

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68529>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Erwin van der Krabben

Een nieuwe koers voor winkellocaties

In Nederland bestaat sinds jaar en dag verzet tegen de komst van zogenoemde 'weidewinkels'. De algemene angst is dat grootschalige winkellocaties aan de randen van het stedelijk gebied de kwaliteit van de binnensteden bedreigen. In dit artikel wordt betoogd dat het traditionele restrictieve beleid niet meer voldoet. Nieuwe vormen van compensatieplanologie bieden daarentegen kansen voor zowel nieuwe ontwikkelingen als voor de bestaande winkelstructuur.

In de nota Ruimte heeft het Rijk een traditie losgelaten waarin zij met strikte regels de ontwikkeling van winkellocaties buiten het bestaand stedelijk gebied aan banden legt. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' laat het Rijk voortaan het beleid voor de planning van detailhandelslocaties over aan de lagere overheden. Het is aan Provincies en Gemeenten om regels op te stellen voor perifere winkelontwikkelingen. De beslissing van het Rijk is geen verrassing, want reeds in 1998 constateerde het Ministerie van Economische Zaken dat aanpassing van het beleid ten aanzien van locaties voor perifere en grootschalige detailhandel (het zogenaamde pdv-/gdvbeleid) gewenst was. Onder meer Evers (2002) en Spierings (2006) stellen terecht dat hiermee sprake is van een radicale verschuiving in de planningsideologie voor de winkelmarkt: van zeer restrictief rijksbeleid naar een soort laissez-faire beleid op rijksniveau. Het InterProvinciaal Overleg (IPO) heeft daar in 2006 op gereageerd door richtlijnen uit te vaardigen aan de provincies om het 'oude' restrictieve ruimtelijke beleid ten aanzien van perifere ontwikkelingen te handhaven.

Problemen huidige detailhandelsbeleid

Hoewel de algemene opinie lijkt te zijn dat we met de invoering van de IPO richtlijn

de roerige tijden in het detailhandelsbeleid snel achter ons hebben gelaten, is het onwaarschijnlijk dat het winkellandschap ongewijzigd blijft (zie bijvoorbeeld Spierings, 2006). De herintrede van het oude restrictieve beleid is problematisch. Dat heeft vooral te maken met het enorme aantal recente initiatieven voor thematische winkelgebieden, van sport en outdoor-boulevard tot multimedia-boulevard. Deze perifere thematische winkelgebieden, vaak gecombineerd met horeca en leisurfuncties, zijn in feite een nieuw fenomeen in het Nederlandse winkellandschap en betekenen een trendbreuk met de traditionele meubel- en keukenboulevard. Misschien nu nog niet zichtbaar omdat ze zich veelal in fase van planvorming of ontwikkeling bevinden, maar hun opmars is onstuitbaar. Alleen al uit het feit dat deze initiatieven zo talrijk zijn, blijkt dat het oude, restrictieve beleid niet meer goed werkt. Immers, de invulling van de nieuwe, thematische locaties voldoet meestal niet aan de pdv-/gdvrichtlijnen, maar er wordt klaarblijkelijk wel goedkeuring verleend aan de ontwikkeling van deze locaties.

De vraag die hier centraal staat is hoe beleidsmatig het beste met deze ontwikkelingen kan worden omgesprongen. Daarmee wordt niet beoogd een antwoord te geven op de vraag of de nieuwe themalocaties een verrijking betekenen van het huidige winkellandschap. We nemen het uitgangspunt van het Rijk en het IPO over, namelijk dat de ongebreidelde uitbreiding van het aanbod van winkelruimte ongewenst is, omdat het zou leiden tot een ongewenste aantasting van de bestaande winkelstructuur. Er zijn dus regels nodig om deze uitbreidingen in te dammen. In dit artikel worden daartoe de mogelijkheden van nieuw ruimtelijk-economisch beleid verkend en wordt een pleidooi gehouden voor een alternatieve benadering, gebaseerd op compensatie.

Veranderingen in het winkellandschap

Sterk beïnvloed door het restrictieve ruimtelijke beleid van het Rijk heeft

het Nederlandse winkellandschap zich anders ontwikkeld dan in veel andere West-Europese landen. Het overgrote deel van het winkelaanbod bevindt zich op binnenstedelijke locaties. Op dit moment is slechts twaalf procent van het winkelaanbod gelegen op de pdv- en gdvlocaties. De omvang van de actuele plannen voor nieuwe winkellocaties doet echter vermoeden dat deze situatie snel gaat veranderen. Uit onderzoek van Vastgoedmarkt (2006) blijkt dat verspreid over Nederland, 3,8 miljoen m² winkelruimte wacht op ontwikkeling: een potentiële uitbreiding van 15 procent van het totale huidige winkelopervlak. In 2004 bevond al 29 procent van de in dat jaar ontwikkelde winkelruimte zich op perifere locaties (NEPROM, 2005). De cijfers van Vastgoedmarkt laten zien dat van de plannen die in de komende vijf jaar ontwikkeld worden inmiddels 45 procent zich richt op perifere locaties (voornamelijk snelweglocaties), buiten de bestaande winkelstructuur. Uitvoering van deze plannen leidt tot toename van de omvang van perifere winkelruimte met circa vijftig procent. Deze ontwikkelingen vinden plaats in een markt waarin slechts ruimte is voor beperkte groei. Een zekere mate van verdringing op de winkelmarkt lijkt dan ook onvermijdelijk. Van verdringing is sprake als de toevoeging van vierkante meters winkelruimte groter is dan de haalbare uitbreiding van het aanbod, op basis van de consumptieve groei: in dat geval leidt de opening van nieuwe winkels onvermijdelijk tot dalende omzetten in (en mogelijk sluiting van) bestaande winkelruimte.

Recent empirisch onderzoek, dat werd uitgevoerd in Stadsregio Rotterdam, Gooi en Eemland, Zuid-Kennemerland en Friesland, bevestigt dit beeld (Van der Krabben, 2007). In de genoemde regio's is een distributieplanologisch onderzoek (dpo) uitgevoerd, aan de hand waarvan de toekomstige marktruimte is vastgesteld. Een vergelijking van de marktruimte met het bestaande aanbod maakt duidelijk dat in deze regio's nauwelijks ruimte is voor uitbreidingen. Uit gegevens over de huidige

omvang van plannen voor nieuwbouw blijkt dat met name voor het segment 'niet-dagelijks' de geplande uitbreiding van de winkelruimte vele malen groter is dan de beschikbare marktruimte. Een groot deel van deze plannen betreft perifere ontwikkelingen, buiten de bestaande winkelstructuur. Uitvoering van deze plannen leidt in deze regio's tot verdringing op de winkelmarkt, wat of sluiting van een deel van de bestaande winkelvoorraad, of leegstand op de nieuwe winkellocaties tot gevolg heeft. Mogelijk leidt het op termijn tot leegloop van complete winkelgebieden (zoals de 'aanloopstraten' naar de binnensteden) en is er sprake van een beleidsmatig ongewenste structurele verstoring van de bestaande detailhandelsstructuur.

De status van de plannen is wisselend. In sommige gevallen gaat het om nieuwe winkellocaties, opgenomen in gemeentelijke detailhandelsvisies, in andere gevallen betreft het initiatieven van projectontwikkelaars waarover nog overeenstemming moet worden bereikt met de betreffende gemeenten. Feit is dat in veel regio's in Nederland op dit moment een helder detailhandelsbeleid ontbreekt. Van de onderzochte regio's beschikt alleen de Stadsregio Rotterdam over een regionaal detailhandelsbeleid én over een besluitvormingsstructuur om nieuwe initiatieven te kunnen toetsen aan dit beleid. In de andere regio's ontbreekt de mogelijkheid om eventueel lokale plannen tegen te houden, als er sprake is van ongewenste regionale effecten.

Een theorie van eigendomsrechten

Met het oog op een alternatief detailhandelsbeleid nemen we als uitgangspunt dat een bepaalde vorm van ruimtelijk ordeningsbeleid noodzakelijk is. De verwachting is namelijk dat als we de markt haar gang laten gaan, dat tot ongewenste ruimtelijke en economische uitkomsten leidt. In de mainstream economie vormen efficiëntieproblemen de aanleiding voor regulerend overheidsingrijpen. Het traditionele restrictief ruimtelijk-economische

detailhandelsbeleid komt voort uit deze traditie. Door de bijzondere kenmerken van grond en vastgoed doen efficiëntieproblemen zich in elk vastgoedsegment voor. Een typisch efficiëntieprobleem op de winkelmarkt vormen de negatieve externe effecten die veroorzaakt worden door perifere winkellocaties en voor ongewenst koopkrachtverlies in bestaande winkellocaties zorgen. Concurrentie is gezond en zeker geen efficiëntieprobleem, maar als de ontwikkeling van een perifere winkellocatie leidt tot een structurele verstoring van de bestaande detailhandelsstructuur is er wel sprake van een ongewenst effect. Dit is een reden voor overheidsingrijpen. Hiervoor hebben we echter gezien dat de effectiviteit van het huidige restrictieve beleid te wensen overlaat.

De theorie van eigendomsrechten, gebaseerd op het werk van Nobelprijswinnaar Coase (1960), kiest voor een andere insteek. De eigendomsrechten benadering bouwt voort op het zogenaamde Coase Theorama: 'wanneer de eigendomsrechten volledig gedefinieerd zijn en de transactiekosten zijn nul, dan is de allocatie van grondstoffen efficiënt en onafhankelijk van de eigendomsstructuur'. In de praktijk komt het nogal eens voor dat eigendomsrechten over een bepaald 'goed' niet goed gedefinieerd zijn, waardoor dat 'goed' zich in het publieke domein bevindt. De aanleg van een park is bijvoorbeeld een overheidstaak en zal niet door de markt worden opgepikt, omdat de eigendomsrechten over het gebruik ervan niet goed afgebakend kunnen worden. Je zou namelijk entree moeten heffen en dat is nu net wat we voor een openbaar park niet willen. Ook de negatieve externe effecten van het handelen van marktpartijen bevinden zich vaak in het publieke domein en daardoor draait de veroorzaker draait niet op voor de kosten. Het Coase Theorama ligt ten grondslag aan de studie van eigendomsrechten en transactiekosten, in relatie tot ruimtelijke ordening. Doel is om eigendomsrechten over grond en vastgoed zodanig toe te kennen en te definiëren dat de marktefficiëntie verbetert, zonder dat er ongewenste effecten

optreden. Voor de Nederlandse ruimtelijke ordening heeft met name Needham (2004, 2006) deze benadering toegepast.

Het verschil tussen traditionele toelatingsplanologie en de voorgestelde ruimtelijke ordening op basis van de eigendomsrechtenbenadering kan worden toegelicht aan de hand van het voorbeeld van een luchthaven die geluidsoverlast veroorzaakt. Op basis van traditionele ruimtelijke ordening stelt de overheid grenzen aan de uitbreiding van de luchthaven om zo verdere geluidsoverlast te beperken. Op basis van de eigendomsrechten benadering dient de overheid er voor te zorgen dat de eigendomsrechten over de exploitatie van de luchthaven opnieuw worden vastgesteld. Concreet betekent dit dat de negatieve externe effecten (de geluidsoverlast), die nu in het publieke domein liggen en in feite aan niemand toebehoren, worden geïnternaliseerd. De luchthaven wordt daarmee probleem eigenaar van de geluidsoverlast. De overheid kan het vervolgens aan de luchthaven en de omwonenden overlaten om via onderhandelingen tot overeenkomst te komen over de geluidsoverlast.

Detailhandelsbeleid op basis van eigendomsrechten

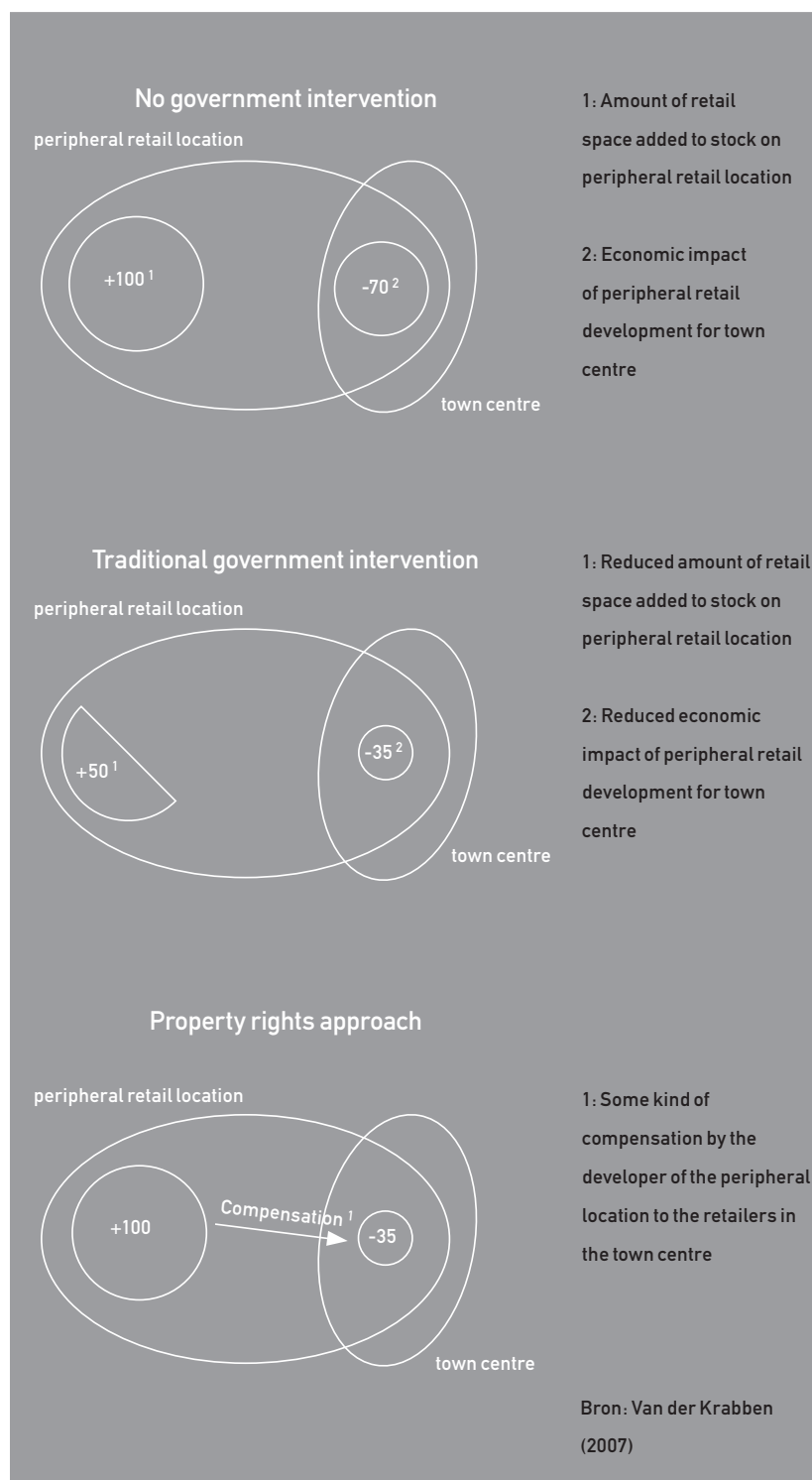
De vraag is of het mogelijk is om het detailhandelsbeleid in Nederland eveneens te baseren op de eigendomsrechten benadering. Met andere woorden, is het mogelijk om de efficiëntieproblemen op de winkelmarkt te reduceren door middel van wijzigingen in het eigendomsrechten regiem? Ook met betrekking tot de ontwikkeling van perifere winkellocaties is sprake van negatieve externe effecten, de aantasting van de bestaande winkelstructuur, die in het publieke domein blijven liggen. De ontwikkelaar van de perifere locatie draait immers niet op voor de kosten van die effecten. Met twee voorbeelden laat ik zien hoe een dergelijk beleid zou kunnen werken. Het eerste voorbeeld betreft de aanpak van verouderde meubelboulevards, die op dit moment nauwelijks gerevitaliseerd kunnen worden vanwege de in het bestemmingsplan opgenomen branche-

beperkingen. Op basis van het huidige pdv-beleid is uitbreiding van het aantal branches niet toegestaan. Het Rijk zou als oplossing een herstructureringsfonds voor pdv-locaties in het leven kunnen roepen, vergelijkbaar met de aanpak van verouderde bedrijventerreinen. Op basis van de eigendomsrechten benadering zou de overheid ook voor een andere oplossing kunnen kiezen, namelijk om de eigendomsrechten over het winkelvastgoed te herdefiniëren door enerzijds de branchebeperkingen (gedeeltelijk) op te heffen en anderzijds de mogelijke negatieve effecten op andere winkellocaties te internaliseren. In de praktijk betekent dit dat eigenaren van meubelboulevards de mogelijkheid krijgen nieuwe retailers aan te trekken, onder de voorwaarde dat zij compenseren voor mogelijke negatieve effecten in bestaande winkelgebieden.

Het tweede voorbeeld sluit aan bij de actuele ontwikkelingen op de winkelmarkt die de aanleiding vormen voor dit artikel. Provincies en gemeenten worden geconfronteerd met initiatieven voor perifere thematische winkelgebieden en staan voor de vraag hoe op deze initiatieven gereageerd moet worden. Op basis van de IPO-richtlijnen lijken de provincies opnieuw te kiezen voor een restrictief ruimtelijk-economisch beleid. Overheidsbeleid gebaseerd op de eigendomsrechten benadering gaat daarentegen uit van een vorm van compensatieplanologie. Figuur 1 toont het verschil in aanpak. In deze figuur wordt uitgegaan van een hypothetische situatie. Stel dat een ontwikkelaar bij de gemeente een plan indient om een perifere winkellocatie met een omvang van honderd units winkelruimte te bouwen. We veronderstellen vervolgens – in overeenstemming met de praktijk – dat deze ontwikkeling tot koopkrachtverlies voor de binnenstad leidt en dat koopkrachtverlies leidt tot een daling van de behoefte aan winkelruimte. In de figuur veronderstellen we dat deze daling zeventig units zou bedragen. Dat kan betekenen dat een aantal winkels de deuren moet sluiten, maar het kan ook zijn dat ondernemers in de binnenstad over

de hele linie met minder omzet genoeg moeten nemen (voor onze argumentatie is dit nu niet belangrijk). De gemeente acht een reductie van zeventig units onacceptabel. Omdat de gemeente in haar beleid heeft vastgelegd dat zij innovatieve winkelontwikkelingen kansen wilt bieden, accepteert zij echter wel een bepaalde mate van koopkrachtverlies: een reductie van de binnenstedelijke winkelruimte tot maximaal vijfendertig units wordt toegestaan. De gemeente verwacht dat bij een dergelijke reductie geen sprake zal zijn van een structurele aantasting van de winkelstructuur. We veronderstellen dat een verlies van vijfendertig units bereikt wordt bij een omvang van vijftig units op de perifere locatie. De eerste situatie in figuur 1 laat zien waarom overheidsregels gewenst zijn: de ontwikkeling van de perifere locatie zou tot ongewenst groot koopkrachtverlies voor de binnenstad leiden, met als gevolg zeventig units winkelruimte minder. De tweede situatie geeft het traditionele restrictieve beleid weer: stel grenzen aan de omvang van de perifere locatie (in plaats van honderd units maximaal vijftig units), zodat de omvang van het koopkrachtverlies in de binnenstad binnen redelijke grenzen blijft (vijfendertig units). De derde situatie geeft de beleidsrichting op basis van de eigendomsrechten benadering: biedt de ontwikkelaar de mogelijkheid om de perifere locatie te ontwikkelen, onder de voorwaarde dat hij de winkeliers in de binnenstad compenseert voor de negatieve gevolgen. De compensatie moet dan zodanig zijn dat het koopkrachtverlies wordt gereduceerd, opdat het verlies voor de binnenstad niet meer dan vijfendertig units bedraagt. Om dat te bereiken zal de ontwikkelaar op de een of andere manier moeten compenseren voor een dreigend verlies van winkelruimte van vijfendertig units (70 – 35 units) De uitkomst van de onderhandelingen tussen de ontwikkelaar en de binnenstadswinkeliers zou dan kunnen zijn dat men inderdaad tot overeenstemming komt over de omvang van de compensatie (c.q. dat een van beide partijen naar de rechter stapt om die een uitspraak te laten doen), of dat de ontwikkelaar de omvang

Figuur 1 Alternatieve vormen van detailhandelsbeleid



van de perifere locatie terugbrengt, zodat hij niet of minder hoeft te compenseren. De markt komt dan zelf tot een oplossing voor het probleem. Als de compensatie goed wordt uitgevoerd is het netto-effect voor de binnenstadsondernemers in de tweede en derde situatie precies hetzelfde.

Haalbaarheid van compensatieplanologie?

Natuurlijk zitten er haken en ogen aan de uitvoerbaarheid van detailhandelsbeleid gebaseerd op een soort compensatieplanologie. Zo is het niet eenvoudig om de omvang van de negatieve effecten op bestaande winkellocaties in geld of compensatiemaatregelen uit te drukken, noch kan eenvoudig worden vastgesteld wie recht heeft op compensatie. Echter, een deel van deze problemen komt ook terug bij het traditionele ruimtelijke ordeningsbeleid. Bovendien houdt het restrictieve beleid innovatieve ontwikkelingen tegen, zoals al in 1998 door het Ministerie van Economische Zaken werd vastgesteld. Gezien de problemen met het restrictieve beleid verdienen nieuwe vormen van detailhandelsbeleid alle aandacht. Om deze stelling te ondersteunen sluit ik af met twee voorbeelden van lokaal detailhandelsbeleid waarin het compensatiebeginsel al wordt toegepast. Een vorm van compensatie die in diverse steden wordt toegepast is de organisatie van gratis openbaar vervoer tussen die perifere locatie en de binnenstad, aangeboden door de eigenaar van een perifere locatie om zodoende negatieve gevolgen voor de binnenstad te beperken (onder meer bij het Factory Outlet Center in Roosendaal en De Centrale in Leeuwarden). De perifere locatie trekt ook bezoekers van buiten de stad aan die vervolgens, gestimuleerd door het gratis vervoer, tevens een bezoek brengen aan de binnenstad. Het tweede voorbeeld betreft de afspraken die de gemeente Schiedam en ontwikkelaar TCN hebben gemaakt over de ontwikkeling van een multimedia retail center in Schieveste. Gemeente en ontwikkelaar zijn hier overeengekomen dat de ontwikkelaar

niet alleen verantwoordelijk is voor de realisatie van de multimediaboulevard, maar tevens de verantwoordelijkheid op zich neemt om, als een vorm van compensatie, te investeren in de versterking van het stadscentrum. Deze voorbeelden laten zien dat er perspectieven zijn voor detailhandelsbeleid op basis van compensatie. Een dergelijke ruimtelijke ordening kan worden gebaseerd op een invloedrijke stroming binnen de economische theorievorming en biedt mogelijk verfrissende, alternatieve oplossingen voor efficiëntieproblemen op grond- en vastgoedmarkten.

Erwin van der Krabben (e.vanderkrabben@fm.ru.nl) is Universitair Hoofddocent Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Coase, R.H. (1960) 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, nr. 3, p. 1-44.
- Evers, D. (2002) 'The rise (and fall?) of national retail planning', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, nr. 93, p. 107-113
- Krabben, E. van der (2007) *Analysing policy change in the Dutch retail market: a property rights approach*, paper presented at ERES Conference, Londen
- Needham, B. (2005) *Een andere marktwerking: een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- Needham, B. (2006) *Planning, law and economics: the rules we make for using land*. Routledge, Londen
- NEPROM (2005) *Nieuw Commercieel Vastgoed*. NEPROM, Voorburg
- Spierings, B. (2006) 'The return of regulation in the shopping landscape? Reflecting on the persistent power of city centre preservation within shifting retail planning ideologies', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 97, p. 602-609
- Vastgoedmarkt (2006) *Planvoorraad winkels stijgt*. VGM, Amsterdam