

Parkstad, Dienstenrichtlijnonderbouwing vestigingsbeperking detailhandel



colofon

titel rapport
**Parkstad, Diensten-
richtlijnonderbouwing
vestigingsbeperking
detailhandel**

datum
28 juni 2021

projectnummer
P04261

opdrachtgever
**Stadsregio Parkstad
Limburg**

BRO
Projectleider
RvL
Projectteam
DV, SK

bron Kافت
BRO

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

BRO
Ruimte | om in te leven



*“Als we anderen de ruimte niet gunnen zullen we zelf steeds
meer opgesloten raken.”*

Prof. Hans Galjaard

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1 Inleiding | 3 |
| 1.1 Aanleiding | 3 |
| 1.2 Conclusies | 3 |
| 2 Noodzakelijkheid | 5 |
| 2.1 Inleiding | 5 |
| 2.2 Noodzakelijkheid algemeen | 5 |
| 2.3 Noodzakelijkheid beperkingen regio Parkstad | 5 |
| 3 Evenredigheid | 6 |
| 3.1 Inleiding | 6 |
| 3.2 Coherent en systematisch handelen | 6 |
| 3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen | 7 |
| 3.4 Gaat de maatregel niet verder dan nodig en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk? | 7 |
| Bijlage 1: Algemene analyses | |
| 1 Algemene analyses | 10 |
| 1.1 Inleiding | 10 |
| 1.2 Noodzakelijkheid in perspectief | 10 |
| 1.3 Belang van supermarkten | 10 |
| 1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra | 12 |
| 1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek | 12 |
| 1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland | 13 |
| Bijlage 2: Specifieke analyses | |
| 2 Specifieke analyses | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Specifieke analyses Parkstad | 15 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Context

De stadsregio Parkstad Limburg, een bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten Beekdalen, Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld en Voerendaal, heeft geconstateerd dat de planologische regels uit de vigerende bestemmingplannen binnen de gemeenten teveel ruimte bieden voor vestigingen van detailhandel en daarmee onvoldoende uitvoering geven aan het vastgestelde detailhandelsbeleid. De gemeente wil daarom de mogelijkheden tot nieuwvestiging van detailhandel binnen een aantal vigerende plannen op bedrijventerreinen beperken (onbenutte plancapaciteit).

Doel

Het doel van het saneren van harde plancapaciteit voor detailhandel op bedrijventerreinen vat zich als volgt samen.

- Concentratie van detailhandelsvoorzieningen in de daarvoor beleidsmatig aangewezen clusters (Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg, SVREZL).
- De vitaliteit van deze clusters bevorderen door meer combinatiebezoeken ten gunste van gemak, efficiëntie en synergiewerking.
- Minder leegstand in de clusters ten gunste van het functioneren en de leefbaarheid.

Methode

Met het facetbestemmingplan (parapluplan) zijn alle vormen van detailhandel op bedrijventerreinen binnen en buiten de bebouwde kom in de Parkstadgemeenten gesaneerd, met uitzondering van feitelijk in functie zijnde winkels.

Aangezien het facetbestemmingsplan de vestigingsmogelijkheden van detailhandel beperkt, dient volgens vaste Afdelingsrechtspraak beoordeeld te worden of voldaan wordt aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn.

Toelichting Dienstenrichtlijn

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners in de Europese Unie zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of tijdelijk diensten kunnen verrichten. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

- **Discriminatieverbod:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- **Noodzakelijkheid:** de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- **Evenredigheid:** de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. Dit evenredigheid vraagt om een onderbouwing met specifieke gegevens.

Leeswijzer

Voor de overzichtelijkheid en leesbaarheid gaat de hoofdtekst enkel in op de essentie. In de bijlagen is dit uitgewerkt aan de hand van specifieke aanvullende analyses, de Handreiking Dienstenrichtlijn (Retailagenda 2019) en de meest actuele jurisprudentie. De winkelgegevens zijn afkomstig van Locatus Retailverkenner, peildatum februari 2021.

1.2 Conclusies

Discriminatieverbod

Geconcludeerd moet worden dat geen sprake is van strijdigheid met het discriminatieverbod. Bestemmingsplannen in de gemeenten van de stadsregio Parkstad maken immers geen

onderscheid naar nationaliteit. Ook het facetbestemmingsplan maakt geen onderscheid naar nationaliteit.

Noodzakelijkheid

- Het provinciaal (POL 2014, POVI 2021) en regionaal beleid (SVREZL 2017) streeft naar vitale, aantrekkelijke centra door concentratie van voorzieningen in deze centra. Dit is positief voor het woon- en leefklimaat, door economische synergievoordelen, maar ook sociaal-maatschappelijke belangen (ontmoetingsplekken). Ook wordt ingezet op het terugdringen van de leegstand naar frictieniveau. Op basis van jurisprudentie zijn dit dwingende redenen van algemeen belang of anders gezegd: algemene doelen.
- Supermarkten liggen aan de basis van de detailhandelsstructuur en zijn voor met name de buurt- en wijkcentra de belangrijkste trekkers. Ze liggen idealiter centraal in de buurt of wijk om de consument optimaal te kunnen bedienen. Een beperking van supermarkten op bedrijventerreinen dient hierdoor een algemeen belang.
- Winkels in de recreatieve branches, zoals kleding, schoenen, huishoudelijke artikelen, sport, speelgoed en hobby/media vervullen een dragende rol voor de grotere centra en binnensteden. Als gevolg van internet staat het functioneren van deze winkels onder druk, waardoor het beperken van locaties buiten de aangewezen clusters noodzakelijk is om de vitaliteit van de centra op peil te houden en een verdere toename van de leegstand te voorkomen.
- Doelgerichte branches, zoals doe-het-zelf, wonen en tuin zijn in de gemeenten van Parkstad sterk geconcentreerd in daarvoor specifiek aangewezen perifere clusters, zoals de woonboulevard Heerlen en de Rodaboulevard. Ook voor deze centra geldt het belang van vitaliteit, concentratie en beperkte leegstand.

Evenredigheid

- De gemeenten in Parkstad Limburg handelen **coherent en systematisch** door terughoudend om te gaan met het faciliteren van vestigingsverzoeken buiten beleidsmatige clusters, zoals op bedrijventerreinen. Dit facetbestemmingsplan sluit bovendien goed aan op het beleidskader dat al jaren in Parkstad wordt gevoerd. Er wordt slechts ruimte geboden voor detailhandel op bedrijventerreinen indien er maatwerk verleend moet worden, door bijvoorbeeld specifieke vormen van detailhandel of bestaande situaties.
- De **effectiviteit** van de vestigingsbeperkingen in beleid en bestemmingsplannen zijn **in algemene zin onderbouwd** op basis van diverse onderzoeken in diverse zaken die inmiddels onderdeel zijn van de vaste jurisprudentie. Hieruit blijkt dat de vestigingsbeperkingen die in dit facetbestemmingsplan worden voorzien (beperken detailhandel op bedrijventerreinen c.q. buiten de centra) effectief zijn in het nastreven van de algemene doelen.
- Ook is met **specifieke gegevens** en aanvullende analyses aangetoond dat de winkelstructuur van de gemeenten in Parkstad Limburg **niet bijzonder of afwijkend** is van deze algemene onderzoeken (binnen de context van een vergelijkbare effectiviteit). De urgentie in Parkstad is nota bene nog groter dan elders in Nederland, vanwege de bovengemiddelde leegstand, bovengemiddelde bevolkingskrimp, bovengemiddelde (over)bewinkeling en bovengemiddelde verspreide bewinkeling (buiten clusters). Hierdoor zijn maatregelen tot beperking van detailhandel op bedrijventerreinen extra noodzakelijk.
- **De effectiviteit van het specifieke onderdeel**, namelijk het facetbestemmingsplan is groot. Het aantal m² winkelvloeroppervlak dat zal worden wegbestemd is significant veel. Dit zal gelijk staan aan veel winkels in de reguliere centra. Ter illustratie: één winkel in een binnenstad,

buurt- of wijkcentrum in Parkstad Limburg staat gelijk aan circa 250 m² wvo.

- **De maatregel gaat niet verder dan nodig**, omdat het saneren van plancapaciteit voor detailhandel op bedrijventerreinen het enige harde juridische middel is om cumulatieve effecten en precedentwerking te voorkomen die tegen de algemene doelen ingaan. Om deze doelen te bereiken wordt in Parkstad Limburg ingezet op een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) om detailhandel enkel binnen de centra te faciliteren (en daarbuiten dus te beperken), én effectieve niet-juridische (zachte) maatregelen om de centra vitaal te houden. Denk de herinrichting van de openbare ruimte en het opknappen van panden. Alleen deze combinatie van harde en zachte maatregelen zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden.
- In dit geval zijn er **geen minder beperkende maatregelen mogelijk** om dezelfde resultaten te bereiken.

2 Noodzakelijkheid

2.1 Inleiding

Toelichting Noodzakelijkheid uit jurisprudentie

De eis dat de beperking noodzakelijk moet zijn, houdt in dat voor die beperking een 'dwingende reden van algemeen belang' bestaat, waartoe in elk geval 'de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' behoort. In de jurisprudentie zijn de volgende varianten van dat belang aanvaard, ter rechtvaardiging van een territoriale (of kwantitatieve) beperking in een ruimtelijk voorschrift:

- Behoud en bevorderen van **aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en waardering van het centrum** en van een voldoende voorzieningenniveau en aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
- Streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en **concentratie van functies**.
- Voorkomen of tegengaan van leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen, eenzijdig aanbod van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop¹.

Het voorgaande worden ook wel de 'algemene doelen' van vestigings- en brancheringsregelingen en de beleidskaders genoemd. In het vervolg van deze memo wordt met algemene doelen hiernaar verwezen.

2.2 Noodzakelijkheid algemeen

Noodzakelijkheid van vestigingsbeperkingen algemeen

- In heel Nederland krimpt het winkelaanbod door veranderend consumentengedrag (o.a. groei online aankopen). Er ontstaat leegstand en een verspreide winkelstructuur.

- Detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau zet in op vitale en compacte kernwinkelgebieden en wil solitaire retail en verspreiding tegen gaan. Daarnaast zet het beleid in op het verkrijgen van een gezonde marktspanning met betrekking tot de vastgoedvoorraad. Dit kan worden bereikt door het verdunnen van de bestaande vastgoedvoorraad, terugdringen van ongewenste bestemmingsplanvoorraad, faciliteren van kwalitatieve toevoeging en het gebruik van herbestemming voor het verbeteren van gebruik van de bestaande locaties.
- Het doel is om **de vitaliteit en aantrekkelijkheid** van de regio en haar kernen te verbeteren. Daarom zijn vestigingsbeperkingen voor detailhandel op bedrijventerreinen in algemene zin te motiveren vanuit de ruimtelijke noodzakelijkheid². Voor verdere toelichting hierop zie bijlage 1.
- De coronacrisis versnelt de krimp van fysieke detailhandel en de vershraling van winkelgebieden (leegstand). Hierdoor zijn vestigingsbeperkingen noodzakelijker dan ooit.
- Bovendien resulteert meer winkels op bedrijventerreinen ook in minder ruimte voor bedrijven. Ook voldoende ruimte voor (zware) bedrijven is van belang voor de economie van Parkstad. Te veel functiemenging is niet wenselijk, ook vanwege aspecten zoals veiligheid en mobiliteit.

2.3 Noodzakelijkheid beperkingen regio Parkstad

Noodzakelijkheid van vestigingsbeperking regio Parkstad

- De kernen binnen stadsregio Parkstad zijn geen uitzondering op het voorgaande. De afgelopen jaren is het winkelaanbod afgenomen terwijl de leegstand is toegenomen (zie bijlage 2). De leegstand is er bovengemiddeld hoog en zal naar verwachting verder toenemen (mede gezien corona). Kortom; de hoofdwinkelgebieden staan onder druk. Indien detailhandel op bedrijventerreinen is toegestaan heeft dit negatieve effecten op het centrum.

¹ Handreiking Dienstenrichtlijn, Ministeries van BZK en EZK, oktober 2019.

² Handreiking Dienstenrichtlijn, Ministeries van BZK en EZK, oktober 2019.

3 Evenredigheid

3.1 Inleiding

Toelichting evenredigheid uit jurisprudentie

De evenredigheid van de vestigingsbeperking bestaat op basis van jurisprudentie uit de volgende onderdelen:

1. Handelt de gemeente **coherent en systematisch** om het nagestreefde doel te bereiken?
2. Is het **brede pakket aan maatregelen effectief** om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?
3. **Bestaat er voldoende verband tussen het 'brede pakket' en de specifieke maatregel?**
4. Gaat de maatregel **niet verder dan nodig** om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) **geen**
5. **Zijn andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?**

De volgende paragrafen gaan in op deze aspecten.

3.2 Coherent en systematisch handelen

Bij het coherentievereiste (ofwel hypocrisietest) gaat het erom dat de regelgever (in dit geval de gemeenteraad) in het geval van een bestemmingsplan de algemene doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft en voor

gelijke gevallen gelijke beperkingen stelt. Voor de toets of gemeente coherent en systematisch handelt zijn twee aspecten relevant:

- Het brede pakket van vestigingsbeperkingen in zowel in het beleid als de bestemmingsplannen.
- De beleidsmotivering voor de specifieke locatie (bedrijventerreinen). In tabel 1 is dit uitgewerkt.

Conclusies

- Het beperken van detailhandel op bedrijventerreinen sluit goed aan op landelijk beleid en het beleid dat al jaren van toepassing is in Parkstad Limburg.
- Indien de regio Parkstad toch detailhandel zou faciliteren op bedrijventerreinen is dit in strijd met coherent en systematisch handelen, aangezien de regio al jaren inzet op het terugbrengen van de retail omvang buiten de centra en ook in de toekomst geen aanleiding deze koers te wijzigen.

Tabel 1: Schematische weergave coherent en systematisch handelen van regio Parkstad Limburg

| | Algemene situatie, brede pakket en jurisprudentie | Strijdigheid van planregeling |
|--------------------|---|--|
| Beleidsdoelen | In het provinciaal, regionaal en lokaal beleid wordt vanuit de algemene doelen ingezet op vitale centra en clustering van reguliere detailhandel binnen de winkelcentra en juist niet daarbuiten. Versterken van ontmoetingsplekken. Alleen voor specifieke vormen van detailhandel (bijvoorbeeld perifere detailhandel) wordt maatwerk geleverd. | Het faciliteren van detailhandel op bedrijventerreinen ondermijnt de algemene doelen en druist in tegen de beleidskaders. De ontwikkeling van detailhandel op deze of andere perifere locaties, is in geen enkel beleidskader voorzien, tenzij het maatwerk betreft. |
| Bestemmingsplannen | De gemeenten in de regio Parkstad leggen allen vestigingsbeperkingen op voor detailhandel buiten de beleidsmatige concentratiegebieden (SVREZL-clusters). Detailhandel buiten deze centra wordt niet toegestaan, tenzij sprake is van bijzondere vormen zoals detailhandel in brandgevaarlijke stoffen. | Het facetbestemmingsplan voorziet in de uitvoering van het detailhandelsbeleid. |

3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen

Toelichting op effectiviteit

Het niet toestaan van detailhandel op bedrijventerreinen is onderdeel van een breed pakket aan regelingen in beleid en bestemmingsplannen (zie par. 3.2). De volgende stap is om de effectiviteit hiervan te onderbouwen. Hierbij zijn drie aspecten relevant:

1. De eerste stap bestaat uit een onderbouwning gebaseerd op onderzoek naar de effectiviteit van vestigingsbeperkingen in het algemeen: op landelijk, provinciaal of lokaal niveau.
2. De tweede stap bestaat uit het aantonen dat de algemene onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke lokale situatie. De regulerende overheid onderbouwt dan, eventueel met nader onderzoek, dat de specifieke situatie niet zo bijzonder of afwijkend is dat die onderzoeken niet van toepassing zijn.
3. Draagt een specifieke maatregel binnen het brede pakket aan maatregelen zinvol bij aan het bereiken van de nagestreefde doelen?

1. Effectiviteit algemeen

In bijlage 1 is onderbouwd dat vestigings- en brancheringsregelingen in algemene zin effectief zijn. Zowel voor specifiek supermarkten als reguliere detailhandel in het algemeen.

2. Regio Parkstad niet bijzonder of afwijkend

In algemene zin maar ook in Parkstad Limburg zijn de regelingen effectief. De detailhandelssituatie in Parkstad is namelijk niet zo bijzonder of afwijkend, waardoor de effectiviteit van deze regelingen niet op zou gaan. Dit is in bijlage 2 met specifieke benchmarkgegevens aangetoond. De gemeenten in Parkstad streven net als andere gemeenten in Nederland

naar een duurzame en toekomstbestendige detailhandelsstructuur. Daarbij is sprake van een fijnmazige hiërarchische structuur, met hoofdcentra, buurt- en wijkcentra en perifere concentraties. De solitaire winkellocaties op bedrijventerreinen zijn geen onderdeel van deze structuur.

Wel staan diverse indicatoren er in Parkstad Limburg minder gunstig voor dan elders in Nederland, wat het belang van beperkingen onderstreept.

“Zoals onder 13.3 al werd vermeld, moet volgens de rapporten van BRO in het noorden van Apeldoorn voorzichtig met uitbreiding van reguliere detailhandel worden omgegaan, aangezien de effecten op omliggende supermarkten hierbij van groot belang zijn gezien de kwetsbare structuur van het winkelaanbod. In paragraaf 1.3.4 van het rapport van BRO van 24 juni 2019 is toegelicht dat met het oog op het behoud van de beoogde structuur louter ‘zachte maatregelen’, zoals investeren in bestaande winkelcentra, niet volstaan. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het aannemelijk dat maatregelen die uitbreidingsmogelijkheden voor supermarkten en het vestigen van reguliere detailhandel niet beperken, onvoldoende zijn om te voorkomen dat leegstand in de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn ontstaat en de leefbaarheid en vitaliteit ervan onder druk komen te staan. In het licht hiervan is de in het plan opgenomen brancheringsregeling als ‘harde’ maatregel noodzakelijk te achten om negatieve effecten op de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn te voorkomen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken, terwijl dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt”³.

3. Zinnvolle bijdrage

Duidelijk is dat het facetbestemmingplan een zinnvolle bijdrage levert aan de algemene doelen. Het gaat om een significante hoeveelheid m² wvo detailhandel. Het saneren hiervan zorgt er voor dat geen mogelijkheden meer bestaan om behoefte op ongewenste solitaire locatie in te vullen. Hierdoor neemt het toekomstperspectief van de centra toe en kan de investeringskracht van marktpartijen, zoals ondernemers en vastgoedeigenaren geconcentreerd worden binnen deze beleidsmatig aangewezen plekken.

3.4 Gaat de maatregel niet verder dan nodig en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Maatregel gaat niet verder dan nodig

Om de algemene doelen te bereiken zijn juridische beperkingen, zoals het beperken van detailhandel, het enige middel om de doelen effectief te bereiken. De regio Parkstad zet in op een én-én systematiek om de algemene doelen te bereiken. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) om reguliere detailhandel enkel binnen de centra te faciliteren, én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Alleen deze combinatie zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden. De jurisprudentie bevestigt dit (zie kader). Enkele voorbeelden van de ‘zachte’ maatregelen voor de detailhandel in regio Parkstad⁴ zijn:

- samenwerkingsverbanden met verschillende overheden en maatschappelijke spelers;
- lokale convenanten;
- gebiedsgerichte aanpakken waaronder het transformeren van aanloopstraten;

³ ECLI:NL:RVS:2019:3506. Uitspraak 201806150/1/R1

⁴ Parkstad Limburg, Uitvoeringsprogramma Retail, juli 2019.

- stimulering van ondernemerschap door het begeleiden van initiatieven en het verbeteren van onderlinge samenwerking tussen de ondernemers;
- actieve leegstandsbestrijding door acquisitie en transformatie.

Van de genoemde zachte maatregelen zetten de laatste twee expliciet in op het stimuleren van ondernemerschap in de centra, i.p.v. daarbuiten.

Geen minder beperkende maatregelen mogelijk

In dit geval zijn er geen minder beperkende maatregelen mogelijk die hetzelfde doel dienen, omdat detailhandel buiten de centra niet is toegestaan en negatieve effecten zal hebben op de hoofdwinkelstructuren in de regio.

Bijlage 1

Algemene analyses

1 Algemene analyses

1.1 Inleiding

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele algemene analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Uit jurisprudentie blijkt dat er diverse algemene analyses zijn aangeleverd in diverse casussen. Dit heeft ertoe geleid dat in algemene zin de effectiviteit van brancheringsmaatregelen onderbouwd is. In deze bijlage zijn de belangrijkste conclusies van deze analyses opgenomen.

1.2 Noodzakelijkheid in perspectief

Historische context: Rijksbeleid

- In de rapportage 'Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011) is een overzicht opgenomen over de beleidsontwikkeling rond detailhandel in Nederland. De vestigingsplaats voor een winkel in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk beïnvloed door de overheid. De markt kreeg in toenemende mate behoefte aan perifere vestiging van detailhandel buiten de bestaande Nederlandse detailhandelsstructuur, conform Amerikaans en Frans model.
- In de jaren '70 is hier voor het eerst beperkt ruimte aan geboden. Het Rijk verplichtte ook distributieplanologisch onderzoek (DPO) voor nieuwe detailhandelsbestemmingen, wat een eerste stap was om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren.
- In de jaren '80 werd het perifere detailhandelsbeleid van het Rijk verruimd naar volumineuze artikelen (zoals bouwmarkten en tuincentra). Later kwamen daar ook winkels in de volledige woninginrichtingsbranche bij.
- In de jaren '90 werd het Grootchalige Detailhandels Vestingen (GDV) beleid geïntroduceerd. Dit beleid wees

enkele locaties in Nederland aan, zoals Rotterdam Alexandrium, waar grootschalige detailhandel mocht worden toegestaan (buiten de klassieke PDV-branches). Van een grote deregulering was echter geen sprake. Er moest een regionale detailhandelsstructuurvisie worden opgesteld waarin kon worden aangetoond dat er voldoende marktruimte was. GDV's mochten verder slechts in één van de dertien in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten komen, naast hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, en winkels bevatten met minimaal 1.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak (Ministerie van Economische Zaken, 2000).

- Het PDV/GDV-beleid werd eind jaren '90 opgenomen in de zogenoemde MDW-operatie (Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit). Deze werkgroep kwam met het voorstel om dit beleid te decentraliseren. Dit is ook gebeurd met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001) en daarna in de Nota Ruimte (VROM, 2004). In de vastgestelde versie van de Nota Ruimte (2006: p. 86) zijn echter vijf richtlijnen opgenomen:
 1. Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.
 2. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen.
 3. De provincies stellen gezamenlijk richtlijnen op met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd.
 4. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in goed en veelzijdig bereikbare centra, waar ruimte is voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen en die

bij voorkeur ook per openbaar vervoer bereikbaar zijn.

5. Voor zover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten verdient functiemenging voorrang. Juist gemengde woon- en werkgebieden bieden een aantrekkelijke omgeving met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken.
- Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de Nota Ruimte een structuurvisie geworden (PBL, 2010). In feite is sprake van een toenemende decentralisatie. Het Rijk blijft wel verantwoordelijk voor het goed functioneren van het ruimtelijke ordeningssysteem. Hiertoe is de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen sinds 2013.

Conclusie

- Nederland heeft van oudsher een sterke geregleerde ruimtelijke ordening. Door de decentralisatie is er over het algemeen wel veel meer flexibiliteit gekomen om de behoefte zorgvuldig en duurzaam te kunnen opvangen.
- De Nederlandse detailhandelsstructuur ligt er ten opzichte van andere Europese en internationale steden zeer goed bij. Verpaupering, leegloop en spook(binnen)steden zijn in Nederland slechts in beperkte aanwezig, vergeleken met het buitenland. Dit heeft uiteindelijk ook een positieve impact op de leefbaarheid van de Nederlandse steden. Dit is een direct gevolg van de zorgvuldige en relatief strenge regelgeving in Nederland.

1.3 Belang van supermarkten

Waarom concentreren?

- Het Nederlandse detailhandelsbeleid zet in op concentratie van winkels in winkelgebieden. Concentratie van winkels draagt bij aan gemak voor de consument, zorgt

voor efficiënt en effectief ruimtegebruik en kan de levensvatbaarheid van winkels aanzienlijk vergroten (ondernemers profiteren van elkaars aantrekkingskracht via combinatiebezoek). Dit zijn de algemene doelen.

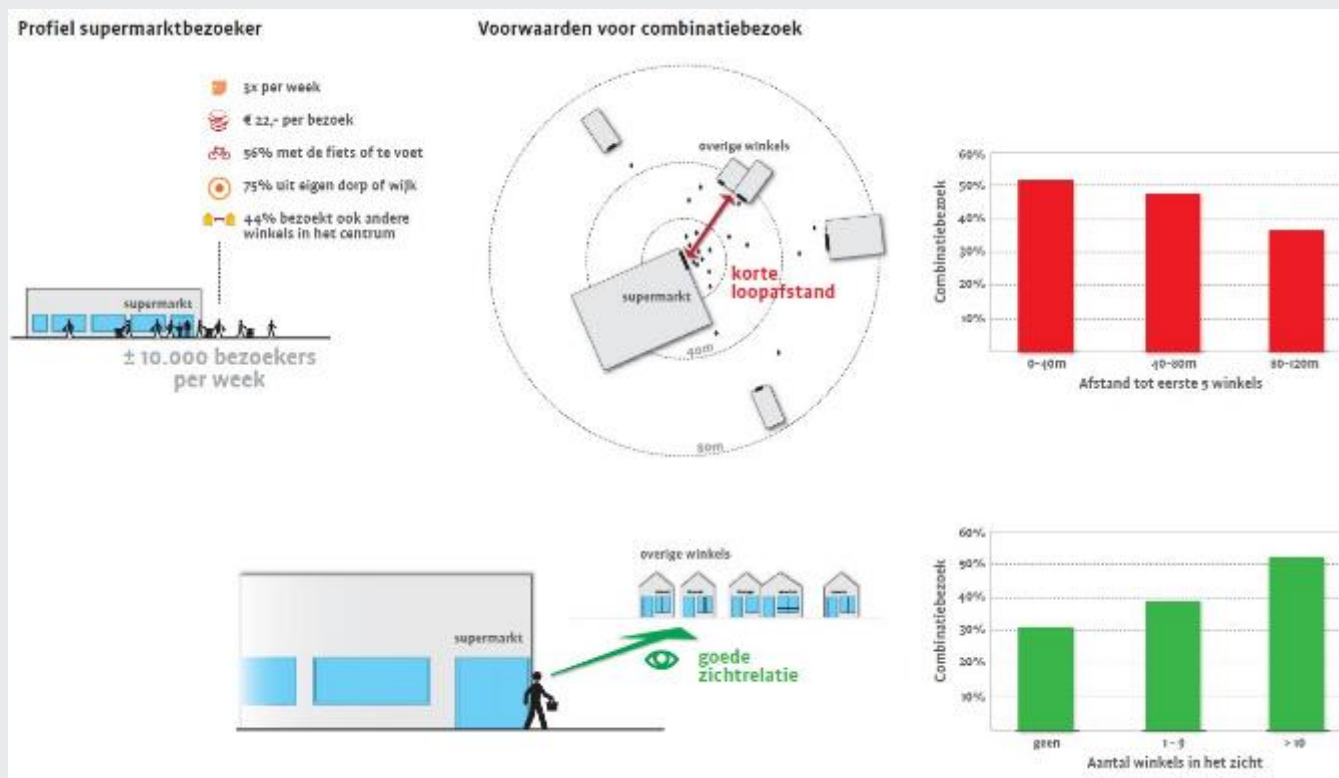
- Daarnaast worden diverse ‘flows’ geconcentreerd, zoals mobiliteit, maatschappelijke ontmoeting en sociale leefbaarheid. Dit draagt bij aan een aantrekkelijk stedelijk milieu. Niet voor niks scoren Nederlandse steden op diverse aspecten hoog ten opzichte van andere landen, bijvoorbeeld welzijn, leefbaarheid, etc. (ECA International 2020).

“Four cities in the Netherlands feature in the top 20 most liveable in the world. Eindhoven, a design and technology hub, climbed one place this year, securing its position in the top five cities. In Switzerland, four major cities also retain their top 20 status.”

Supermarkten zijn drijvers

- Binnen de dagelijkse goederensector vormen supermarkten een zeer belangrijk aandeel binnen de levensmiddelenbranche, maar ook in de totale detailhandel. 98% van de winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt ingevuld door supermarkten (branche-informatie Detailhandel.info, 2018).
- Uit passantenonderzoek van DTNP (Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten onder 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra, 2016) wordt geconcludeerd dat supermarkten een cruciale publiekstrekker is voor centrumgebieden.

Supermarkten zijn de basis bij het hedendaagse boodschappen doen. Speciaalzaken, en andere winkels, hebben de beste overlevingskansen als ze direct naast een supermarkt zijn gevestigd.



Figuur 1: Voorwaarden combinatiebezoek (bron: DTNP, 2016)

- Circa 50% van de consumenten die een supermarkt hebben bezocht, bezoeken ook het omliggende winkel-aanbod (bij een afstand van 0 tot 40 meter; figuur 2). Naarmate de afstand toeneemt daalt het aandeel van combinatiebezoek.

Conclusie

Als brancheringsbeperkingen worden losgelaten heeft dit direct invloed op concentratie van voorzieningen. In feite kunnen winkels zich dan overall vestigen met negatieve effecten als gevolg:

- Kans op combinatiebezoek neemt af, met daarbij een toenemende kans op leegstand.
- Voor de consument zijn geen centrale concentratiegebieden beschikbaar waar gewinkeld kan worden. Dit is niet alleen inefficiënt, maar is ook negatief voor de sociale ontmoeting en de leefbaarheid.
- De winkelcentra in buurten- en wijken zullen niet langer een functie kunnen vervullen, waardoor voor veel consumenten de toegang tot winkelaanbod nabij de eigen wo-

ning komt te vervallen. Op sommige locaties zal de fijnmazigheid van de detailhandelsstructuur komen te vervallen, waardoor sprake is van duurzame ontwrichting.

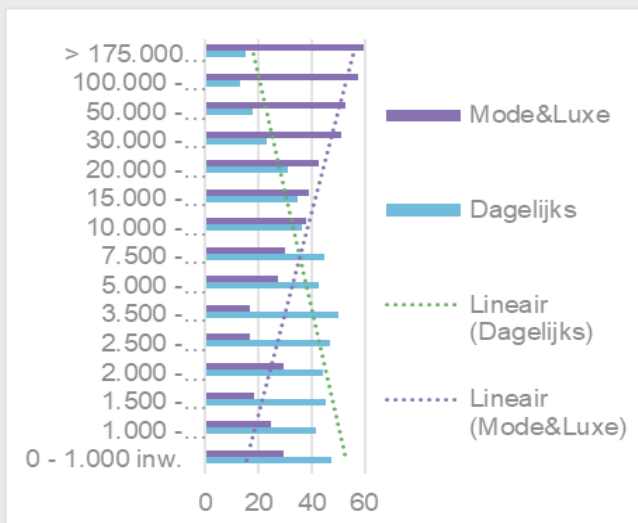
- De binnenstad, als hart en visitekaartje van de stad, kan niet concurreren tegen goedkope solitaire winkels op bedrijventerreinen en trafficlocaties, vanwege huurprijzen, regelgeving, parkeren, bereikbaarheid, etc. Uitholling van de binnenstad ligt voor de hand en zal resulteren in onaantwoordbare effecten op de leefbaarheid van een stad.

1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra

Beperken van dagelijks en mode en luxe draagt effectief bij aan de vitaliteit van centrumgebieden

- Uit algemeen onderzoek blijkt dat specifiek de branches 'dagelijks' (waaronder food- en supermarkten) en 'mode en luxe' essentieel zijn voor de vitaliteit van een centrumgebied.
- Andere indicatoren voor de vitaliteit zijn o.a. de huurprijs van winkelpanden, het aantal passanten, vloerproductiviteit, consumentenwaardering, bezoekduur en bezoekfrequentie, de mate van leegstand en het risico op leegstand.
- De functie van een centrumgebied hangt het sterkst samen met de omvang van het verzorgingsgebied. In kleinere plaatsen ligt het aandeel dagelijks aanbod in de centrumgebieden veel hoger dan in grotere plaatsen (zie figuur 3). In de kleinere centra ligt de nadruk dan ook op het **boodschappen doen**, terwijl in grotere plaatsen de nadruk ligt op recreatief winkelen.
- Uit figuur 3 blijkt dat er een lineair verband bestaat als centrumgebieden op de omvang van de inwonersklasse

worden gerangschikt van groot naar klein: het percentage dagelijks aanbod stijgt en het percentage Mode & Luxe daalt.



Figuur 2: Verband aanbod en omvang kern (Locatus)

1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek

Inleiding

- In Nederland zijn weinig bruikbare voorbeelden te noemen van casussen waar op basis van koopstroomgegevens aangetoond kan worden dat branchebeperkingen of brancheverruiming in de periferie hebben geleid tot een afname van de oriëntatie op de binnenstad/centrum.
- Dit heeft te maken met het feit dat in Nederland in beginsel overal voorzichtig wordt omgegaan met de branchering in de periferie ten behoeve van de reguliere centra.

Daarnaast zijn niet overal koopstromen en/of de ontwikkeling daarvan gemeten. De schaarse voorbeelden die beschikbaar zijn, en gebruikt zijn in de casus Heuts Maastricht, zullen wij hierna bespreken.

Voorbeeld Almelo en Hengelo

Almelo en Hengelo zijn voorbeelden van steden waar de binnensteden aantoonbaar effecten hebben ondervonden van brancheverruiming in de periferie⁵. In het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland is het marktaandeel (op basis van koopstromen) van de binnenstad in 2010 vergeleken met 2015 en 2019. Hieruit blijkt voor Almelo en Hengelo het volgende:

- In Almelo is met marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 45% naar 42% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel op 41,5% nog iets lager. Deze afname kan direct worden verklaard door de toename van het marktaandeel van de verspreide bewinkeling (overig Almelo) van 14% naar 18%. Ook in algemene zin is de koopkrachtbinding op het centrum van Almelo afgenomen (exclusief internet).
- In Hengelo is het marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 32% naar 26% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel nog op slechts 19%. Ook deze afname kan volledig verklaard worden door een toename van marktorientatie op Plein Westermaat (PDV-locatie) en de verspreide bewinkeling.
- Ter illustratie: in Enschede is het marktaandeel van het niet-dagelijkse winkelaanbod in het centrum tussen 2010 en 2015 toegenomen van 53% naar 56%. Anno 2019 bedraagt het marktaandeel in de niet-dagelijkse sector 57%. Het marktaandeel van de belangrijkste PDV-locatie (Schuttersveld) is juist fors afgenomen. Enschede voert al jaren relatief restrictief beleid ten aanzien van de branchering in de periferie.

⁵ Bron: I&O Research (2015, 2019), Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015, 2019.

- Op basis van trends en ontwikkelingen ten aanzien van een afnemende vraag aan winkelruimte, kan de leegstand in deze steden niet eenvoudig meer worden ingevuld, wat onaanvaardbare leegstandseffecten veroorzaakt en op termijn negatieve effecten veroorzaakt op de leefbaarheid en verzorgingsstructuur.

1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland

België

- België voert in tegenstelling tot Nederland veel minder streng detailhandelsbeleid ten aanzien van vestiging buiten de centra en branchebeperkingen. Goede voorbeelden zijn de 'baanwinkels' en shoppingcenters net buiten de binnensteden (vaak aan ringwegen).
- Het soepele detailhandelsbeleid van Belgische overheden heeft ertoe geleid dat de leegstand in de binnensteden/centra (veel) hoger is dan in Nederland en bovendien al jaren sterk toeneemt.
- Op basis van Locatus (2017), blijkt deze leegstand ook vooral hardnekkig te zijn in de hoofdwinkelgebieden en de kernverzorgende centra met 17% en 15%. Dit betekent dat ongeveer 1 op de 6 winkelpanden in deze centra leegstaat. De leegstand in Belgische hoofdcentra ligt daardoor veel hoger dan het landelijk Nederlandse gemiddelde (7% à 8% in Nederland). In de grootschalige concentraties en solitaire winkelpanden in België is de leegstand 'slechts' rond de 6% à 7%.

Inmiddels is in België de urgentie van branchebeperking doorgedrongen, aangezien de effecten van de leegstand onaanvaardbaar zijn voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de centra. Navolgend zijn enkele passages ter onderbouwning van het bovenstaande uiteengezet:

- *“Uit de ruimtelijke spreiding van de winkels blijkt dat het Vlaams Gewest gekenmerkt wordt door een sterke verspreide bewinkeling. Slechts 28 % van de totale winkeloppervlakte is gesitueerd in het centrale winkelgebied. 44 % is verspreide bewinkeling. [...] Zo nam het aanbod in de periferie toe met 1,5 miljoen vierkante meter, in tegenstelling tot een afname van maar liefst 114.000 vierkante meter in de kernen. Daarbij komt nog dat het effectieve gebruik van de panden daalde met 6,8 procent en dat de winkelleegstand steeg van 4,9 tot 7,2 procent.” (Unizo 2014).*
- *“De toenemende leegstand in onze centra is vooral het gevolg van steeds meer shoppingcenters en baanwinkels buiten de kern en te weinig investeringen in de aantrekkelijkheid van de kern zelf. Als dit zo blijft voortduren, dan tekenen we voor de ondergang van onze gezellige winkelkernen in het hart van een stad of gemeente. Voorbeelden van dergelijke steden zijn er jammer genoeg meer en meer.” (Unizo 2015).*
- *“In theorie is het een prioriteit voor alle overheden in ons land. In de praktijk blijven de 'baanwinkels' en shoppingcentra buiten de steden terrein winnen.” (Knack 2017).*

Frankrijk

Net als in België wordt een vergelijkbare urgentie uitgesproken over de situatie in Frankrijk:

- *“Afgelopen januari luidde de Franse detailhandelsfederatie Procos, die 260 bekende Franse winkelmerken verenigt, de noodklok: opnieuw was de leegstand verder opgelopen. Stond in 2001 nog 6,3 procent van de winkels in de Franse binnensteden leeg, in 2014 was dat 8,5 procent. Dat komt niet zozeer door failliete ketens, zoals in Nederland, maar door kleine middenstanders die uit de markt geprijsd worden door internethandel en de steeds grotere centre commerciaux aan de rand van de stad.” (NRC 2016).*

- *“Zo zit Frankrijk met de hypermarchés in zijn maag, die vanuit het stadscentrum naar de rand van de stad zijn verhuisd en die de binnensteden hebben leeggetrokken.” (Retailtrends 2018).*

Conclusie

- Het bovenstaande toont op basis van 'specifieke gegevens' aan dat het loslaten van brancheringsbelemmeringen wel degelijk zal leiden tot onaanvaardbare leegstandseffecten in binnensteden/centra. Uit leegstandcijfers in onder andere België en Frankrijk blijkt dit.

Bijlage 2
Specifieke analyses

2 Specifieke analyses

2.1 Inleiding

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele specifieke analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid.

2.2 Specifieke analyses Parkstad

Locatus: Parkstad niet bijzonder of afwijkend

- In tabel 2 is het winkelaanbod in de regio Parkstad vergeleken met het landelijke gemiddelde op basis van inwoneraantal.
- Uit de tabel blijkt dat de winkelstructuur in Parkstad niet bijzonder of afwijkend is t.o.v. landelijke gemiddelden. De waarden in Parkstad liggen rond de landelijke gemiddelden. Het aantal dagelijkse als niet-dagelijkse winkels ligt net onder het landelijke gemiddelde en het aantal WVO per winkel ligt boven het gemiddelde.

Effectiviteit van brede pakket

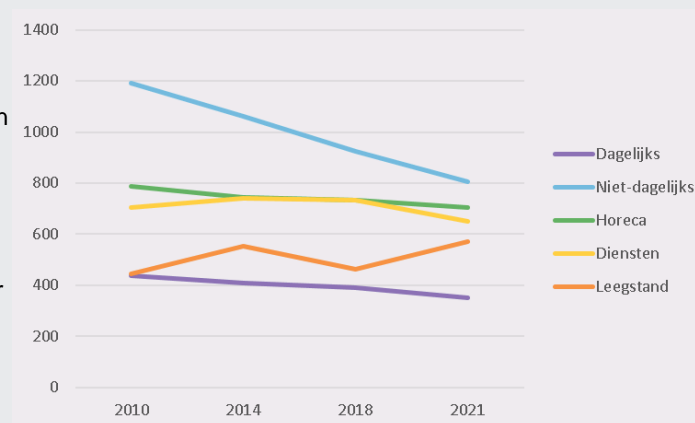
- Uit voorliggende rapportage blijkt de gemeenten in Parkstad Limburg zowel inzetten op harde als zachte maatregelen ten behoeve van de algemene doelen.
- Uit figuur 4 blijkt dat het winkelaanbod in Parkstad afneemt. Dit betekent echter niet dat de regelingen niet effectief zijn. De krimp is namelijk een landelijke trend, die buiten de invloedssfeer van de gemeente ligt. De druk op de winkelcentra benadrukt juist het belang van deze harde en zachte regelingen.
- Voor Parkstad geldt bovendien specifiek dat de afname van het winkelaanbod en toename van de leegstand al langer bovengemiddeld doorzet. Dit heeft enerzijds te

maken met de bevolkingskrimp in de regio (afname bestedingspotentieel), maar ook het van oudsher relatief ruimte niet-dagelijkse winkelaanbod. Dit laatste vindt zijn oorsprong in het feit dat de Parkstadregio decennia terug zeer welvarend was vanwege de mijnbouw.

- De afgelopen jaren is de verhouding tussen het aantal winkels⁶ dat binnen en buiten de structuur is gevestigd ongeveer gelijk gebleven. Het is aannemelijk dat zonder regelingen, er steeds meer winkels in de periferie zouden vestigen (zie par 2.3 van deze bijlage). Daarmee is aangetoond dat het brede pakket aantoonbaar effectief is.

Locatus: krimp voorzieningenaanbod Parkstad

- Uit figuur 4 blijkt dat over de hele linie het voorzieningenaanbod is gekrompen en vooral in de niet-dagelijkse winkelsector.
- Tegelijkertijd neemt de leegstand toe.
- Per saldo is sprake van een afname van het voorzieningenaanbod. Dit heeft directe negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de regio.
- Deze krimp is een landelijke trend (veranderend consumptiegedrag) en wordt door de coronacrisis versneld, waardoor de centra meer onder druk staan.



Figuur 4: Ontwikkeling aanbod en leegstand (panden) in Parkstad

Tabel 2: Winkelaanbod Parkstad t.o.v. het landelijke gemiddelde

| Per 1.000 inwoners | Parkstad | Landelijk gemiddelde |
|-------------------------------|----------|----------------------|
| Aantal winkels dagelijks | 0,14 | 0,15 |
| Winkelmetrages dagelijks | 38,69 | 37,39 |
| Aantal Winkels niet-dagelijks | 0,31 | 0,35 |
| Winkelmetrages niet-dagelijks | 134,96 | 120,88 |

⁶ Dagelijks en mode en luxe

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Venlo

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01