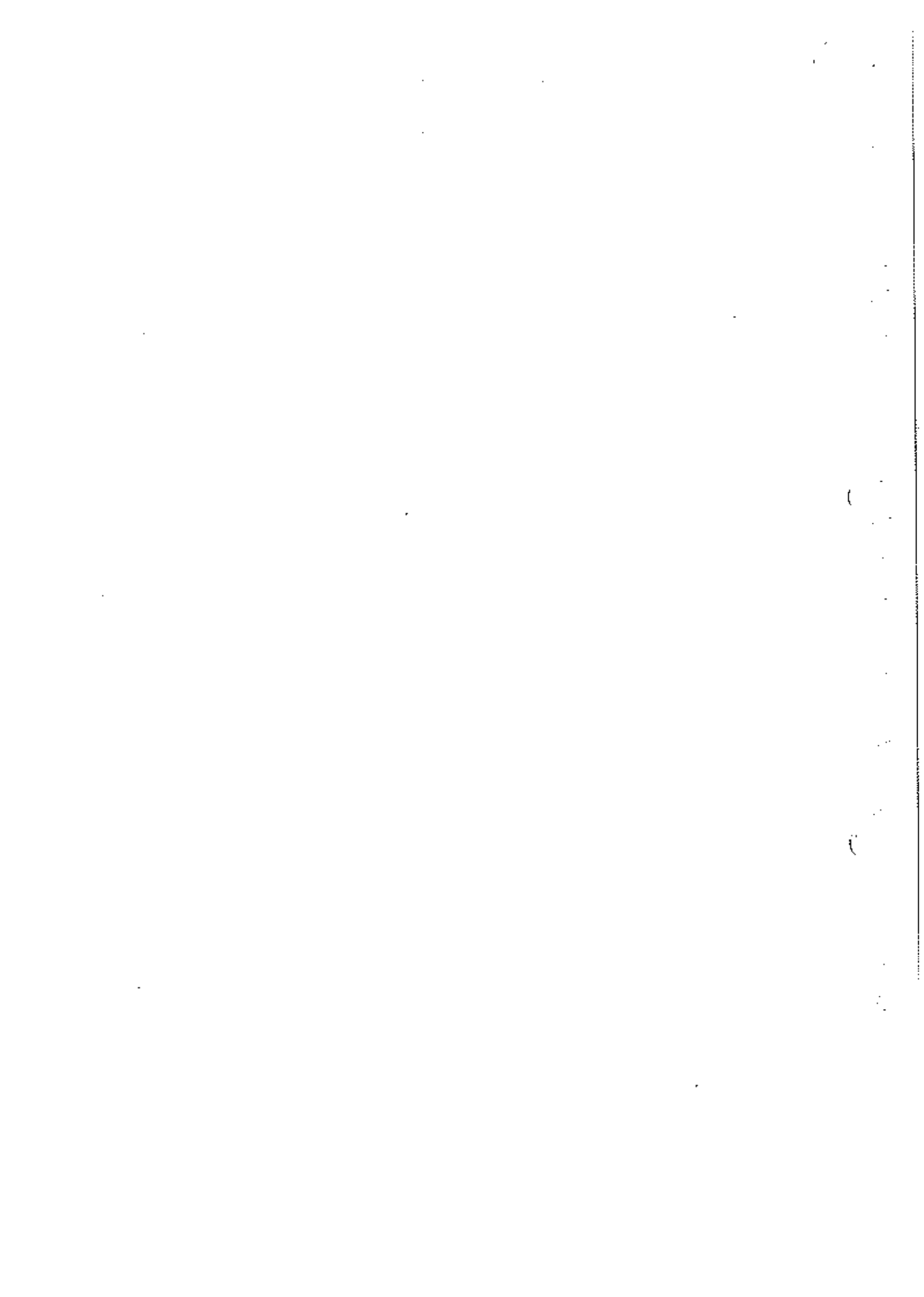


CONCEPT

**Regionaal Detailhandelsbeleid
West-Brabant**



Regionaal Detailhandelsbeleid West-Brabant

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Beleidsontwikkelingen	4
3.	Koopstromenonderzoek West-Brabant	8
4.	Veranderende economie, veranderende consumenten, veranderende detailhandel	10
5.	Waarom een actief (regionaal) detailhandelsbeleid?	16
6.	Beleidsscenario's voor West-Brabant	17
7.	Actiepunten en aanbevelingen	22

alleen tussen gemeenten, maar tussen gemeenten, provincie, ondernemers en hun
belangenorganisaties als de Kamer van Koophandel, HBD en MKB.

2. Beleidsontwikkelingen

2.1 Ontstaan van het huidige detailhandelsbeleid

De overheden in Nederland hebben sinds de tweede helft van de vorige eeuw detailhandelsbeleid gevoerd. Daarmee is door de jaren heen op hoofdlijnen bepaald waar winkels wel en niet mochten worden gevestigd (Locatiebeleid). Binnen het locatiebeleid hebben veel gemeenten initiatieven genomen ter verbetering van de winkelveorzieningen, economisch- of ontwikkelingsbeleid dus. Sommige gemeenten deden dat passief door een gewenste winkelstructuur in een visie vast te leggen en de totstandkoming ervan aan de markt over te laten. Andere zochten de markt juist actief op om samen tot een ontwikkeling te komen.

Rijk en provincie stelden de kaders op waarbinnen de gemeenten hun eigen beleid konden voeren. Ervaringen in tal van andere landen en de lobby van de bestaande detailhandel, hebben ertoe geleid dat de vestiging van detailhandel in Nederland niet werd vrijgegeven. Nederland wenste geen ongebreidelde chaotische lintbebouwing van winkels zoals langs de Belgische wegen en geen weilandwinkelcentra zoals in de VS en elders in West-Europa. Men vreesde de leegloop van zelfs de grote dorpen zoals in veel landen en men wilde niet geconfronteerd worden met de omvangrijke leegstand en daarmee verpaupering in binnensteden in de VS, Frankrijk, Duitsland en Engeland.

Niettemin wilden de overheden verder niet ingrijpen in economische processen in de detailhandel en deze zelfs zoveel mogelijk stimuleren. Men wilde ook voorkomen dat de detailhandel statisch zou worden.

Detailhandelsbeleid heeft daardoor steeds de volgende kenmerken gehad:

- Bescherming en zo mogelijk versterking van de centra van dorpen en steden;
- Bescherming van de structuur van buurt-, wijk- en stadsdeelcentra;
- Het bevorderen van dynamiek en het geven van ruimte aan alie zich aandienende bijzondere winkelformules.

Steeds weer blijkt het laatste kenmerk conflicterend met de eerste twee kenmerken op het moment dat er ruimte aan werd gegeven op perifere locaties¹. Daarmee kwam in het locatiebeleid de hiërarchie van hoofdcentra, stadsdeelcentra, wijkcentra, buurtcentra en sinds enige tijd 'traffic'-centra heel sterk te staan tegenover de perifere detailhandel.

In bijlage 1 is de analyse weergegeven van het detailhandelsbeleid in Nederland sinds de tweede helft van de vorige eeuw. Door kennis te nemen van de ervaringen van zestig jaar detailhandelsbeleid, kan veel worden geleerd over de manier waarop op nieuw beleid zal worden gereageerd.

Lessen uit het verleden

Het rijks-detailhandelsbeleid is door de jaren heen uiterst succesvol gebleken. Investerings zijn voor een belangrijk deel terechtgekomen in binnensteden en overige centrumgebieden. Er is bijna geen centrumgebied in Nederland waar in de jaren '70 en '80, maar ook recent nog, niet substantieel is geïnvesteerd, nieuwe winkelprojecten zijn gerealiseerd en bestaande voorzieningen zijn gerevitaliseerd.

Hierdoor zien we in Nederland, in tegenstelling tot in 'liberale landen' als Groot-Brittannië, België en Frankrijk, sterk *florerende centrumgebieden. Gebieden of winkelprojecten die tot verpauperingsniveau zijn afgedaald, ontbreken vrijwel geheel. En daar waar daar aanzetten toe bestaan, is dat vaak het gevolg van een te ruim aanbod aan detailhandel.*

¹ Onder perifeer wordt hier verstaan: op een locatie binnen stedelijk of verstedelijkt gebied maar niet bij of in de directe nabijheid van traditionele winkelconcentraties.

Zelfs is het zo dat in andere landen, zowel in de Verenigde Staten als in West-Europese landen, het liberale perifere detailhandelsbeleid ter discussie staat. Overal wordt inmiddels op zijn minst met de mond beleden dat de binnensteden hun verzorgingsfunctie weer terug moeten krijgen en dat er paal en perk moet worden gesteld aan winkelvoorzieningen in de periferie. In Nederland hebben we de afgelopen jaren juist een toename gezien van het aantal perifere winkellocaties; terwijl al zeker 15 jaar bekend is dat men in het buitenland helemaal niet blij is met de daar ontstane situatie.

Het PDV-beleid en het PDV-/GDV-beleid in Nederland zijn er ondanks alle genoemde problemen goed in geslaagd om de investeringen in perifere winkels te beperken tot de toegestane branches. Het aantal 'uitglijders' naar branche of locatie is feitelijk heel beperkt gebleven. Wat betreft GDV-ontwikkelingen is zelfs veel minder gebruik gemaakt van de perifere mogelijkheden dan het rijksbeleid toeliet, omdat de betreffende gemeenten óf de risico's voor de bestaande voorzieningen te groot vonden, óf omdat ze een GDV koppelden aan een bestaande winkelconcentratie. Dit wil niet zeggen dat het probleem van de druk vanuit met name de markt van ontwikkelaars om het bouwen van perifere winkelcentra en grootschalige winkelvoorzieningen vrij te geven en het probleem van de handhaafbaarheid gebagatelliseerd mochten worden. Maar de voortdurende weerstand vanuit de bestaande winkelstructuur en de aanhoudende scepsis vanuit een groot deel van de overheid, zowel in de vorm van beleidsnota's als in de vorm van permanent aandacht vragen, heeft restrictief gewerkt.

Uit zestig jaar detailhandelsbeleid vallen de volgende lessen te trekken.

Locatiebeleid

Het 'Nee-tenzij'-beleid is zeer effectief gebleken in het tegengaan van ongewenste winkelontwikkelingen. Hoewel ongewenste ontwikkelingen nooit helemaal kunnen worden tegengegaan kunnen door een combinatie van beleid en aandacht veel problemen worden voorkomen.

Het 'ja-mits'-beleid heeft zeer stimulerend gewerkt op investeringen in de ontwikkeling van toegestane winkelvormen.

'Wetmatigheden' binnen de detailhandelswereld

Binnen de detailhandelswereld vallen een aantal mechanismen te ontdekken die gezien kunnen worden als 'wetmatigheden':

- Van een liberaler vestigingsbeleid zal altijd een olievlekwerking uitgaan; strenger beleid zal het op den duur moeten afleggen;
- Als er locatiebeperkingen zijn, zullen er altijd ondernemers, ontwikkelaars en gemeenten zijn, die de mazen in de wet zullen trachten te vinden;
- Als in voorwaarden uitzonderingen mogelijk zijn, dan worden de uitzonderingen op grote schaal door de markt gehanteerd;
- Als in een 'ja-mits'-beleid ruimte wordt gegeven aan een specifieke vorm van detailhandelsontwikkeling op een beperkt aantal plaatsen, dan zal deze ontwikkeling na verloop van tijd gemeengoed worden;
- Als er aan de vestiging van winkels geen beperkingen worden opgelegd op een perifere locatie en in het buitengebied, bv. langs snelwegen of op knooppunten van wegen, dan zullen er na verloop van tijd niet veel dynamische winkels meer zijn die nog de voorkeur zullen hebben voor een vestiging in het centrum van een plaats;
- Ook als er vrijheid van vestiging is, zullen belanghebbenden bij de bestaande winkelstructuur via politiek en rechter proberen om perifere vestiging zoveel mogelijk tegen te gaan. De kans van slagen hangt natuurlijk af van het al dan niet aanwezig zijn van voldoende rechtsgrond;
- 'Stappen-modellen', waarbij de meest geschikte locatie bij een detailhandelsvoorziening wordt gezocht, werken niet. De markt en meestal ook de gemeenten werken andersom; er is een locatie, en daarvan wordt gekeken of detailhandel er een geschikte optie is. Als er op dat

moment wel een 'stappen-beleid' vigeert, dan worden er voor de vorm twee locaties bijgezoekt, die bij voorbaat al kansloos zijn.

Dynamiek

Door de jaren heen is het begrip 'dynamiek van de detailhandel' op verschillende wijzen uitgelgd. Uit de vele documenten waarin dit als argument wordt gebruikt voor het vrijer geven van detailhandelsvestigingen, lijkt het wel alsof detailhandel alleen maar op een perifere of buitengebiedlocatie dynamisch zou kunnen zijn. Dat is echter veel te kort door de bocht. De dynamiek van de detailhandel is vooral groot binnen de winkelmuren en binnen de grenzen van de *winkelcentra, in branches, assortiment, formules, opzet en inrichting. Hierin doen zich schier eindeloze mogelijkheden voor. Voor wat betreft de locatietypen is de keuze beperkt. Locaties zijn als zodanig maar beperkt bepalend voor de verscheidenheid in aanbod. Dat laatste wordt meer bepaald door de mogelijke verzorgingsfunctie, en daarin zijn locaties in de regel uitwisselbaar.*

Ook al zijn er beperkingen in het locatiebeleid, de detailhandel is dynamisch, veerkrachtig en draagkrachtig genoeg om daar locaties te ontwikkelen waar het wel mag. Gezien het verschil in locatiekeuze (perifeer, of bij hoofd- of nevencentra), die supermarkten, maar ook bedrijven als Mediamarkt, Superconfex, Bristol, Scapino e.a. door de jaren heen hebben laten zien, zijn er waarschijnlijk maar weinige die zouden afzien van vestiging als ze geen perifere locatie zouden krijgen (mogelijk zijn Ikea en tuincentra de enige uitzonderingen)².

2.2 Beleidskader

Het Rijk gaat meer overlaten aan provincies en gemeenten. De provincies hebben in de zogenoemde IPO-brief hun standpunt bepaald. Het standpunt betreft een 'minimumpakket' dat ertoe zal leiden, dat er verschillen in beleid gaan ontstaan tussen provincies. De gemeenten mogen binnen het beleid van hun provincie hun eigen beleid bepalen. In het kort komt de inhoud van het 'minimumpakket' op het volgende neer:

Algemeen:

- De positie van de bestaande winkelgebieden heeft prioriteit. Ruimte voor veranderingen wordt geboden onder de voorwaarde dat de bestaande voorzieningenstructuur niet duurzaam wordt aangetast (leegstand, verpaupering en dergelijke);
- Vernieuwing en uitbreiding vinden plaats binnen of onmiddellijk grenzend aan bestaande winkelgebieden. Zijn geen geschikte locaties voorhanden, dan is ontwikkeling van nieuwe locaties in het stedelijke gebied mogelijk;
- Vestiging van detailhandel in het buitengebied (de zogenaamde "weidewinkels") is niet toegestaan;
- Grootschalige winkelvoorzieningen worden bij voorkeur geaccommodeerd op binnenstedelijke locaties. Voorzieningen die hier niet ondergebracht kunnen worden, worden met inachtneming van de laatste richtlijn geaccommodeerd op randstedelijke (perifere) locaties.

Perifeer branchegericht:

- Detailhandel voor niet-frequente doelgerichte aankopen is alleen op perifere locaties toegestaan als deze moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden vanwege de volumineuze aard, brand- en explosiegevaar en de dagelijkse bevoorrading (zoals auto's,

² Uiteraard is dit exemplarisch bedoeld. Het wil geenszins zeggen dat er ook nog maar enige aanleiding is om het beleid ten aanzien van volumineuze detailhandel, meubelconcentraties en bouwmarkten te wijzigen

boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair en woninginrichting waaronder meubels);

- Thematische ontwikkelingen zijn toegestaan (zoals wonen, outdoor) als aangrenzend aan bestaande centra er geen plek is en het thema specifiek aan de perifere locaties is gebonden.

Perifeer omvanggericht:

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

In het recent ingezette rijksdetailhandelsbeleid, de reactie van de provincies daarop door middel van de IPO-brief, en het standpunt van de 18 gemeenten in West-Brabant³, kan niet op voorhand één lijn worden ontdekt. Ook uit de ontwikkelingen in de detailhandel, de ruimtelijke economie en de ruimtelijke ordening wordt niet één lijn duidelijk. Ten tijde van de interviewronde leek bij veel gemeenten het tot nu toe gevoerde beleid nog steeds de voorkeur te hebben. Recentelijk lijkt echter sprake van een omslag. Diverse gemeenten hebben de ontwikkeling van lokaal detailhandelsbeleid op de agenda gezet. Een groot deel van de detailhandel wenst geen veranderingen, een klein deel – vooral grootwinkelbedrijven – wenst een verruiming van perifere mogelijkheden, projectontwikkelaars wensen een verruiming en bij de provincies lopen de meningen uiteen.

Wat blijft is de theorie achter de tegengestelde belangen: In feite is er in de afgelopen 40 jaar in de locatieproblematiek niets veranderd. Het probleem waar het hier om gaat bestond toen al precies zo. De partijen die toen druk uitoefenden vóór vrijheid van vestiging in de periferie zijn dezelfde als nu, evenals degenen die daar juist op tegen zijn. De noodzaak om het beleid aan te passen, of juist niet, is net zo groot als toen. De krachtsverhoudingen zijn niet wezenlijk veranderd..

Allang wordt er vanuit sommige kringen in de detailhandel en de projectontwikkeling gelobbyd om de vestiging van detailhandel volledig vrij te geven. Grote ontwikkelaars, beleggers en winkelorganisaties hebben in bijdragen in recente symposia echter hun concrete steun uitgesproken aan de binnensteden.

Recent is er een pleidooi⁴ ontstaan om de winkelhiërarchie als planningsprincipe los te laten, de binnensteden wel te blijven steunen en bij de ontwikkeling van winkels meer uit te gaan van gedifferentieerde milieus en klantwaarden. Dit lijkt een loslaten te vereisen van het locatiebeleid en een pleidooi voor een economisch ontwikkelingsbeleid. Deze sympathiek klinkende maar zeer ingewikkelde aanpak, waarvan de effecten nog totaal niet te overzien zijn, lijkt te zeer gericht op grote binnensteden. Zolang niet duidelijk is of een dergelijke aanpak ook kansen biedt om in kleinere plaatsen tot een verbijzonderd winkelaanbod te komen – de visie is er nu wel, maar hoe dit er in de praktijk uit moet zien, is niet bekend -, zal naast een economisch ontwikkelingsbeleid, ook nog altijd een locatiebeleid nodig zijn.

³ Zie bijlage 4

⁴ De veranderende stad, pijlers van retaildynamiek – op weg naar 2020, NRW, Utrecht, 2006

3. Koopstromenonderzoek West-Brabant

Met het koopstromenonderzoek is inzicht verkregen in hoe de koopstromen in West-Brabant lopen, wat de belangrijkste winkellocaties zijn en hoe het winkelen in West-Brabant gewaardeerd wordt. Hiervoor is in mei en juni 2005 aan ruim zeventuizend consumenten in het verzorgingsgebied van het SES West-Brabant gevraagd waar zij hun aankopen doen. Daarnaast hebben zij hun mening gegeven over een aantal aspecten van de kwaliteit van het winkelen in West-Brabant. Op gemeentelijk niveau geeft het onderzoek inzicht in het gedoelte van de koopkracht van de inwoners dat in de eigen gemeente blijft en het deel dat afvloeit naar buiten de gemeente. Daarnaast wordt aangegeven wat de bestedingen zijn elders uit de regio die naar de gemeente toevloeden. Het koopstromenonderzoek gaat in op de positionering van de verschillende winkelcentra wat betreft branchering, winkelvloeroppervlak en werkgelegenheidsfunctie. Daarbij wordt ook ingegaan op wat de West-Brabantse consumenten vinden van een aantal kwaliteitsaspecten als parkeren, bereikbaarheid, variatie in het winkelaanbod, prijsniveau, veiligheid en het horeca-aanbod.

Relevante conclusies uit het koopstromenonderzoek

De volgende, in dit kader relevante, conclusies zijn te trekken uit het koopstromenonderzoek:

- Binnensteden hebben als gevolg van hun verscheidenheid van functies een brede functie en worden frequent bezocht om er te winkelen. Hun kracht zit in de diepte van het assortiment, de variatie in het winkelaanbod, de sfeer en het horeca-aanbod⁵. Op deze aspecten moeten zij zich onderscheiden, want als ze zich hierin niet onderscheiden, blijven ze achter (Bergen op Zoom, Roosendaal)⁶. Verbetering van andere aspecten, in het bijzonder bereikbaarheid en parkeeraspecten, versterkt het winkelmilieu met behoud van de functie (Etten-Leur);
- Themacentra hebben als gevolg van hun eenzijdige samenstelling een specifieke functie, worden doelgericht bezocht, maar niet frequent. Hun kracht zit in de bereikbaarheid, de parkeergelegenheid, de parkeertarieven en het prijsniveau en in mindere mate in de variatie in het winkelaanbod. Op deze aspecten moeten zij zich onderscheiden. Als ze zich hierin niet onderscheiden, blijven ze achter. Verbetering van andere aspecten, in het bijzonder variatie in het winkelaanbod en sfeer, versterkt het winkelmilieu, maar kan leiden tot verschuiving van de functie van doelaankoopcentrum naar centrum voor recreatief winkelen of boodschappen centrum;
- De winkels elders in de gemeenten met de grote kernen en in alle overige gemeenten hebben in hoofdzaak een boodschappenfunctie en worden hoofdfrequent bezocht; eventueel hebben zij daarnaast een toeristische functie, en worden aanvullend bezocht om hun sfeer of hun bijzondere aanbod (bv. Baarle-Nassau). Hun kracht zit in de efficiency waarmee er boodschappen gedaan kunnen worden, de aanwezigheid van een compleet pakket in de foodsector, een goede bereikbaarheid en goedkoop en gemakkelijk parkeren, dichtbij de winkels. Op deze aspecten moeten zij zich onderscheiden, want als ze zich hierin niet onderscheiden, blijven ze achter. Verbetering van andere aspecten is vaak niet haalbaar. Een prettige sfeer (Aalburg, Alphen-Chaam) en een relatief laag prijsniveau (Geertruidenberg) hebben een beperkte positieve invloed op het winkelmilieu⁷;
- Het winkelen in de regio West-Brabant staat onder druk. Slechts de winkelgebieden waar recent omvangrijk is geïnvesteerd, behalen een hoge belevingswaarde (Etten-Leur, Breda-

⁵ En de verscheidenheid van andere functies, en het onderhouden van de bezoekers met gezellige activiteiten en evenementen; hier gaat het koopstromenonderzoek niet op in.

⁶ Dit 'achterblijven' moet vooral worden gezien in de beleving door de consument. Bij verdere bestudering van de resultaten blijkt namelijk dat binnen de regio het aandeel van de verzorgingsfunctie in Etten-Leur bijna niet verschilt van het aandeel inwoners, waar in de andere vier grote gemeenten de verzorgingsfunctie ruim hoger ligt dan het aandeel inwoners; hoe dit zich verhoudt tot het aandeel m² v.v.o. is dan wel interessant en zou nader moeten worden uitgewerkt. Zeker als Etten-Leur relatief veel m² zou hebben, dan waardeert de consument die dus wel, maar zijn bestedingen vrij laag.

⁷ In toeristenplaatsen speelt sfeer vaak een bepalende rol; Baarle-Nassau; dan kunnen ook omvang van en variatie in het aanbod, zowel in food als non-food een extra kwaliteit betekenen.

woonboulevard). En de bezoeksfrequentie is in de afgelopen twee jaar toegenomen. In de andere hoofdwinkelcentra is de bezoeksfrequentie juist afgenomen.

De keuze voor een toekomstig detailhandelsbeleid in relatie tot de resultaten van het koopstromenonderzoek

Perifere winkelontwikkelingen zullen in beginsel succesvol zijn, mits ze professioneel worden ontwikkeld en geëxploiteerd, zich op een geschikte locatie bevinden, afgestemd zijn met de regio en naar omvang en assortiment meer te bieden hebben dan hun concurrenten in traditionele winkelgebieden. Dit is in principe ongeacht de branche, zelfs voor typische binnenstadsbranches zoals de modebranche. De consument heeft getoond dat als (in deze volgorde) de keuzemogelijkheden groot genoeg zijn, een goede bereikbaarheid en goed parkeren hem zal verleiden om perifeer te gaan kopen.

Perifere ontwikkelingen zullen niet meer in beginsel succesvol zijn, als er perifere overbewing optreedt.

Kleine winkels dienen in beginsel op perifere locaties te worden gewaardeerd. Voorkomen moet worden dat de aanwezigheid van kleine winkels in stads- en dorpskernen verder onder druk komen te staan.

4. Veranderende economie, veranderende consumenten, veranderende detailhandel

De overzichtelijkheid van de wereld om ons heen, het leven van alledag en met name ook de voorspelbaarheid daarvan, zo kenmerkend voor de jaren '50 van de vorige eeuw, bestaat al lang niet meer. De uit die tijd stammende aanbodgerichte ordening van de detailhandelsvoorzieningen bestaan tot op zekere hoogte nog wel, zoals we hiervoor gezien hebben. Maar de consument van toen is de consument van nu niet meer. En zo is ook de winkelier van toen de winkelier van nu niet meer. De allos bepalende en verbiedende overheid is verworden tot een regisseur, die de belangen van alle partijen zo goed en zo kwaad mogelijk probeert te behartigen.

Op de lauweren rusten kan niemand meer. Voortdurend moet ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen en trends in de (wereld) economie, op de nieuwe behoeften van de consumenten, op de nieuwe typen consumenten en ook de ondernemers laten zich niet onbetuigd en ontwikkelen nieuwe formules en concepten. Met inzicht in werking van economische en planologische principes kom je er daarbij alang niet meer. Trendwatching wordt steeds belangrijker, alsmede de studie van het vrijetijdsgedrag van de moderne mens (consument) en de ontwikkeling van nieuwe hippe concepten volgens de principes van de 'Imagineering'.

Zonder uitpuittend te willen zijn, wordt hieronder een aantal belangrijke nieuwe trends en ontwikkelingen beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar veranderingen in de economie, bij de consumenten en in de detailhandel.

4.1 Veranderende economie

Economische principes en mechanismen zijn in oplopend tempo aan verandering onderhevig. Technologische innovatie staat hierbij vaak aan de basis. Twee ingrijpende trends zijn zichtbaar:

Mondialisering van de economie

De betekenis van de nationale grenzen neemt af. Mensen kunnen makkelijker dan ooit tevoren naar het buitenland en genieten van het vrijetijdsaanbod over de grens, terwijl buitenlanders de grens oversteken naar Nederland. Dit leidt tot een aanzienlijke vergroting van de keuzemogelijkheden voor de consument.

Voor ondernemers betekent het dat hun bedrijven een groter verzorgingsgebied krijgen, waardoor het mogelijk wordt aanbod (tentoonstellingen, evenementen, (hoogstaande) restauratieve, horeca- en winkelvoorzieningen) te realiseren waarvoor bij gesloten grenzen onvoldoende draagvlak geweest zou zijn.

Het aanbod neemt verder toe door makkelijker import en de vestiging van internationale ketens in Nederland (*David Lloyd Fitness, McDonald's*). Het omgekeerde gebeurt ook, zij het dat het oorspronkelijk Nederlandse aanbod vaak eerst wordt overgenomen door een buitenlandse partij, waarna dit aanbod ook in het buitenland opduikt (*Endemol/Big Brother, Center Parcs*).⁸

Digitalisering van de economie

"De gevolgen van de digitalisering van de economie en de opkomst van het internet zijn verstrekkend en betreffen zowel het vrijetijdsgedrag, het aanbod in de vrijetijd en de afstemming van vraag en aanbod in de vrijetijdsmarkt.

Surfen op het web en het spelen van computerspellen worden steeds belangrijker vormen van vrijetijdsbesteding, vooral bij jongeren. Deze vormen van vrijetijdsbesteding verdringen andere vormen van tijdsbesteding, maar doordringen ze ook. In de niet al te verre toekomst zullen

⁸ Vrij naar Hugo van de Poel...

'televisie', 'video' (films op bestelling), computerspellen, internetgebruik, muziek en winkelen via het net verregaand integreren door de opkomst van centrale multimediale 'hulsccomputers'.

Aan de aanbodkant wordt de digitalisering van de bedrijfsprocessen cruciaal in de concurrentiestrijd tussen bedrijven. De toenemende informatiedichtheid in het bedrijfsproces zal intern moeten leiden tot kostenbesparingen, een betere afstemming op de (individuele) vraag (*mass customization*), een grotere reactiesnelheid op veranderingen in de vraag en kwaliteitsverbetering. Daarnaast zal door de digitalisering en 'virtualisering' van bedrijfsprocessen naar alle waarschijnlijkheid ook het onderscheid tussen 'bedrijfsintern' en 'bedrijfsextern' vervagen. Via de beschikbare ICT kunnen bedrijfsprocessen tussen bedrijven net zo makkelijk op elkaar worden afgestemd als binnen bedrijven, waarmee ICT een enorme stimulans kan betekenen voor het (virtueel) organiseren van horizontale en verticale aanbodketens en de waartoevoeging in die ketens. Tot slot speelt ICT een steeds belangrijker rol in de afstemming of wederzijdse binding van vraag en aanbod. Daarbij gaat het niet alleen om het zoeken van productinformatie op het internet en de mogelijkheid tot webwinkelen, maar ook om de rol van ICT in het creëren van belevenissen en belevingen".⁹

4.2 Veranderende consumenten

Een grotere verscheidenheid aan culturen, leefstijlen en huishoudentypen heeft geleid tot een sterke toename van het aantal doelgroepen en het verdwijnen van 'de consument' in klassieke zin. Ook binnen een groep of zelfs van één consument wordt het gedrag meer fragmentarisch. Zo kan één consument, de zg. duale consument, een grote supermarkt bezoeken voor de wekelijkse boodschappen, een kleinere supermarkt voor boodschappen tussendoor en de discountsupermarkt voor een beperkt aantal goedkope artikelen. Tegelijkertijd maakt hij gebruik van het aanbod in een speciaalzaak.

De maatschappij is continu in beweging en de consument lijkt steeds onvoorspelbaarder en ongreijpbaarder te worden. Fabrikanten en retailers moeten steeds meer doen om consumenten te begrijpen. De consumenten bepalen immers wat, waar, wanneer en tegen welke prijs gekocht wordt. Bovendien neemt de verklaringskracht van socio-demografische kenmerken steeds verder af. Inzicht in de mentaliteit en leefstijl van consumenten wordt steeds belangrijker bij het begrijpen en verklaren van consumentengedrag.

Door het adviesbureau Motivaction uit Amsterdam is een zogenaamd 'Onderstromenkompas' ontwikkeld. Met het inzicht in een bepaalde groep op basis van een onderstromenprofiel kunnen retailers adequater inspelen op de actuele behoeften van consumenten.

In het 'Onderstromenkompas'¹⁰ worden zes trends benoemd:

Autonomie

De huidige westerse samenleving kenmerkt zich door individualiteit, keuzevrijheid en een sterke behoefte aan zelfbepaling. Mensen kiezen hun eigen doelen en dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de keuzen die zij in het leven maken.

Bewust ervaren

In de laatste decennia zijn immateriële waarden een steeds belangrijker rol gaan spelen in het alledaagse leven. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een groeiend bewustzijn van eigen gevoelens en van de manier waarop de werkelijkheid wordt waargenomen en geïnterpreteerd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in zaken als neospiritualiteit, een huiseiljke oriëntatie en de

⁹ Hugo van de Poel

¹⁰ Zie voor volledig Onderstromenkompas bijlage 7

vrijwillige keuze voor een meer sober leven.

Betekenis geven

Met het wegvalen van traditionele autoriteiten en het afkalvende geloof in vaste zekerheden (kerk, familie, de staat, politieke ideologie) gaan mensen op zoek naar 'nieuwe' zekerheden of grijpen terug op zekerheden uit het verleden. Dit impliceert een zoeken naar nieuwe betekenissen en ethische normen.

Sociale structuren

De toegenomen autonomie in de afgelopen decennia is gepaard gegaan met een wezenlijke verandering in de relaties die mensen met elkaar en met hun omgeving aangaan. In tegenstelling tot enkele decennia geleden hebben mensen niet langer het gevoel vanzelfsprekend te behoren tot één bepaalde groep of categorie. Vele mensen hebben capaciteiten ontwikkeld om een groot en divers aantal contacten te leggen en te onderhouden en bewegen zich in uiteenlopende sociale structuren.

Complexiteit

Complexiteit kenmerkt onze huidige samenleving. Niet alleen maken traditionele waarden en zekerheden steeds meer plaats voor andere nieuwe waarden en flexibele structuren, tevens worden mensen geconfronteerd met een enorm aanbod aan producten, diensten, informatie en mogelijkheden. In deze wereld vol onzekerheden en mogelijkheden moeten mensen zelf hun prioriteiten stellen. Van individuen wordt verwacht dat zij hun eigen keuzen maken en orde brengen in de chaos.

Hedonisme

Het hedonisme is alom tegenwoordig in de moderne samenleving en in het leven van alledag. Genieten en plezierig leven zijn op zichzelf staande levensdoelen geworden en hoeven niet eerst 'verdiend' te worden door geleverde prestaties. Mensen zijn zich bewust van hun individuele verlangens naar genoeg en zijn in toenemende mate geneigd hieraan toe te geven. Het 'hier en nu' genieten staat voorop.

Het mag duidelijk zijn dat genoemde trends niet alleen een weerspiegeling zijn van de veranderende mens, maar ook de mens als consument zal beïnvloeden. Voeg daarbij de andere trends en ontwikkelingen die in dit hoofdstuk worden gesignaleerd en de retailwereld van 'morgen' heeft een totaal ander gezicht. Het is van belang om op te merken dat dit het gezicht van de detailhandel in de afgelopen decennia al aanzienlijk heeft veranderd, maar de feitelijke locatiekeuzeproblematiek in die periode maar beperkt heeft beïnvloed.

4.3 Veranderende detailhandel

De Nederlandse voorzieningenstructuur bestaat uit een relatief fijnmazig netwerk van winkels, horca en overige diensten. In beginsel gebaseerd op het principe dat de consument gericht is op het meest nabijgelegen winkelgebied dat in zijn behoefte voorziet. Door de toenemende mobiliteit speelt afstand echter steeds minder een rol bij de keuze voor een winkelcentrum. Belangrijker zijn de bezoeksredenen van de consument (boodschappen doen, recreatief winkelen en gerichte aankopen).

De belangrijkste factor bij de keuze voor een centrum is de kwaliteit en kwantiteit van het aanbod. In de afweging tussen vergelijkbare centra met voldoende aanbod, spelen ook andere factoren zoals bereikbaarheid, parkeren, inrichting openbare ruimte en sfeer een medebepalende rol. In toenemende mate zal de consument niet eens meer moeite doen om zijn huis uit te komen en naar een winkel(locatie) te gaan, maar bestelt hij zijn product gewoon vanuit zijn luie stoel via het internet.

Belangrijke trends die binnen de detailhandelsstructuur al decennia vallen waar te nemen zijn:

Schaalvergroting algemeen

De consument verwacht een compleet aanbod voor het maken van een keuze, ongeacht of het nu gaat om levensmiddelen, mode of meubelen. De kritische (noodzakelijk benodigde) oppervlakte (aantal m² vvo) voor een winkelgebied neemt dan ook toe. Voor kleinschalige voorzieningen is het in het algemeen steeds moeilijker aan de toenemende eisen van de consument te voldoen. Er vindt een schaalvergroting plaats in de voorzieningenstructuur. Het gevolg is dat buurtcentra en winkels in kleine kernen verdwijnen en binnensteden en grote wijk- en themacentra opkomen.

Grootschalige winkels

Ook in de recreatieve en gericht bezochte branches zien we steeds meer grootschalige formules. Formules als Mediamarkt en Intersport richten zich op recreatief winkelend publiek en hebben weinig meer te maken met de traditionele witgoed- of sportzaak. Door hun uitgebreide assortiment creëren zij hun eigen vraag en kunnen zij zowel in traditionele winkelgebieden als in perifere themacentra functioneren. Vanwege de vele bezoekers hebben deze formules in recreatieve centra een grote toegevoegde waarde en kunnen daar fungeren als de nieuwe anchor-stores.

Branchevervaging

In veel sectoren binnen de detailhandel treden verschijnselen op van branchevervaging; het aangeboden assortiment is anders dan gebruikelijk in de oorspronkelijke branchegroep. Zo zijn er drogisterijen die ook speelgoed verkopen en supermarkten waar ook computers worden verkocht. Hoewel niet beoogd, is een dergelijke ontwikkeling ook zichtbaar op perifere locaties. Immers op dergelijke¹¹ locaties is detailhandel veelal specifiek bestemd of via een vrijstelling geregeld. Het blijkt dat bedrijven die zich vanwege de aard en omvang van de artikelen (volumineus) op een perifere locatie mogen vestigen (PDV-beleid¹²) in toenemende mate branchevreemde artikelen verkopen (artikelen die niet onder de vrijstelling vallen en daarmee in strijd zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, zoals bouwmarkten die ook speelgoed verkopen en tuincentra die ook huishoudelijke artikelen verkopen).

Specialisatie

Tegenover de branchevervaging is ook een tegengestelde trend waarneembaar, namelijk een steeds verdergaande specialisatie. Meer en meer zien we dat niet alleen winkels, maar ook winkelgebieden inspelen op de bezoekmotieven van de consumenten en zich specialiseren en dat consumenten op grond van specifieke motieven steeds wisselende winkelgebieden bezoeken. Er ontstaan netwerken van gespecialiseerde centra die zich ieder richten op één bepaalde doelgroep (bijvoorbeeld kinderen of reislustigen) dan wel op specifieke onderdelen van een branche (bijvoorbeeld een golf- of duikwinkel). Getracht wordt hiermee een gerichte groep belangstellenden te trekken.

Thematisering

Thematisering is te beschouwen als een ver doorgevoerde vorm van specialisatie. In toenemende mate zien we plannen voor allerlei themagerichte vrijetijdsvoorzieningen, waarvan detailhandel en horeca deel uitmaken. Het gaat dan om bijvoorbeeld evenementenhallen, megabioscopen, skihallen, casino's e.d.

¹¹ Perifeer wil zeggen niet gevestigd binnen bestaande winkelconcentraties, maar wel binnen bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied. Daarbuiten spreekt men van 'weidewinkels'.

¹² Perifere Detailhandels Vestigingen, winkels die vanwege de volumineuze aard van het assortiment niet in regulier winkelgebieden passen.

Groei winkelmeters

Uit een recente publicatie¹³ blijkt dat er in Nederland bijna 27 miljoen m² winkelruimte is opgemeten die verdeeld is over bijna 107.000 verkooppunten. In 1995 werd er ca. 16 miljoen m² winkelruimte en bijna 95.000 winkels aangetroffen¹⁴. Deze forse toename, vooral van het winkelvloeroppervlak (ruim 60%), loopt uit de pas met de draagvlakontwikkeling; het inwoneraantal en de (reële) bestedingen per hoofd van de bevolking zijn in deze periode slechts marginaal toegenomen: met 1 tot 3 %. Hoewel de cijfers worden vertekend door juist de grootschalige ontwikkelingen op perifere locaties en de algemene trend tot schaalvergroting en niet het algemeen gesteld kan worden dat de groei van het aantal winkelmeters ten koste gaat van het economisch functioneren, blijft het een feit dat Nederland nu al over relatief veel winkelmeters beschikt. Tweemaal zoveel als bijvoorbeeld Duitsland. Er is een 'verdringingsmarkt' ontstaan, waardoor het belangrijk is zorgvuldig om te gaan met het toevoegen van meters. In een verdringingsmarkt betekent toevoegen van meters immers verdwijnen van meters elders.

(Mega)supermarkten

Ook op het niveau van de winkel vindt het volgende proces plaats: enkele jaren geleden was een supermarkt van 600 à 800 m² vvo voldoende groot, tegenwoordig heeft een volwaardige servicesupermarkt al gauw het dubbele oppervlak nodig. Voor de komende jaren wordt dan ook een verdere afname verwacht van kleinschalige servicesupermarkten (< 900 m² vvo). Het aantal servicesupermarkten groter dan 900 m² vvo zal naar verwachting groeien. Per saldo neemt het aantal supermarkten af.

Sinds enige jaren proberen grootschalige formules (> 2.500 m²) een positie te verwerven in de structuur van (grotere) gemeenten in Nederland (zoals AH-XL, C1000, Food Factory). Deze supermarkten spelen enerzijds in op de toenemende mobiliteit van consumenten en hun behoefte efficiënt een grote hoeveelheid bulk aankopen te doen. Anderzijds is het zo dat deze supermarkten dit koopgedrag ook veroorzaken. Dergelijke supermarkten hebben een omzetclaim van € 20 à 30 miljoen of meer per jaar. Deze omzet komt voor 70% uit een straal van 2,5 kilometer en voor 90% uit een straal van 5 kilometer. Belangrijke locatie-eisen van supermarktorganisaties voor grootschalige vestigingen zijn (solitaire) ligging in een groot verzorgingsgebied, lage huisvestingslasten, een goede bereikbaarheid per auto en een goede zichtbaarheid.

Druk op voorzieningen in kleine kernen

Overal in Nederland staan commerciële voorzieningen in kleine kernen onder druk. Tegenwoordig beschikken de meeste huishoudens over een auto en ook ouderen blijven steeds langer mobil. In veel gevallen wordt een groter aanbod in een verderop gelegen centrum verkozen boven de kleine lokale dorpssupermarkt.

Winkels dragen meestal bij aan de aantrekkelijkheid van een kern. Het is echter zeer de vraag of bij het ontbreken van winkels de leefbaarheid in het geding is. Voor veel huishoudens is het wonen in een kleine kern een bewuste keuze, waarbij het kleine voorzieningenaanbod wordt meegewogen. Niettemin zijn voorzieningen een belangrijk onderdeel van het woonmilieu in kleine kernen, vooral voor bepaalde groepen (zoals ouderen). Deze groep is echter onvoldoende groot om een compleet aanbod in stand te kunnen houden, is vaak onvoldoende groot om zelfs een minimum aan aanbod in stand te houden. In sommige kleine kernen wordt goedkope winkelruimte aangeboden in een voorzieningencuster (bijvoorbeeld door een woningbouwvereniging) om de laatste winkel (dorpssupermarkt) te behouden.

e-commerce

Internet wordt steeds meer door de consument ontdekt als aankoopkanaal. In 2006 kochten ruim 6,6 miljoen mensen een product of dienst via het internet. Hoewel nog maar 2,8% van de huidige

¹³ Locatus Retailhandboek 2006

¹⁴ DIS-gegevens Kamers van Koophandel

detailhandelsomzet via Internet wordt gekocht, is het belang voor sommige diensten veel groter. Ongeveer de helft van de reizen wordt via het internet geboekt en er zijn schattingen dat dit zal oplopen naar 80%. Bovendien verdubbelt het aandeel e-commerce in de detailhandelsomzet jaarlijks.

Op langere termijn kan e-commerce in kleine kernen (< 5.000 inwoners) een interessant fenomeen worden. Indien internetsupermarkten als Albert (in de toekomst) landelijk opereren, kan dit een belangrijke bijdrage leveren aan het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid in kleine kernen. Ook lokale ondernemers kunnen via Internet en een (gezamenlijke) bezorgdienst meerdere kleine verzorgingsgebieden aaneensmeden tot één marktgebied van voldoende omvang.

Werd de e-commerce tot voor kort bepaald door business to business (b2b) en business to consumers (b2c) activiteiten, in toenemende mate is sprake van consumers to consumers (c2c) activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan de handel op bijvoorbeeld 'Marktplaats.nl' in tweedehands goederen. Inmiddels wordt er meer dan 1 miljard euro op deze manier omgezet. Vorig jaar werden minstens 750.000 gebruikte auto's via Internet aangeboden.

Consumenten willen in toenemende mate contact met andere consumenten. Ze willen met elkaar een dialoog aangaan. De stormachtige opkomst van de virtuele wereld 'Second Life' getuigt van dit verlangen. Retailers spelen op deze ontwikkeling in en openen 'echte' winkels in deze virtuele wereld.

Zeer recent is een rapport verschenen van het Ruimtelijk Planbureau, dat de ruimtelijke gevolgen analyseert van e-commerce (Winkelen in het Internettijdperk, Jesse Weltevreden, april 2007).

De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn:

- Vooralsnog vallen de ruimtelijke gevolgen van het internetwinkelen mee;
- Sommige winkellocaties ondervinden echter wel degelijk gevolgen van de opkomst van het e-shoppen. Vooral de winkelgebieden voor de niet-dagelijkse en, zij het in mindere mate, de grote aankopen hebben te maken met negatieve gevolgen van de e-handel tussen winkels en consumenten;
- De komende jaren zullen de ruimtelijke effecten steeds duidelijker zichtbaar worden. Bepaalde winkels zullen zelfs gaan verdwijnen uit de binnensteden, zoals tweedehandsboekenwinkels, reisbureaus, bruingoed- en witgoedzaken, boekhandel en cd-zaken;
- De e-handel tussen winkels en consumenten zal niet zozeer leiden tot een afname van de mobiliteit, maar eerder tot een toename ervan, vooral in het goederenvervoer;
- Met name de mobiliteitseffecten van de e-handel tussen consumenten (c2c) moeten niet worden onderschat;
- Van alle internetaankopen zou 14% waarschijnlijk niet zijn verkocht als men het product niet via het Internet had kunnen kopen. Dit biedt perspectieven voor de traditionele winkeliers die de mogelijkheid tot internetwinkelen (willen gaan) bieden. Voorwaarde hierbij is dat winkeliers moeten investeren in een geavanceerde Internetstrategie, zoals onlineverkoop;
- Ook de opkomst van zogenaamde 'collection and delivery points' (cdp's), waar e-shoppers hun aankoop kunnen ophalen, biedt kansen voor traditionele winkeliers. Ongeveer 25% van alle consumenten die een pakket ophalen bij een servicepunt, doet namelijk ook aankopen in die winkel. Het zijn met name wijk- en buurtcentra die hiervan profiteren.

5. Waarom een actief (regionaal) detailhandelsbeleid?

In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat in de afgelopen 40 jaar het vraagstuk van het lokatiebeleid niet wezenlijk is veranderd. Betekent dit dan ook dat gemeenten en regio achterover kunnen leunen en geen nieuw detailhandelsbeleid hoeven te ontwikkelen? Het antwoord daarop is nee. Doordat de Nota Ruimte het PDV-beleid heeft afgeschaft, de rode contouren er niet zijn gekomen, er sprake is van een overgang naar ontwikkelingsplanologie en bovendien de verantwoordelijkheid voor het beleid door het Rijk wordt doorgeschoven naar gemeenten en provincie, wordt van gemeenten juist veel verwacht. Visie en samenwerking (in regionaal verband) zijn daarbij sleutelbegrippen.

Niet alleen van bovenaf, ook van onderop neemt de druk toe om actief aan de slag te gaan met detailhandelsbeleid. De nieuwe trends en ontwikkelingen zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4. Ook het RPB-rapport 'Winkelen in Megaland' ondersteunt het pleidooi voor een actieve rol van gemeenten. Het rapport geeft namelijk aan dat de komst van nieuwe megawinkelcentra aanzienlijke economische effecten voor de binnensteden en voor de wijk- en buurtcentra zullen hebben. Als de nieuwe megawinkelcentra zich vooral zullen richten op recreatief winkelen, dan ondervinden de binnensteden daarvan de negatieve gevolgen. Richten de megawinkelcentra zich daarentegen vooral op de dagelijkse boodschappen, zoals bij 'woidewinkels', dan zijn het de wijk- en buurtcentra die de negatieve economische effecten ondervinden. Gemiddeld genomen leidt dit - zowel voor de binnensteden als voor de wijk- en buurtcentra - tot een daling van de concurrentiepositie van winkeliers in deze traditionele gebieden.

Last but not least geven ook de uitkomsten van het koopstromenonderzoek, met als belangrijkste constatering dat het winkelen in West-Brabant onder druk staat, aanleiding tot het opstellen van (regionaal) detailhandelsbeleid. Zeker als daarbij de omvangrijke op stapel staande nieuwe detailhandelsvoorzieningen in ogenschouw worden genomen.

Het maken van keuzen in locaties, brancheprofielen, kwaliteit en bereikbaarheid heeft natuurlijk grote gevolgen. Maar het niet maken van die keuzen ook.

Tijdens het Schuitmacongres op 15 juni 2006 heeft Ralph Pans (voorzitter directieraad van de VNG) aangegeven dat er grosso modo drie redenen voor gemeenten zijn om zich actief bezig te houden met detailhandel. Eén ervan is al genoemd: het gedecentraliseerde lokatiebeleid als gevolg van de Nota Ruimte. Sommigen willen in de decentralisatie een liberalisatie zien, maar dat is het niet. Het is nu juist aan de decentrale overheden om beleid te maken. Het is onze taak en er ligt een opgave om die taak goed uit te voeren. Anders treedt alsnog een onbedoeld effect van liberalisatie op.

Daar ligt een tweede reden voor een actieve overheid: het voorkomen van ongewenste effecten. Dit zijn hetzij een totaal gebrek aan investeringen (als er geen lonkend perspectief is), hetzij een totale wildgroei van initiatieven met Intergemeentelijke concurrentie en uiteindelijk leegstand als gevolg. Leegstand is nu al rond de 7 à 8% en op woonboulevards zelfs boven de 10%. In een volledig beleidsloze en dus liberale detailhandelssector zullen de volgende effecten optreden: concurrentie om lage grondprijzen, overbewinkeling door wildgroei aan plannen, winkelgebieden die allemaal op elkaar lijken, projecten vooral daar waar ze winstgevend zijn, maar niet waar ze nodig en maatschappelijk relevant zijn. Bij de ontwikkeling van structurele leegstand in de tijd blijkt dat de trend stijgend is. Dit blijkt uit het Locatus' leegstandonderzoek "Winkels in de Etalage". Dat is niet vreemd in een sector die zich kenmerkt door schaalvergroting en een stagnerende omzet.

'Winkels in de etalage' bevestigt de noodzaak van een actieve rol van de overheid. Via het ruimtelijk ordeningsbeleid kan de gemeente wel degelijk invloed uitoefenen op de kans op leegstand. De gemeente maakt wel te weinig gebruik van de invloed die zij hebben. Intergemeentelijk overleg zou meer moeten plaatsvinden en beleid moet duidelijk naar buiten toe gecommuniceerd worden. Maar zelfs als het beleid goed lijkt te zijn, dan kunnen andere factoren nog de structurele leegstand veroorzaken. Het is echter niet alleen de gemeente die hier invloed op heeft, van andere partijen in de vastgoedmarkt mag ook verwacht worden dat zij meedenken met het te voeren beleid. De gemeente kan alleen sturen.

Een derde reden voor een actieve overheid is de noodzaak van gemeenten, in het bijzonder de grotere steden, om met een dynamisch en aantrekkelijk perspectief investeringen in de stad op gang te brengen. Investeren in gemeenten is niet alleen investeren in woningbouw, maar ook in economie, waaronder detailhandel. Winkels zijn de dragers van binnensteden en wijken. Een investering in detailhandel is dus een investering in de stad.

Die investeringen zijn nodig, want duidelijk is te zien dat alleen die grote en kleinere steden het redden, waar ambities getoond worden. De neerwaartse spiraal van zowel de detailhandel als de steden zelf, werd vooral, of misschien wel alleen, daar doorbroken waar ambitie in financiële zin én in bestuurlijke zin in handelen werd omgezet. Deze constatering wordt bevestigd door het Koopstromenonderzoek West-Brabant.

Zoals eerder opgemerkt zijn gemeenten zich er in toenemende mate van bewust dat een actieve opstelling inzake het detailhandelsbeleid een 'must' is. Al dan niet ingebed in een breder economisch perspectief zijn gemeenten de weg van beleidsvorming op het gebied van detailhandel ingeslagen. Het betreft hier niet alleen de grotere gemeenten, ook de kleinere (plattelands)gemeenten voelen deze noodzaak. Meer dan waar ook ondervinden deze kleinere gemeenten de druk van de kwalitatieve en kwantitatieve groei van de winkelvoorzieningen in de steden, het afkalven van de winkelvoorzieningen in de eigen kernen en het perspectief van een krimpende en van samenstelling veranderende bevolking. Vooral voor de deze kleinere gemeenten is samenwerking op dit gebied van groot belang.

6. Beleid voor West-Brabant

6.1 Uitgangspunt

Het regionale koopstromenonderzoek West-Brabant heeft aangetoond dat het winkelen in de regio onder druk staat. Alleen de winkelgebieden waar recent omvangrijk is geïnvesteerd, behalen een hoge belevingswaarde en de bezoekfrequentie is er de afgelopen twee jaar toegenomen. In de andere hoofdwinkelcentra is de bezoekfrequentie juist afgenomen.

In het Koopstromenonderzoek zijn geen marktruimteberekeningen opgenomen. Dientengevolge kunnen op dit moment geen uitspraken worden gedaan over de aanwezige uitbreidingsruimte van het winkelvoocroppervak in de regio.

Regionaal detailhandelsbeleid staat of valt met goede gegevens. Periodieke monitoring van de detailhandelsontwikkelingen en stand van zaken met betrekking tot de gemeentelijke planontwikkelingen is daarvoor onmisbaar. Aanbevolen wordt, in SES-verband, jaarlijks het aanbod aan winkelvoorzieningen en de gemeentelijke 'pijplijnvoorraad' aan 'harde' en 'zachte' detailhandelsplannen, inclusief hun meerjarenplanning te monitoren. Grensoverschrijdende winkelbewegingen lijken in West-Brabant van groot belang en zorgen naar alle waarschijnlijkheid voor veel omzet. Het inzicht hierin ontbreekt voor een belangrijk deel. In het Koopstromenonderzoek zijn alleen de buiten de regio liggende gemeenten: Tholen, Reimerswaal, Gilze en Rijen en Dongen meegenomen. Voorgesteld wordt daarom, ter completering van het

regionale koopstromenonderzoek, dit grensoverschrijdende winkelgedrag in beeld te brengen. Met name de grensoverschrijdende winkelbewegingen vanuit België zijn hierbij van groot belang. Op basis van de aldus verkregen gegevens kunnen marktruimteberekeningen worden uitgevoerd en kan worden bepaald waar, welke ontwikkelingen nog mogelijk zijn.

6.2 Hoofdlijn

Hoofddoel van beleid is het tot stand brengen van een evenwichtig en duurzaam detailhandelsapparaat in de regio West-Brabant. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de aanwezige marktverhoudingen en -ontwikkelingen, maar ook dient te worden gestreefd naar een maatschappelijk verantwoorde, samenhangende en op elk niveau van de voorzieningenhiërarchie 'gezonde' winkelstructuur.

De concurrentiekracht van het regionaal winkelapparaat dient te worden versterkt. Kwaliteitsverbetering is daartoe een goede weg. De ontwikkeling van het aanbod dagelijkse voorzieningen in de kleine(re) kernen verdient regionale steun. De hoofdwinkelcentra dienen zich krachtig te kunnen blijven ontwikkelen, mits zij de regionale en onderlinge marktverhoudingen niet structureel verstoren.

Gezien de bevindingen in het regionale koopstromenonderzoek dient het accent van ontwikkeling te liggen op herstructurering en kwaliteitsimpulsen. Overschrijding van de marktruimte is slechts in de hoofdwinkelcentra verdedigbaar en toelaatbaar in het licht van hun trekkracht en dus regionale betekenis.

Perifere detailhandelsvoorzieningen zijn niet meer weg te denken uit de detailhandelsstructuur. Mits op de juiste wijze beleidsmatig ingekaderd, vormen zij een volwaardig en voor de koopkrachtbinding belangrijk onderdeel van de regionale voorzieningenstructuur. Met name de vaak goede bereikbaarheid en ruime parkeervoorzieningen zijn ijzersterke pluspunten van perifeer gelegen locaties.

Overbewinkeling in (delen van) de regio West-Brabant dreigt. Daarom moet worden ingezet op een beheerst volumebeleid op regionaal en lokaal niveau.

Naast op kwantiteit gericht beleid dient te worden gestuurd op kwaliteit. Het koopstromenonderzoek biedt hiertoe belangrijke inzichten.

6.3 Combinatie van actief ontwikkelingsbeleid en passief toelatingsbeleid

Allemaal een woonboulevard? Allemaal een leisure-center? Allemaal een XL aan de rand van de stad? Het leidt tot leegstand en een slechte detailhandelsstructuur, waarin ontwrichting zal optreden. Daar is ook de consument niet mee gediend. De Gemeenten in West-Brabant moeten dat dus samen oppakken. Alleen zo kunnen ongelukken in de vorm van overbewinkeling en inefficiënte investeringen worden voorkomen. In hoofdstuk 5 zijn de argumenten om te komen tot een gezamenlijk (regionaal) detailhandelsbeleid, uitgebreid naar voren gebracht.

West-Brabant kiest daarom voor een actief ontwikkelingsbeleid, waarbij de scherpe kantjes er vanaf worden gevijld door het te combineren met een passief toelatingsbeleid.

Actief ontwikkelingsbeleid

Onder *actief ontwikkelingsbeleid* wordt een vorm van beleid verstaan, waarbij de overheid bovengemeentelijk bepaalt waar welke winkelontwikkeling gaat komen. Een groep van gemeenten, een regio of een provincie bepaalt dan binnen hun gebied exact de locatie of locaties waar een specifieke bijzondere en grootschalige winkelontwikkeling wordt toegelaten. De markt mag deze dan daar ontwikkelen, maar nergens anders.

In de regel ligt het voor de hand om economische ontwikkelingen aan de markt over te laten. In dit specifieke geval blijkt vrijheid van ondernemen echter een ernstige bijwerking te hebben: aantasting van binnensteden en wijk- en woonkernvoorzieningen. De voorgestelde verruiming kan dan ook alleen onder strikte voorwaarden.

Met de kennis over bijzondere en grootschalige winkelvormen van dit moment, zou daarbij kunnen worden gedacht aan , GDV's, FOC's, hypermarkten en themacentra.

Met name voor de GDV's gelden geen branche-, maatvoerings- en formulebeperkingen. In de andere gevallen ook niet, maar die zijn naar hun aard al gericht op een bepaalde branche of groep van branches.

Passief toelatingsbeleid

Onder *passief toelatingsbeleid* wordt een vorm van PDV-beleid verstaan: de overheid schrijft globaal voor dat bepaalde branches op bepaalde locaties worden toegestaan; de markt doet de feitelijke locatie-, branche- en conceptkeuze.

Uitgangspunt voor het regionale detailhandelsbeleid is het 'minimumpakket' zoals dat in paragraaf 2.2 is geformuleerd.

Een dergelijke aanpak moet zijn weerslag krijgen in de vorm van een regionale detailhandelstructuurvisie, waarin wordt geregeld waar de detailhandelsvoorzieningen zich kunnen ontwikkelen die duidelijk een regionale betekenis of regionaal effect hebben, zoals bijvoorbeeld een megasupermarkt of een leisurecentrum met detailhandelsvoorzieningen. Binnen de bestaande en nieuwe locaties kan de marktwerking dan volop zijn gang gaan. Ook de afzonderlijke gemeenten dienen zelf detailhandelstructuurvisies op te stellen. Het, reeds door deze gemeenten in gezamenlijkheid uitgevoerde Koopstromenonderzoek, kan hierbij ondersteuning bieden. Bovendien is een handleiding beschikbaar: 'Oog voor detailhandel'.

De samenwerkende gemeenten in SES West-Brabant kiezen er voor om op regionaal niveau, in samenwerking met de vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven, gewenste ontwikkelingen te regisseren en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Belangrijke aspecten die daarbij een rol spelen zijn: complementariteit, lokale/regionale bereikbaarheid, fysiek-ruimtelijke mogelijkheden en de relatie met de omgeving.

Zo kan de dynamiek van de markt versterkend werken. Keuzen worden dan op basis van visie gemaakt. Zonder samenwerking met de ondernemers zal het een visie zonder realisme en draagvlak zijn. Zonder samenwerking tussen gemeenten, zal het een gebrekkige visie zijn. Want daarin moeten gemeenten investeren: zorgen voor de afstemming van winkelprogramma's op de buurgemeenten. In een stabiele, maar ook in een krimpende markt, waar tegelijkertijd een groot aanbod van nieuwe ontwikkelingen is, zijn de afbreukrisico's van intergemeentelijke concurrentie groot.

6.4 Kwaliteitsbeleid

Het proces van kwaliteitsverbetering van de koopcentra in zowel de kleine als de grote gemeenten dient te worden gecontinueerd. Het Koopstromenonderzoek heeft aangetoond dat alleen de centra waarin flink is geïnvesteerd, de dalende tendens die zichtbaar was, op zijn minst is onderbroken. Zeer zorgvuldig dient te worden omgegaan met de verdere uitbreiding van de vloeroppervlaktes. Bij verdere uitbreiding in de regio is het toevoegen van kwaliteit in combinatie met/door het vervangen van huidig verouderd winkelaanbod een strategische noodzaak; enerzijds om de koopkrachtbinding te vergroten, anderzijds om koopkrachtafvoering te verminderen. Sterke hoofdcentra nemen daarbij een sleutelpositie in. De onderlinge afstemming tussen de plannen voor de belangrijkste aankoopcentra in de regio¹⁵ dient aandacht te krijgen, omdat het plafond van de aanwezige regionale marktruimte in zicht lijkt te komen.

6.5 Lokale centra/kleine kernen

¹⁵ Bestaande centra als: de kernwinkelapparaten in de vijf grootste gemeenten, de meubelboulevard in Breda, Outletcenter Rosada in Roosendaal en mogelijke nieuwe grootschalige aankoopcentra als bijvoorbeeld: Nac-Stadion en Bavelse Berg te Breda, de Oostpoort in Roosendaal en het Trivium in Etten-Leur.

De opvatting dat investeren door overheid en bedrijfsleven in het landelijk gebied noodzakelijk is, wordt momenteel breed gedragen. Recentelijk is daarvoor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingericht. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de zoektocht naar leefbaarheid en naar economische dragers. Nieuwe vormen van detailhandel in die gebieden, waar de dorpswinkel vaak al enige tijd is verdwenen, horen daarbij. Gemeenten en detailhandel moeten dan innovatief zijn. Nieuwe concepten ontwikkelen. Detailhandel en dienstverlening samen laten gaan. Daar zijn interessante voorbeelden van te noemen, die – hoewel ze soms moeilijk tot stand komen – zeer de moeite waard zijn. In verschillende provincies zijn initiatieven genomen om zowel commerciële als niet-commerciële dienstverlening met detailhandel te combineren. De bibliotheek bij een winkel, een huisarts, een gemeenteloket. Nieuwe functiecombinaties maken een voorzieningenniveau mogelijk dat afzonderlijke aanbieders niet kunnen garanderen. Soms gaat dat met vallen (zoals de Hart-Retail winkels in Noord-Holland) en soms met opstaan zoals, de Kulturhus-constructies in Overijssel. Links en rechts wordt dit soort initiatieven genomen en overheden zijn bereid om mee te investeren. Winkels dienen immers niet alléén een economisch doel, ze hebben ook betekenis voor sociale samenhang en leefbaarheid.

De inspanningen van de kleine(re) kernen gericht op het in stand houden respectievelijk realiseren van een volwaardig pakket aan dagelijkse voorzieningen verdienen vanuit regionale optiek ondersteuning. Meer in het bijzonder vergt dit in sommige gevallen terughoudend beleid op het gebied van de verdere expansie van het supermarktaanbod in de grotere gemeenten/wijkcontra tot welk verzorgingsgebied deze kleinere gemeenten behoren. Deze benadering wordt niet ingegeven vanuit economische motieven, maar meer vanuit het leefbaar houden van kleine(re) kernen.

6.6 De functie van leisure in de regionale detailhandelsstructuur

Leisure is een trend die sinds enige jaren steeds vaker voorkomt in relatie tot detailhandel. Dit vertaalt zich in nieuwe en onderscheidende combinaties van detailhandel, vrijetijd en horeca, gericht op ruimtelijke en functionele integratie. Leisure en detailhandel komen geïntegreerd in drie ruimtelijke verschijningsvormen voor:

- geïntegreerd in bestaande winkels ter versterking van het imago en het beter kunnen binden van de klantenkring (bijv. in winkels gericht op outdooractiviteiten);
- leisure ingepast in de bestaande winkelconcentraties (bv. binnensteden);
- nieuwe (vaak grootschalige) leisure-concentraties. Moderne proposities zoals de factory outlets, leisure centers en multifunctionele gebieden (Batavia Stad, Velo-city).

Ontmoeting, ontdekking en verrassing zijn hierbij de sleutelbegrippen en deze zijn met name van toepassing op de binnensteden.

Leisure is niet zozeer een branche, maar meer een mentaliteit (een ervaring, een gevoel). Ook in West-Brabant geldt dat vooral in de binnensteden ruimte is voor leisure-ontwikkelingen. Op die manier wordt de synergie optimaal benut.

Indien dit niet mogelijk of gewenst is, gaat de voorkeur uit naar een concentratie op regionale knooppunten (bijv. op plaatsen waar al veel traffic is), zodat er geen versnippering dreigt van leisure-ontwikkelingen over de regio en mogelijke leisure zich niet in andere regio's gaat vestigen.

Uit onderzoek blijkt dat de combinatie detailhandel en leisure tot bijzonder hoge synergie kan leiden. In moderne Amerikaanse winkelcontra komt 25% tot 40% van de bezoekers primair voor leisure-activiteiten. Tegelijkertijd nam in deze centra de omzet in de detailhandel met circa 10% toe.

De aanwezigheid van leisure zorgt voor een betere spreiding van het detailhandelsbezoek en daarmee tot een betere benutting van de parkeercapaciteit en minder hoge belasting van de omgeving.

De ontwikkelingen in het aanbod worden steeds meer gestuurd vanuit de vraag. De consument en zijn eisen en verwachtingen worden steeds belangrijker. Grote veranderingen zijn te signaleren in de geld- en tijdsbesteding van consumenten. Detailhandel is niet meer een aparte bestedingscategorie, maar is in toenemende mate onderdeel van vrijetijdsbestedingen. Hoewel de hoeveelheid beschikbare vrijetijd de laatste jaren vrijwel gelijk is gebleken, vindt de vrijetijdsbesteding steeds meer buitenshuis plaats. Belangrijke groeiers zijn sportbeoefening en uitgaan. Aan boodschappen doen sec wordt steeds minder tijd besteed.

Belangrijke eisen voor leisurevoorzieningen zijn:

- hoogwaardig;
- intensief;
- flexibel.

De consument stelt hoge eisen aan de voorzieningen en zal zich eerder aangetrokken voelen door een casino dan door een speelhal. En eerder door thermen dan door een zwembad. Daarbij wil de huidige consument in een zo kort mogelijke tijd optimaal kunnen genieten. Dit alles op het tijdstip dat het hem het best uitkomt.

Op winkelniveau dient het beleid rekening te houden met de nieuwe positionering van winkelbedrijven door in de winkel geïntegreerde leisure-elementen. Uitbreidingsplannen dienen in deze context te worden beoordeeld. Uitbreiding heeft lang niet altijd meer als doel het vergroten van de omzet door meer vierkante meters. Extra vierkante meters worden in een dergelijk geval gebruikt om de beleving van de consument te vergroten. Uitgangspunt voor de ondernemer daarbij is versterking van zijn concurrentiepositie.

6.7 Handhaving

In het verleden is gebleken dat weliswaar allerlei uitgangspunten zijn geformuleerd en afspraken zijn gemaakt, maar dat die in de praktijk niet zijn gehandhaafd. Dat is niet acceptabel. Handhaving is onder de huidige wetgeving weliswaar niet eenvoudig, maar wie A zegt moet ook B zeggen. Als belang wordt gehecht aan de positie van binnensteden en wijkcentra mogen de afspraken die voor dat doel zijn gemaakt niet geschonden worden. En znodig moet dat afgedwongen worden. Handhaving is een essentieel, misschien wel het meest essentiële onderdeel van het beleid. In het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro), de uitwerking van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), zal hierin waarschijnlijk worden voorzien door de mogelijkheid om branchering op te nemen in het bestemmingsplan. Tot die tijd zal moeten worden gewerkt met de huidige wet. Anticiperend op de definitieve regeling kan op grond van de tekst van de Nota Ruimte branchering ook onder de huidige wet worden toegestaan als onderdeel van het begrip 'goede ruimtelijke ordening'¹⁶. Handhaving is niet eenvoudig, maar lijkt wél mogelijk en is absoluut noodzakelijk om vernieuwing een verantwoorde basis te bieden.

Handhaving is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van lokale overheden. Op regionaal niveau dienen echter harde afspraken te worden gemaakt over:

- de uitgangspunten die gchandhaafd worden;
- de wijze van handhaven;
- de inzet van handhavingcapaciteit en middelen;
- de wijze en frequentie van evaluatie en bijstelling van de eerder gemaakte afspraken op dit punt.

¹⁶ Bron: Kabinetsreactie IPO richtlijnen perifere detailhandel, 10 november 2006

7. Actiepunten en aanbevelingen

Alles dat in de voorgaande zes hoofdstukken is gezegd over (regionale) detailhandel zal blijven steken in loze woorden indien geen vertaling plaatsvindt in concrete actiepunten en aanbevelingen. Actiepunten en aanbevelingen dienen een weerspiegeling te zijn van het ambitieniveau waar de regio voor wil gaan. Hierbij zijn drie scenario's denkbaar.

Scenario 1: ieder gaat zijn eigen weg

In het eerste scenario gaat ieder zijns weegs en vindt geen enkele (regionale) samenwerking plaats op het gebied van detailhandel in West-Brabant. De 'threats and opportunities' van dit scenario zijn weergegeven in deze nota.

Scenario 2: vooraf afstemmen

In het tweede (midden) scenario wordt de ambitie niet al te hoog gelegd. Er wordt genoeg genomen met het oppakken van de volgende actiepunten en aanbevelingen:

1. Er wordt een regionaal overlegplatform detailhandel ingesteld onder voorzitterschap van SES West-Brabant. Naast gemeenten nemen deel aan dit overleg: Kamer van Koophandel, HBD, MKB en Provincie;
2. Jaarlijks wordt een monitor uitgevoerd van het regionale detailhandelsaanbod, inclusief de 'pijplijnanalyse' van ontwikkelingsplannen en het eventueel 'uit de markt gehaalde' detailhandelsmeters. Over de uitkomsten en consequenties hiervan zal op regionaal niveau afstemming plaatsvinden;
3. Gemeenten stellen, ieder voor zich, lokale detailhandelstructuurvisies op;
4. Handhaving is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van lokale overheden. Op regionaal niveau kunnen afspraken worden gemaakt over:
 - de uitgangspunten die gehandhaafd worden;
 - de wijze van handhaven;
 - de inzet van handhavingcapaciteit en middelen;
 - de wijze en frequentie van evaluatie en bijstelling van de eerder gemaakte afspraken op dit punt.

Scenario 3: samen marktruimte bepalen

In een derde scenario wordt een hoog ambitieniveau uitgesproken. Naast de actiepunten en aanbevelingen uit het 'midden-scenario' wordt ingestemd met de volgende actiepunten en aanbevelingen:

1. Op basis van een regionaal DPO wordt een regionale detailhandelsstructuurvisie opgesteld waarin wordt geregeld waar welke detailhandelsvoorzieningen zich kunnen ontwikkelen die duidelijk een regionale betekenis of regionaal effect hebben;
2. Ongewenste uitbreiding van detailhandelbranches op perifere locaties dient te worden tegengegaan door het afichten van deze mogelijkheid in bestemmingsplannen. Dit in lijn met het terzake vigerende of beoogde provinciale beleid;
3. Het regionale detailhandelsbeleid is gericht op volumebeheersing en kwaliteitsverbetering. Nieuwe plannen worden alleen gerealiseerd indien binnen de regio voldoende marktruimte aanwezig is. Herstructurering en vernieuwing (vervanging van oude meters) krijgen prioriteit. Evenals de kwaliteitsverbetering van bestaande centra;

4. Nieuwe grootschalige solitaire ontwikkelingen in de dagelijkse sector worden slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegestaan. Er dient een regionale toetsing van supermarktplannen voor supermarkten van 2.000 m² bvo of meer en/of een vestiging buiten de bestaande centrumstructuur plaats te vinden;
5. Leisure-ontwikkelingen dienen actief te worden betrokken bij en te worden geïntegreerd in de structuurversterking van de detailhandel in met name de binnensteden. Dit om de synergie tussen leisure en detailhandel zoveel mogelijk te benutten. Ook in plattelandskernen en -gebieden liggen kansen voor leisure-ontwikkelingen. Met de combinatie van leisure en detailhandel in de plattelandskernen en -gebieden dient echter zeer terughoudend te worden omgegaan. Het moet passen bij de aard en schaal van de omgeving en mag bovendien niet leiden tot aantasting van de bestaande winkelstructuur in de regio;
6. Er dient onderzoek te worden verricht naar de dekkinggraad van winkelvoorzieningen in de dagelijkse sector, respectievelijk vastgesteld dient te worden in welke delen van de regio of lokaal zich zogenaamde 'witte vlekken' bevinden. Dit om te bepalen welke buurtcentra en kleine kernen beleidsmatige steun verdienen;
7. Het is noodzakelijk voor de verankering van het beleid dat de regionale detailhandelsstructuurvisie wordt geratificeerd door de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten in het SES-gebied;

Het is aan de bestuurders in de regio om een keuze te maken uit één van deze scenario's.