

Leidraad voor ruimtelijke motivering bij het toepassen van brancheringsregels voor detailhandel

Er is sinds de uitspraak van Raad van State van 20 juni 2018 over de casus Appingedam discussie ontstaan of het hanteren van brancheringsregels voor detailhandel een evenredig middel is om de leefbaarheid van het centrum te behouden. In de uitspraak van 20 juni 2018 spitst de discussie zich toe op de vraag of is voldaan aan de in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn gestelde eisen over non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. De Raad van State heeft in haar (tussen)uitspraak geoordeeld dat de evenredigheid in de casus Appingedam onvoldoende is aangetoond. Deze evenredigheid gaat over de vraag of branchering geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig om dat doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Stec Groep heeft een vierledige aanpak ontwikkeld voor de onderbouwing van de gevraagde evenredigheidstoets. Dit vormt een gedegen ruimtelijke motivering, zo is onze overtuiging.

1. Dienstenrichtlijnproof beleid fundamenteel voor ruimtelijke motivering

In onze optiek begint het motiveren van de noodzakelijkheid van brancheringsregels bij het vaststellen van een dienstenrichtlijnproof detailhandelsbeleid. Dit detailhandelsbeleid moet ingaan op onder andere:

- Feitelijke situatie, ontwikkeling en het toekomstig draagvlak voor het centrumgebied. Dit gebeurt doorgaans met (historische) cijfers van Locatus en aan de hand van distributieplanologisch onderzoek.
- Draagvlak/reikwijdte van winkelgebieden, inclusief aantonen van de kritische massa en/of ondergrens. Bij welk minimumaanbod en welke mix van detailhandel blijft de leefbaarheid van de diverse centra gewaarborgd? Geef daarbij ook inzicht in de (minimum)omvang van een centrum. Het verschuiven van positie van een winkelgebied binnen de winkelhiërarchie betekent vaak dat er ruimtelijke effecten zullen optreden.
- Keuzes in perspectiefarme en perspectiefrijke winkelgebieden. Niet elk winkelgebied is even kansrijk richting toekomst. Benoem de plekken die volgens u minder kansrijk zijn.
- De lokale en regionale winkelstructuur. De positie van ieder winkelgebied in uw lokale winkelstructuur, maar ook van uw gemeentelijke winkelstructuur in die van de regio is van belang voor uw onderbouwing. In hoeverre is sprake van toe- en afvloeiing? En, welke winkelgebieden hebben een relatie met elkaar? Of profiteren/ondervinden effect van een nieuwe ontwikkeling?
- Bijdrage van centra aan het woon- en leefklimaat en de economische vitaliteit van uw gemeente. Met andere woorden: wat staat er op het spel? Werkgelegenheidscijfers over de economische potentie van centrumgebieden geven hiervoor een goed beeld.

Van belang is daarnaast om het detailhandelsbeleid uit te werken in een (of meerdere) centrumplan(nen) of visie op winkelgebieden (voor zover nog niet in de detailhandelsvisie). Hierin kunnen diverse acties staan die – naast branchering – zijn of worden genomen om de leefbaarheid van het (centrum)gebied en/of de winkelstructuur te behouden. Denk aan samenwerking, investeringen in de openbare ruimte, parkeren, private panden, verhuissubsidies, et cetera. Werk hierbij doelstellingen en het beoogde effect uit, en maak dit concreet meetbaar. Dit helpt bij het achteraf aantonen van de impact en resultaten.

2. Maak inzichtelijk hoe het centrumgebied autonoom functioneert en wat het effect is als de branchering wordt losgelaten

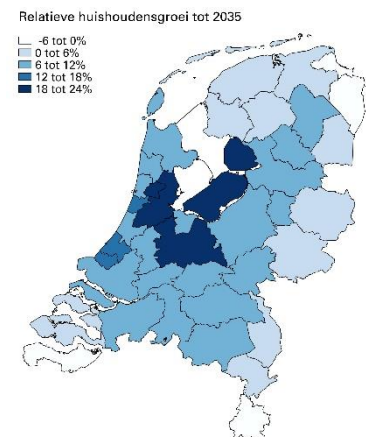
Bekend is dat het draagvlak voor fysieke winkels op veel plekken in het land afneemt door ontwikkelingen als online shoppen, bevolkingskrimp en vergrijzing. Deze autonome ontwikkeling heeft impact op de leefbaarheid van centrumgebieden, ongeacht het toepassen van branchering in de winkelstructuur. Van belang is om dit voor uw winkelstructuur en winkelcentra in beeld te brengen.

Ontwikkeling online bestedingen 2011-2016, naar grootteklasse gemeente

	Online bestedingen (dagelijks)	Online bestedingen (niet-dagelijks)	Ontwikkeling (t.o.v. 2011)
G4	2%	24%	+50-200%
G40 (excl. G4)	2%	20%	+150-200%
Middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners)	1%	21%	+150-200%
Kleine gemeenten (0-20.000 inwoners)	2%	22%	+150-200%

Bron: KSO2016 Randstad, bewerking Stec Groep.

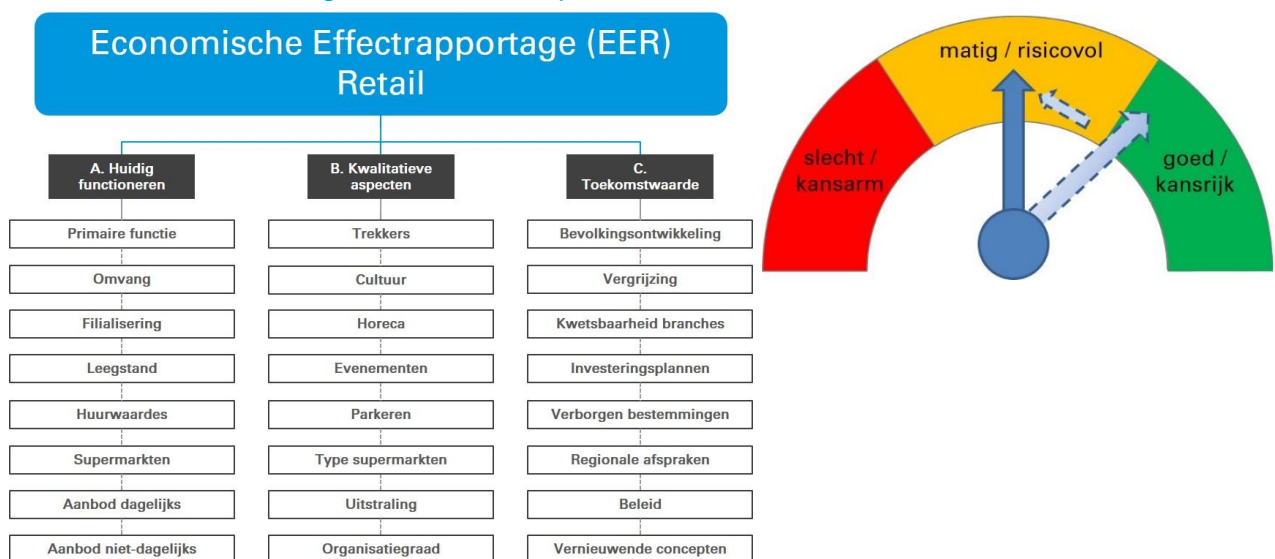
Ontwikkeling huishoudens 2017-2035, naar corop-regio



Bron: Primosonline.nl, bewerking Stec Groep

Daarnaast kunt u per winkelgebied nagaan hoe dit nu functioneert, welk toekomstperspectief het gebied heeft en welke impact ontwikkelingen hierop hebben. Door uw winkelgebied of meerdere winkelgebieden te benchmarken met vergelijkbare winkelgebieden ontstaat een beeld van het presteren nu, maar ook de toekomstige verwachting. De door ons ontwikkelde EER-Retail biedt hiervoor aanknopingspunten.

Inzicht in functioneren winkelgebieden en toekomstpotentie met EER-Retail



Bron: Stec Groep, 2018

Van belang is om daarna het verwachte effect door het loslaten van branchering na te gaan. Stel dat de autonome ontwikkeling van een winkelgebied (of winkelstructuur) een lichte daling laat zien, die door het loslaten van de brancheringsregels sterker wordt, dan kan sprake zijn van een ongewenste situatie. Het is vooral van belang om na te gaan of er structurele leegstand gaat ontstaan. Bijvoorbeeld omdat er al een

krimp in meters wordt verwacht. Dit is extra ongewenst als de leegstand nu al hoog is. Immers dit kan een ruimtelijk effect hebben. Is er bijvoorbeeld een correlatie tussen het aanbod van winkels in een branche binnen en buiten een centrumgebied en de leegstand? Ook in Nederland zijn dergelijke voorbeelden zichtbaar. Hiermee is het risico van het (verder) loslaten van brancheringsregels aan te tonen.

Hier komt dan bovenop het risico van precedentwerking. Kunt u aantonen dat als één schaap over de dam is er meerdere volgen? Plus, leidt de invulling met reguliere detailhandel ertoe dat perifere winkels ruimtegebrek ondervinden op termijn?

Voorbeeld van in beeld brengen risico van ontwikkelingen perifere winkels als gevolg van loslaten brancheringsregels

Branche	Aandeel niet in centrumgebied	Aandeel niet in centrumgebied vergelijkbare plaatsen	Aanbod centrum	Risico op vertrek
Huishoudelijk	x%	x%	x m ²	x m ²
Elektronica/media	x%	x%	x m ²	x m ²
Sport	x%	x%	x m ²	x m ²
Speelgoed	x%	x%	x m ²	x m ²
Textiel	x%	x%	x m ²	x m ²

Bron: Stec Groep, 2018

3. Geef gevoel bij functioneren en kooporiëntatie in huidige situatie en als gevolg van ontwikkeling

Hoe functioneert het centrum of de winkelstructuur in de lokale en regionale structuur? Waar komen bezoekers vandaan, en waar gaan bezoekers uit uw gemeente elders shoppen? Dit bovenop de verwachtingen over de impact van e-commerce en krimp. Is het aannemelijk dat door het toestaan van reguliere detailhandel buiten het centrum consumenten primair de perifere locatie bezoeken in plaats van het centrum? Koopstromenonderzoek kan hierin zeer waardevol zijn, zeker als deze voor meerdere jaren beschikbaar zijn.

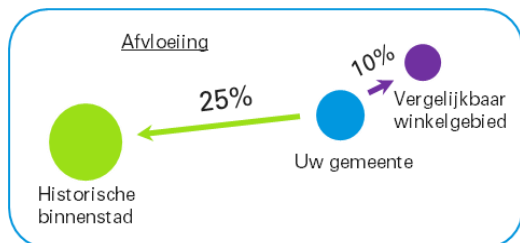
Een aantal voorbeelden:

Functioneren

	Omzet per m ²	
	Gemeente X	NL
Dagelijks	€6.100	€7.500
Niet-dagelijks	€950	€1.661

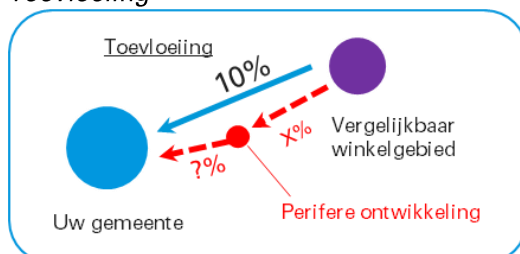
- Is op basis van het koopstromenonderzoek aan te tonen dat de detailhandel benedengemiddeld presteert? Bv. aan de hand van de vloerproductiviteit ten opzichte van het landelijk (of regionaal) gemiddelde.
- Welke verwachtingen zijn er over het functioneren?

Afvloeiing



- Geef een beeld van de kooporiëntatie van uw bevolking.
- Welke invloed heeft een ontwikkeling buiten het centrum op kwalitatieve aspecten, zoals compleetheid aanbod, diversiteit, sfeer, etc.?
- Verandert hierdoor de winkelhiërarchie? Of het gebruik van de auto?

Toevloeiing



- Een ontwikkeling op een perifere locatie kan invloed hebben op de toevloeiing vanuit omliggende gemeenten naar het centrum. Dit betekent dat de impact te vertalen is in minder bezoekers in het centrum.
- Hoe aannemelijk is dit te maken? Bijvoorbeeld met behulp van een trend die zichtbaar is in het koopstromenonderzoek? Of de waardering van (externe) bezoekers van het centrumgebied?

4. Monitor de impact van maatregelen en investeringen

Veel gemeenten werken, naast het hanteren van brancheringsregels, actief aan het versterken van centrumgebieden. Het schort echter vaak nog aan het monitoren van effecten van toegepaste maatregelen en investeringen. Wat is het effect op bijvoorbeeld het aanbod, leegstand, aantal bezoekers, de kooporiëntatie en de waardering van het centrum? Juist waar het gaat over het aantonen dat branchering nodig blijft, naast het toepassen van minder beperkende middelen, vormt monitoring van effecten een belangrijke bouwsteen. Ook hier geldt dat benchmarken belangrijk is, in dit geval om de impact van economisch tij en incidenten te filteren.

Voorbeeld van monitoring impact van maatregelen op winkelgebied

Ingreep/actie	Effect op aanbod-ontwikkeling	Effect op leegstands-ontwikkeling	Effect op aantal bezoekers	Effect op kooporiëntatie	Effect op waardering centrum
2012: Bestrating centrum vernieuwd					
2013: Gratis parkeren ingevoerd					
2015: Verhuissubsidie					
2015: Centrum-management opgezet					
2016: BIZ-meting uitgevoerd					
2017: Transformatie winkels naar wonen					

Bron: Stec Groep, 2018

Overigens zal een effect van een maatregel lastig te isoleren zijn. Echter, gegevens over aantal bezoekers, aanbod, diversiteit en waardering zijn – bij regelmatig meten – bruikbaar voor het identificeren van ontwikkelingen.

We roepen dan ook op om regelmatig te monitoren welke impact inspanningen en maatregelen hebben op uw (winkel)centrum. Dit past helemaal bij de onderbouwing van brancheringsregels en sorteert bovendien voor op de Omgevingsplannen en –visies die u moet gaan maken in de toekomst.

Tot slot

In onze optiek zijn er voldoende aanknopingspunten waarmee ruimtelijk gemotiveerd kan worden dat brancheringsregels een evenredige maatregel zijn. Hierbij kan worden aangetoond dat deze maatregel niet verder gaat dan nodig en dat minder beperkende maatregelen niet tot voldoende resultaat hebben geleid of zullen leiden (evenredigheid).

We denken overigens dat voor sommige branches en regio's aanvullend onderzoek nodig is of andere accenten gelegd kunnen worden. Een en ander uiteraard afhankelijk van de ontwikkeling van de jurisprudentie op dit vlak.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:
 Martijn Exterkate (m.exterkate@stec.nl),
 Evert-Jan de Kort (e.dekort@stec.nl) of Hub Ploem (h.ploem@stec.nl).
 Ons telefoonnummer is 026 – 751 41 00