



Harlingen

Implementatie Dienstenrichtlijn

Voorstel regulering dynamiek detailhandel



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

Harlingen

Implementatie Dienstenrichtlijn

Voorstel voor regulering dynamiek in detailhandel

identificatie

projectnummer:

007200.20180940

projectleider:

drs. J.H.M. Seerden

auteur(s):

ing. R.G.M. Louwes
M.G.M.C. Geerts, MSc.

planstatus

datum:

12-05-2020

opdrachtgever:

Gemeente Harlingen

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding: Dynamiek in detailhandel in Harlingen	8
1.1. Aanleiding: dynamiek in detailhandel op verschillende locaties in Harlingen	8
1.2. Vraagstelling en leeswijzer: evaluatie beleid en plannen voor detailhandel in Harlingen	9
2. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn	10
2.1. Mogelijkheden bieden voor detailhandel in Harlingen	10
2.2. Dienstenrichtlijn	10
3. Verspreide detailhandelslocaties en locaties voor volumineuze detailhandel	13
3.1. Bestemmingsregeling	13
3.2. Detailhandelsstructuur	15
3.3. Toetsing aan de voorwaarde 'noodzakelijkheid' van de brancheringsregeling	22
3.4. Toetsing aan de voorwaarde 'evenredigheid'	22
3.4.1. Geschiktheid	23
3.4.2. Coherent en systematisch	23
3.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)	24
3.5. Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen	27
4. Supermarkten	28
4.1. Bestemmingsregeling	28
4.2. Marktruimte supermarkten	28
4.3. Toetsing aan de voorwaarde 'noodzakelijkheid'	29
4.4. Toetsing aan de voorwaarde 'evenredigheid'	30
4.4.1. Geschiktheid	30
4.4.2. Coherent en systematisch	30
4.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)	31
4.5. Kader en aanpassingen bestemmingsregelingen	32
5. Oppervlaktematen	33
5.1. Bestemmingsregeling	33
5.2. Oppervlakte winkels in Harlingen	33
5.3. Toetsing aan de voorwaarde 'noodzakelijkheid'	37
5.4. Toetsing aan de voorwaarde 'evenredigheid'	38
5.4.1. Geschiktheid	38
5.4.2. Coherent en systematisch	38
5.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)	39
5.5. Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen	40
6. Beleid voor Harlingen	41
6.1. Beleid voor detailhandel in Harlingen	41
6.2. Toetsing van de onderdelen uit het beleid	41
7. Conclusies en proces	43
7.1. Conclusies en proces	43

7.2.	Toekomstbestendigheid van vestigingsbeperkingen voor detailhandel en de Dienstenrichtlijn	43
7.3.	Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen	45
7.4.	Proces	48

Bijlagen:

1	Verspreide winkels en volumineuze detailhandel
2	Supermarkten
3	Oppervlaktematen
4	Beleid en Dienstenrichtlijn
5	Uitspraak Kimswerda
6	Flankerende maatregelen
7	Onderbouwing onderscheid reguliere - en volumineuze detailhandel

Dynamiek in detailhandel in Harlingen

Sterke, levendige en vitale binnenstad

Het beleid van de gemeente Harlingen is gericht op een zo sterk mogelijke, levendige en vitale binnenstad. Dat zorgt ervoor dat de binnenstad enerzijds zo aantrekkelijk mogelijk is en anderzijds de leegstand zo beperkt mogelijk. Hiervoor worden in het beleid en de bestemmingsplannen maatregelen getroffen: branchering, specifieke regels voor supermarkten en supermarktlocaties en oppervlaktemaatvoeringen. Het betreft hier vestigingsbeperkingen voor detailhandel. Soms zijn de geboden ontwikkelingsmogelijkheden hetzelfde, soms zit hierin een verschil.

Dynamiek in detailhandel

In Harlingen zijn de volgende vraagstukken actueel waarbij het belangrijk is te bekijken of en waarom een verschil wordt gemaakt in het wel of niet toestaan van bepaalde detailhandelsontwikkelingen.

- Branchering
In de binnenstad zijn volgens het bestemmingsplan alle soorten winkels toegestaan; op Kimsverda en ter plaatse van Harlingen Wonen (voorheen Living Centre Oostpoort; hierna Harlingen Wonen) voornamelijk of alleen volumineuze detailhandel¹, in de Willemshaven van Harlingen alleen toeristisch-recreatieve winkels en geen andere detailhandelsbranches.
- Supermarkten
Op de supermarktlocaties van Albert Heijn, Jumbo en Aldi zijn alleen supermarkten toegestaan. In enkele winkelgebieden zijn ter plaatse van supermarktvestigingen volgens het bestemmingsplan ook andere branches toegestaan, zoals op Kimsverda en in Oosterpark (Poiesz).
- Oppervlaktematen
Op Kimsverda zijn winkels vanaf 1.000 m² WVO (winkelvloeroppervlak) toegestaan. Op de bedrijventerreinen Koningsbuurt en Oostpoort geldt een minimummaat van 750 m². In de Willemshaven mogen de toeristisch-recreatieve winkels maximaal 500 m² groot zijn.

Het gaat hier om het opnemen van beperkingen voor de ontwikkeling van detailhandel.

De gangbare praktijk tot 2018 en de periode na Appingedam vanaf 2018

Het was voor beleidsmakers en in de bestemmingsplanpraktijk heel gebruikelijk dat aan detailhandelsontwikkelingen beperkingen worden gesteld. Sinds 2018 is duidelijk dat voor het opnemen van beperkingen een specifieke onderbouwing nodig is. En die onderbouwing moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn van de Europese Unie.

Dat is de consequentie van het arrest Visser Vastgoed van 30 januari 2018²) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam van 24 juli 2019³). De Afdeling heeft in deze en andere uitspraken aangegeven aan welke vereisten een onderbouwing voor beperkingen voor detailhandel moet voldoen.⁴)

¹ Gekozen is voor het verzamelbegrip 'volumineuze detailhandel'. Daartoe worden ook andere branches gerekend die in het algemeen gevestigd zijn op perifere detailhandelslocaties

²) Visser-Vastgoed, HvJ 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44

³) Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

⁴) Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062; Schijndel, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196; Maastricht, 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2018:4195; Amsterdam, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; Tilburg, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471; Arnhem, 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262; Zuid-Holland, 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965;

Beleid voor detailhandel in Harlingen

Het beleidskader ten aanzien van detailhandel bestaat in Harlingen uit drie relevante documenten:

- de Detailhandelsstructuurvisie Harlingen, dynamiek met karakter (2013);
- Motie VVD en D66 9 november 2016 – voorbereidingsbesluit 16 bestemmingsplangebieden (2016);
- Bestuursakkoord 2018 – 2022 Bouwen aan een betere toekomst (2018).

Het beleid is hiervoor op hoofdlijnen al weergegeven. Op basis daarvan zijn aan specifieke detailhandelsontwikkelingen beperkingen gesteld, die in bestemmingsplannen zijn vertaald.

Toekomstbestendigheid beleid en regelgeving

De toekomstbestendigheid van beleid en bestemmingsregelingen is op de eerste plaats voor het gemeentebestuur van belang. Dan ontstaat er als het ware zekerheid dat het beleid kan worden uitgevoerd en bestemmingsplannen kunnen worden gehandhaafd. Ondernemers en vastgoedeigenaren hebben in het algemeen hetzelfde belang, zoals de ondernemers die in de binnenstad zijn gevestigd. Ook voor hen geldt dat als een vestigingsbeperking sneuvelt, ook zij de gevolgen kunnen ondervinden. Toekomstbestendige vestigingsbeperkingen zijn dus een gedeeld belang voor gemeente en alle ondernemers.

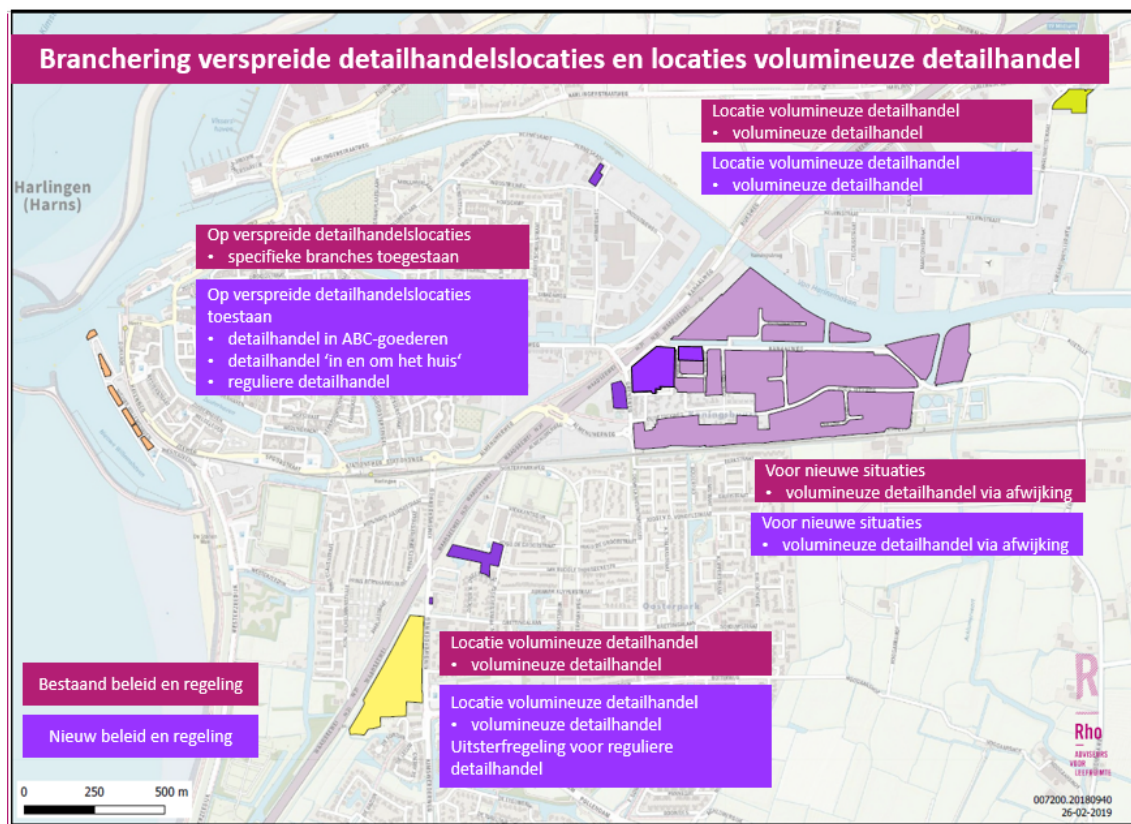
Kader en aanpassingen beleid en geldende bestemmingsregelingen

Gebleken is dat de beperkingen op hoofdlijnen kunnen worden gehandhaafd. Op onderdelen zijn aanpassingen en nuanceringen nodig. Hoofdstuk 6 bevat een gedetailleerder overzicht van de aanpassingen en motieven hiervoor. Voorgesteld wordt het beleidskader en de bestemmingsregelingen aan te passen of specifiek te behouden zoals per onderdeel wordt voorgesteld.

Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569; Súdwest-Fryslân, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939; Franekeradeel, 25 september 2019; ECLI:NL:RVS:2019:3269; Apeldoorn, 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506; alsmede de Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening ((oktober 2019, BZK en EzK)

Verspreide detailhandelslocaties en locaties voor volumineuze detailhandel

- Ter plaatse van detailhandelslocaties waar nu detailhandel in ABC-goederen (auto's, boten en caravans) en in gevaarlijke stoffen plaatsvindt, al deze branches toestaan in plaats van bijvoorbeeld uitsluitend autohandel.
- Op locaties waar een vorm van detailhandel in de branche in-en-om-het-huis plaatsvindt, die branche toestaan als verruiming van bijvoorbeeld uitsluitend een tuincentrum.
- Op locaties waar een vorm van reguliere detailhandel ofwel detailhandel in dagelijkse en niet-dagelijkse goederen plaatsvindt, die branches toestaan zodat de aanduiding van 'elektronicawinkel' wordt verruimd.
- Op Kimswerda en andere locaties wordt geen reguliere detailhandel toegestaan.
- Voor Kimswerda wordt een uitsterfregeling voor reguliere detailhandel, anders dan supermarkten, toegevoegd die in werking treedt nadat de betreffende winkels minimaal zes maanden zijn beëindigd en niet door winkels anders dan een supermarkt of volumineuze detailhandel zijn vervangen.

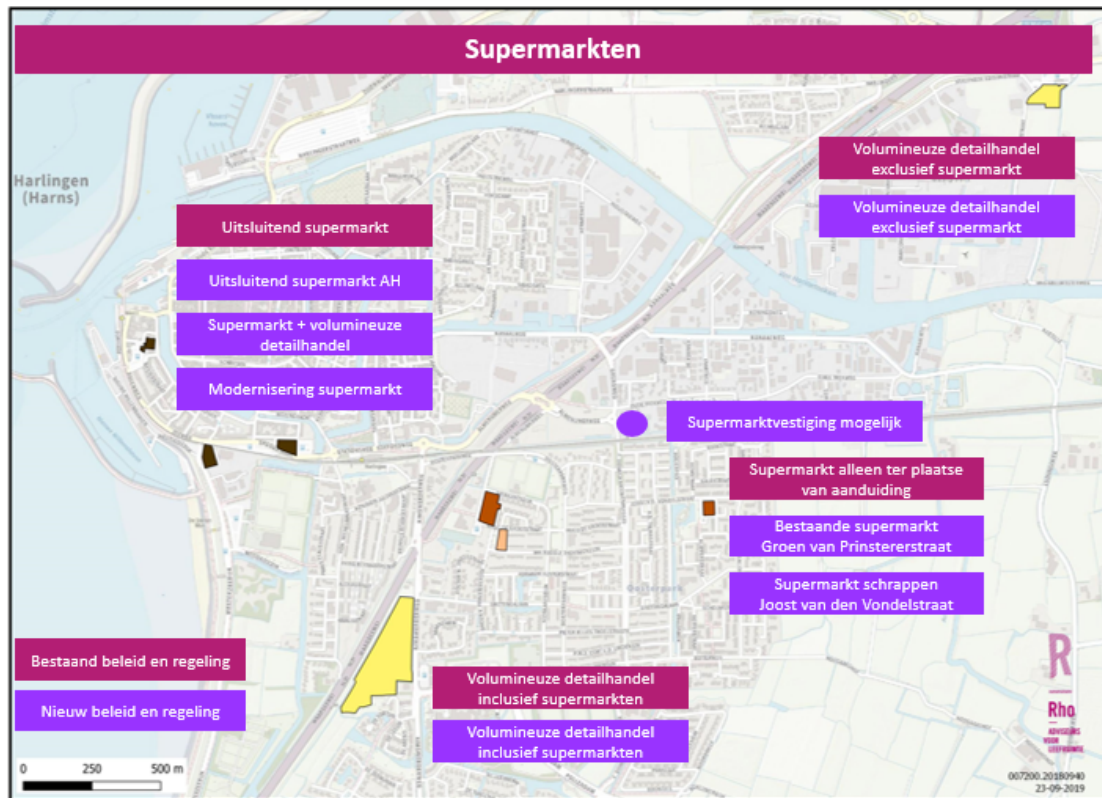


Figuur 1 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling branchering verspreide detailhandelslocaties en locaties volumineuze detailhandel

Op de kaart zijn de locaties vermeld die zijn afgeleid van de geldende bestemmingsregelingen. Het kan zijn dat een bepaalde winkel ter plaatse is beëindigd. Dit zal bij de uiteindelijke aanpassing van de regeling worden beoordeeld.

Supermarkten

- Op nagenoeg alle (voormalige) supermarktllocaties wordt volumineuze detailhandel als vervangende functie toegestaan naast de nu uitsluitend toelaatbaar gestelde supermarkt.
- Op de Albert Heijn-locatie blijft alleen een supermarkt toelaatbaar.
- Op Het Oosterpark wordt ter plaatse van de zuidelijke winkelstrip aan de Groen van Prinstererstraat ook een supermarkt toegestaan en vervalt de uitsluiting hiervoor.
- Vestiging van een supermarkt in het westelijke deel van de Koningsbuurt is voorstelbaar.

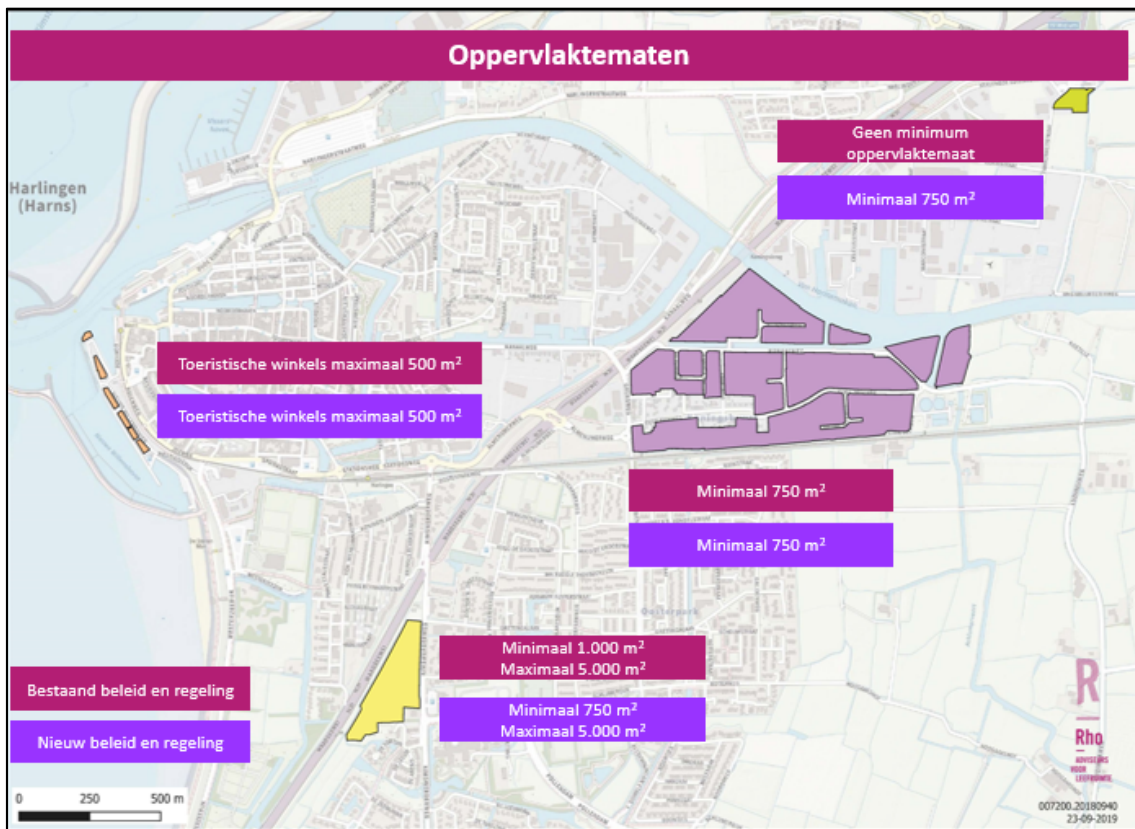


Figuur 2 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling supermarkten

Oppervlaktematen

- KimsWerda, Koningsbuurt, Oostpoort (Harlingen Wonen) en verspreid gelegen detailhandelslocaties: de minimumoppervlaktemaat wordt gesteld op 750 m² WVO. Voor KimsWerda betekent dit een versoepeling door de maatvoering van 1.000 m² WVO te vervangen.
- KimsWerda: de maximumoppervlaktemaat van 5.000 m² wordt behouden.
- Willemshaven: de maximumoppervlakte van 500 m² WVO wordt behouden.

Deze notitie kan als een addendum of als herziening van de Detailhandelsstructuurvisie worden vastgesteld.



Figuur 3 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling oppervlaktematen

Proces

Na de meningsvorming door de ondernemers en besluitvorming door de gemeenteraad wordt overgegaan aanpassing van beleid, bestemmingsregelingen of kan worden gekozen voor afwijkingsprocedures.

1. Inleiding: Dynamiek in detailhandel in Harlingen

1.1. Aanleiding: dynamiek in detailhandel op verschillende locaties in Harlingen

De dynamiek in de detailhandel in Harlingen is actueel en veelzijdig. Er zijn keuzes nodig voor het toestaan van ontwikkelingsruimte voor detailhandel op de juiste locatie. In Harlingen is een diversiteit aan locaties voor detailhandelsontwikkelingen beschikbaar. In de huidige praktijk worden voor locaties verschillende ontwikkelingsmogelijkheden voor detailhandel geboden. Soms zijn de geboden ontwikkelingsmogelijkheden hetzelfde, soms zit hierin een verschil.

Actuele vraagstukken rondom detailhandel in Harlingen

In Harlingen zijn de volgende vraagstukken actueel waarbij het belangrijk is te bekijken of en waarom een verschil wordt gemaakt in het wel of niet toestaan van bepaalde detailhandelsontwikkelingen.

- Branchering
In de binnenstad zijn volgens het bestemmingsplan alle soorten winkels toegestaan; op Kimswerda in Harlingen Wonen (voorheen Living Centre Oostpoort; hierna Harlingen Wonen) voornamelijk of alleen volumineuze detailhandel⁵, in de Willemshaven van Harlingen alleen toeristisch-recreatieve winkels en geen andere detailhandelsbranches.
- Supermarkten
Op de supermarktllocaties van Albert Heijn, Jumbo en Aldi zijn alleen supermarkten toegestaan. In enkele winkelgebieden zijn volgens het bestemmingsplan ook andere branches toegestaan, zoals op Kimswerda en in Oosterpark (Poiesz).
- Oppervlaktematen
Op Kimswerda zijn winkels vanaf 1.000 m² WVO (winkelvloeroppervlak) toegestaan. Op de bedrijventerreinen Koningsbuurt en Oostpoort geldt een minimummaat van 750 m². In het de Willemshaven mogen de toeristisch-recreatieve winkels maximaal 500 m² groot zijn.

Het gaat hier om het opnemen van beperkingen voor de ontwikkeling van detailhandel.

De gangbare praktijk tot 2018

Het was voor beleidsmakers en in de bestemmingsplanpraktijk heel gebruikelijk dat aan detailhandel beperkingen worden gesteld. Dat vloeide voort uit algemene beginselen voor het behouden en versterken van de detailhandelsstructuur, met name in het belang van een binnenstad of centrumgebied. Dergelijke beperkingen waren meer dan eens onderwerp van procedures. De meeste beperkingen bleven gewoon in stand.

Een nieuwe dagelijkse praktijk vanaf 2018: arrest en uitspraak Visser Vastgoed-Appingedam

Sinds 2018 is duidelijk dat voor het opnemen van beperkingen een specifieke onderbouwing nodig is. En die onderbouwing moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn van de Europese Unie. Dat is de consequentie van het arrest Visser Vastgoed van 30 januari 2018⁶) met betrekking tot een zaak over de bestemmingsregeling voor het Woonplein in Appingedam, waar de gemeente geen Bristolwinkel wilde toestaan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van Appingedam van 24 juli 2019⁷)

⁵ Gekozen is voor het verzamelbegrip 'volumineuze detailhandel'. Daartoe worden ook andere branches gerekend die in het algemeen gevestigd zijn op perifere detailhandelslocaties

⁶) Visser-Vastgoed, HvJ 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44

⁷) Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

aangegeven op welke wijze de Afdeling de onderbouwing voor een beperking aan de Dienstenrichtlijn toetst, dus aan welke vereisten een onderbouwing moet voldoen. In de uitspraak is door de Afdeling geconstateerd dat de aangevulde onderbouwing voor het bestemmingsplan Stad Appingedam de toets der kritiek van de Dienstenrichtlijn volledig doorstaat. Voorts zijn ook andere uitspraken betrokken bij de beoordeling van de vestigingsbeperkingen die in de gemeente Harlingen zijn gesteld.⁸⁾

Beleid voor detailhandel in Harlingen

Het beleidskader ten aanzien van detailhandel bestaat in Harlingen uit drie relevante documenten:

- de Detailhandelsstructuurvisie Harlingen, dynamiek met karakter (2013);
- Motie VVD en D66 9 november 2016 – voorbereidingsbesluit 16 bestemmingsplangebieden (2016);
- Bestuursakkoord 2018 – 2022 Bouwen aan een betere toekomst (2018).

Het beleid bevat een aantal doelstellingen.

- Centraal in het beleid staan het behoud en versterking van de binnenstad van Harlingen.
- Supermarkten worden alleen in de binnenstad en op enkele specifieke locaties toegestaan.
- Op verspreide detailhandelslocaties is alleen volumineuze detailhandel toegestaan of een specifieke branche, afgestemd op de aanwezige winkel of branche.

Om dit beleid te kunnen realiseren en effectief te laten zijn, zijn in bestemmingsplannen beperkingen voor het vestigen van diverse branches en minimum- en maximumoppervlaktetaten voor winkels opgenomen.

Uit tussenuitspraak die aan de Appingedam-einduitspraak vooraf ging⁹⁾, is duidelijk geworden dat beperkingen mogen worden gebaseerd op dit soort beleidsdoelstellingen als dit ook is onderbouwd met een analyse met specifieke gegevens, die met name ook op de concrete lokale situatie van toepassing zijn.

1.2. Vraagstelling en leeswijzer: evaluatie beleid en plannen voor detailhandel in Harlingen

Voor het reguleren van de dynamiek in de detailhandel in Harlingen, dus de opgenomen beperkingen voor detailhandelsontwikkelingen, wordt in deze rapportage onderzocht of en op welke wijze aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn wordt voldaan. Hierbij wordt een onderverdeling gemaakt in:

- Toetsing Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 2);
- verspreide bewinkeling en volumineuze detailhandel (hoofdstuk 3);
- supermarkten (hoofdstuk 4);
- en bestemmingsplannen met oppervlaktetaten (hoofdstuk 5).

Tot slot worden onderdelen van het beleid aan de Dienstenrichtlijn getoetst (hoofdstuk 6) en zijn in hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies opgenomen.

Alleen al doordat de Dienstenrichtlijn niet eerder als toetsingskader is gebruikt is het logisch dat toetsing aan de Dienstenrichtlijn op dit moment, leidt tot aanpassing in besluitvorming, plannen en beleid voor detailhandel. Op welke wijze dit wordt beoogd komt aan het eind van deze notitie in beeld.

⁸⁾ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062; Schijndel, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196; Maastricht, 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2018:4195; Amsterdam, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; Tilburg, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471; Arnhem, 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262; Zuid-Holland, 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965; Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569; Súdwest-Fryslân, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939; Franekeradeel, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269; Apeldoorn, 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506 en de Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening (oktober 2019, BZK en EzK).

⁹⁾ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, r.o. 13.2, 13.3 en 13.4

2. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

2.1. Mogelijkheden bieden voor detailhandel in Harlingen

In Harlingen worden voor detailhandel verschillende mogelijkheden in beleid en bestemmingsplannen geboden. En de detailhandel is dynamisch, er zijn verschillende veranderingen actueel. Voor het maken van de juiste keuzes voor de dynamiek van detailhandel in Harlingen, is van belang dat die keuzes voldoen aan de meest recente inzichten en jurisprudentie hierover zoals opgenomen in de Appingedam-uitspraak van 24 juli 2019¹⁰⁾. Die uitspraak is gebaseerd op de Europese Dienstenrichtlijn. Dit nieuwe toetsingskader voor beleid en bestemmingsplannen stimuleert op een vernieuwende manier te bekijken of detailhandelsontwikkelingen wel of niet moeten worden geboden of dat detailhandelsontwikkelingen moeten en ook kunnen worden beperkt.

2.2. Dienstenrichtlijn

Dienstenrichtlijn van toepassing op bestemmingsregeling voor detailhandel

Tot voor kort werden beperkingen voor detailhandel die in bestemmingsplannen waren opgenomen niet getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn. Daarin is sinds 2018 verandering gekomen. Het Europese Hof van Justitie heeft in het arrest van 30 januari 2018¹¹⁾ gesteld dat als in een bestemmingsplan beperkingen aan de detailhandelsontwikkelingen worden gesteld dat die beperkingen moeten voldoen aan de Dienstenrichtlijn.

Vervolgens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in de tussenuitspraak van 20 juni 2018¹²⁾ inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam dit standpunt vertaald naar de Nederlandse bestemmingsplanpraktijk. Daaruit bleek dat de brancheringsregeling voor het Woonplein – dit hield in feite een beperking in van vestiging van alleen de winkels die behoren tot de branche ‘in en om het huis’ – nader moest worden onderbouwd op basis van specifieke gegevens. De onderbouwing is aan de Afdeling bestuursrechtspraak toegestuurd en in een zitting behandeld. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft hierover een positieve uitspraak gedaan op 24 juli 2019.¹³⁾ Voor het Appingedamse bestemmingsplan was – voor het eerst – een toereikende onderbouwing voor de daarin opgenomen brancheringsmaatregel opgenomen.

Uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is gebaseerd op het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters. Het opnemen van beperkingen mag wel, daaraan verbindt de Dienstenrichtlijn wel voorwaarden.

¹⁰⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

¹¹⁾ Visser-Vastgoed, HvJ, 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44

¹²⁾ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018; ECLI:NL:RVS:2018:2062

¹³⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019; ECLI:NL:RVS:2019:2569

Voorwaarden die de Dienstenrichtlijn aan beperkingen voor detailhandel geldt

Wanneer een gemeente beperkingen verbindt aan een locatie waar detailhandel is toegestaan, dan moeten deze beperkingen worden getoetst aan de criteria die zijn opgenomen in de Dienstenrichtlijn (artikel 15 lid 3). Een beperking moet voldoen aan de motiveringsplicht van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn. Dit houdt in dat deze beperking moet voldoen aan drie voorwaarden. Op basis van jurisprudentie is inmiddels duidelijk geworden hoe de toetsing door de Afdeling moet worden uitgevoerd¹⁴⁾.

a. 'Non-discriminatoir'

Er mag geen onderscheid gemaakt worden in de vestiging van een bedrijf op basis van het land van herkomst. Dit speelt in de ruimtelijke ordening doorgaans geen rol van betekenis.

b. 'Noodzakelijkheid'

De noodzakelijkheid van een vestigingsbeperking moet worden aangetoond in het kader van een 'dwingende reden van algemeen belang'. Een voorbeeld hiervan is het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het centrum om de leefbaarheid te behouden en zo leegstand in het centrum te voorkomen. Dit doen gemeenten vaak ter bescherming van het stedelijk milieu in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Deze noodzakelijkheid zal in veel kernen en gemeenten in Nederland aan de orde zijn.

c. 'Evenredigheid'

De motivering aan het 'evenredigheids criterium' moet voldoen aan de volgende criteria:

- de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
- de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
- de maatregel gaat niet verder dan nodig is; er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

In het beleid en de geldende bestemmingsregelingen in Harlingen is geen bepaling opgenomen die betrekking heeft op het land van herkomst of een vergelijkbare bepaling. Dat betekent dat de regelingen voldoen aan het discriminatieverbod. De regelingen en het beleid worden dan ook getoetst aan de voorwaarden 'noodzakelijkheid' en 'evenredigheid'.

¹⁴⁾ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062; Schijndel, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196; Maastricht, 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2018:4195; Amsterdam, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; Tilburg, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471; Arnhem, 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262; Zuid-Holland, 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965; Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569; Súdwest-Fryslân, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939; Franekeradeel, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269; Apeldoorn, 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506

Appingedam: het Hof van Justitie wijst een cruciaal arrest en de Afdeling bestuursrechtspraak vertaalt dit naar de Nederlandse praktijk.

De gemeenteraad van Appingedam heeft het bestemmingsplan Stad Appingedam op 19 juni 2013 vastgesteld. Door vastgoedontwikkelaar Visser Vastgoed is betoogd dat de regeling voor het Woonplein, waar alleen volumineuze detailhandel werd toegestaan, in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn.

- De Afdeling bestuursrechtspraak was tot dat moment van mening dat detailhandel geen ‘dienst’ is en dus zou de Dienstenrichtlijn niet van toepassing zijn. De Afdeling begon te twifelen en heeft dit via prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voorgelegd (13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75).
- Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2018 een arrest gewezen (ECLI:EU:C:2018:44). Daarin heeft het Hof – kort gezegd – bepaald dat detailhandel een ‘dienst’ is en dat de Dienstenrichtlijn op bestemmingsplannen van toepassing is.
- In een tussenuitspraak heeft de Afdeling de regeling voor het Woonplein aan de Dienstenrichtlijn getoetst (20 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:44). De gemeente Appingedam kreeg de opdracht hiervan een onderdeel opnieuw te bekijken.
- De Afdeling heeft na de tussenuitspraak inzake Appingedam, enkele andere tussen- en einduitspraken gedaan (Maastricht, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195; Schijndel, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196, Decathlon Schiedam, 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965). De einduitspraak inzake Appingedam is gedaan op 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2569).
- Op basis hiervan is duidelijk geworden dat beperkingen mogen worden opgenomen en op welke wijze de Afdeling de onderbouwing toetst aan de beoordeelt. Duidelijk is dus dat vestigingsbeperkingen kunnen worden gesteld als hiervoor een toereikende onderbouwing wordt gegeven.

Deze jurisprudentie biedt ook antwoord op de vraag welke beperkingen aan detailhandel wel of niet kunnen worden gesteld en welke motivering hiervoor is vereist.

3. Verspreide detailhandelslocaties en locaties voor volumineuze detailhandel

3.1. Bestemmingsregeling

In Harlingen komen verspreid over de kern locaties voor met winkels en winkelgebieden voor volumineuze detailhandel. Deze locaties liggen buiten de binnenstad, zoals op bedrijventerreinen en op aangewezen locaties voor volumineuze detailhandel, zoals Kimsverda en Harlingen Wonen. De beperkingen zijn in geel gemarkeerd.

In de tabel wordt een overzicht gegeven van de verschillende regelingen voor deze verspreid gelegen winkels en locaties voor volumineuze detailhandel. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 1. Het wel of niet toestaan van supermarkten blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Daar wordt in hoofdstuk 4 aandacht aan besteed.

Tabel 3.1 Overzicht beperkingen voor detailhandel in bestemmingsplannen in Harlingen

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Harlingen – De Spiker e.o.	Kringloopwinkel aan de Hermeskade op het bedrijventerrein	Op het perceel is alleen een kringloopwinkel toegestaan.	De aanduidingen bevestigen andersoortige functies dan bedrijven.
Harlingen Oostpoort	- Harlingen Wonen	Volumineuze detailhandel.	Alleen volumineuze detailhandel toegestaan.
Harlingen Oostpoort	- Gedeelte bedrijventerrein	Afwijkingsbevoegdheid voor volumineuze detailhandel als winkels niet meer passen in de binnenstad of andere delen van de stad, zonder nadelige effecten voor die gebieden en verkeers- en parkeersituatie en wel passend qua aard en schaal bij Harlingen. Geconcentreerde vestiging noordwestelijk deel.	Motivering voor het via afwijking toestaan van volumineuze detailhandel komt overeen met afwijkingsvoorwaarden.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Voor afzonderlijke percelen zijn specifieke branches toegestaan overeenkomstig bestaande situatie: • motorbrandstoffen; • detailhandel (elektronicazaak); • volumineuze detailhandel.	Voor bestaande detailhandelsbedrijven specifieke regeling getroffen; bedrijven blijven functioneren op huidige locatie.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Zelfde afwijkingsregeling als in Oostpoort voor volumineuze detailhandel. Concentratie in westelijk deel.	Zelfde motivering als in Oostpoort.

Harlingen Perseverantia- terrein	– Tussen N31, Grensweg en spoorlijn Specifieke percelen	Voor afzonderlijke percelen zijn specifieke branches toegestaan overeenkomstig de bestaande situatie: • verkoop van motorbrandstoffen; • autohandel.	Bestaande functies zijn met een aanduiding bevestigd.
Harlingen Willemshaven	– Willemshaven	Detailhandel alleen ten dienste van en ondergeschikt aan toeristisch-recreatieve functie van de haven.	Bij ruimere bestemming wordt voorzieningenstructuur Harlingen onder druk gezet.
Harlingen – Het Oosterpark	Twee winkelstrips aan Groen van Prinstererstraat en een locatie aan Joost van den Vondelstraat.	Reguliere detailhandel toegestaan. Volumineuze detailhandel uitgesloten.	Detailhandelszaken toegestaan. Detailhandel volumineuze goederen uitgesloten.
Harlingen Detailhandels- centrum KimsWerda	– KimsWerda	Volumineuze detailhandel toegestaan.	Volumineuze detailhandel aanvullend op centrum Harlingen. Formules die niet (meer) passen in binnenstad en anders wegtrekken. Centrum van Harlingen en KimsWerda bepalen gezamenlijk het aanbod en de detailhandelsmogelijkheden in Harlingen.
Harlingen Detailhandels- centrum KimsWerda	– KimsWerda	Detailhandel is toegestaan ter plaatse van een aanduidingsvlak (1.400 m ²).	Gebouwen gebruikt voor 'gewone' detailhandel hebben aanduiding 'detailhandel'. Na beëindiging verwijderen aanduiding via wijzigingsbevoegdheid.

In het overzicht zijn de locaties vermeld die zijn afgeleid van de geldende bestemmingsregelingen. Het kan zijn dat een bepaalde winkel ter plaatse is beëindigd. Dit zal bij de uiteindelijke aanpassing van de regeling worden beoordeeld.

Beperkingen

In de bestemmingsregelingen komen de volgende beperkingen voor door het toestaan van uitsluitend:

- een autohandel;
- kringloopwinkel;
- een tuincentrum;
- detailhandel, niet zijnde volumineuze detailhandel;
- toeristisch-recreatieve winkels;
- verkoop van motorbrandstoffen;
- volumineuze detailhandel.

Op één locatie is detailhandel zonder beperking toegestaan (EP-winkel, De Vormer 2).

Onder volumineuze detailhandel wordt doorgaans verstaan:

winkelvoorzieningen buiten het kernwinkelgebied (en wijkwinkelcentra), die daar qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading, niet meer goed passen. Het gaat hier om de volgende branches uit de groepen dagelijks en niet-dagelijks (semi)doelgericht: detailhandel in auto's, caravans en tenten, boten, keukens, meubelen, bouwmaterialen, plant en dier, fietsen en autoaccessoires, en brandbare of explosiegevaarlijke stoffen. Hieronder valt ook detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van industrie en ambacht.

Het komt ook voor dat hiervoor de term 'perifere detailhandel' wordt gebruikt. In de bestemmingsplannen in Harlingen worden de begrippen wisselend gebruikt. Voor deze notitie is gekozen voor het begrip 'volumineuze detailhandel'.

Tabel 3.2 Overzicht indeling winkels in branches (Bron: Locatus)

onderscheid in beleid en bestemmingsplannen				volumineuze detailhandel		overig	brand- en explosie-gevaarlijke stoffen
Groep	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In/Om Huis	Wonen	Overig	Transport & Brand
Hoofdbranche	Levensmiddelen	Warenhuis	Sport & Spel	Plant & Dier			Automotiv
	Persoonlijke verzorging	Kleding & Mode	Hobby	Bruin & Witgoed			Brandstoffen
		Schoenen & Lederwaren	Media	Auto & Fiets			
		Juwelier & Optiek		Doe-het-zelf			
		Huishoudelijke & Luxe artikelen					
		Antiek & Kunst					
Branche Voorbeelden	Bakkerij Slagerij Slijterij Supermarkten Drogist Parfumerie	Warenhuis Herenmode Schoenen Uurwerken Glas/aardewerk Kunsthandel	Ruitersport Elektronica Boekhandel	Tuincentrum Witgoed Rijwielen Bouwmarkt	Slaapkamers Keukens Meubelen Badkamers Tegels	Partijgoed Hoortoestellen Sportprijzen Souvenirs	Auto's Boten Caravans Brandstoffen

3.2. Detailhandelsstructuur

Opbouw detailhandelsstructuur Harlingen

De detailhandelsstructuur in Harlingen bestaat op de eerste plaats uit de historische binnenstad als hoofdwinkelgebied (Voorstraat). In de binnenstad is één supermarkt gevestigd. Het winkelaanbod wordt verder aangevuld met wijk- en buurtcentra. Kimsverda is het concentratiegebied voor grotere winkels die niet in de binnenstad kunnen worden ingepast. Hier zijn twee supermarkten gevestigd. Aan de Spoorstraat en Oosterpark zijn nog twee buurtcentra met ieder één supermarkt aanwezig (figuur 3.1).



Figuur 3.1 Detailhandelsstructuur Harlingen (bron: Locatus, juli 2019)

Het winkelaanbod van Harlingen is in de tabellen 3.3 en 3.4 naar winkelgebied onderscheiden, overeenkomstig figuur 3.1. Daaruit blijkt dat ruim 70% van het aantal winkels in de binnenstad is gelegen. Dit geldt echter niet voor de winkelmeters. Het grootste aandeel van de winkelmeters ligt solitair (verspreide bewinkeling). Dit zijn veelal locaties op bedrijventerreinen. Het betreft grootschalige winkels (in de branche 'in en om het huis') die qua aard en omvang niet in de binnenstad kunnen worden ingepast, bijvoorbeeld de bouwmarkt Gamma aan de Roordaweg.

Tabel 3.3 Winkelaanbod naar winkelgebied Harlingen (in m² wvo; bron: Locatus, juli 2019)

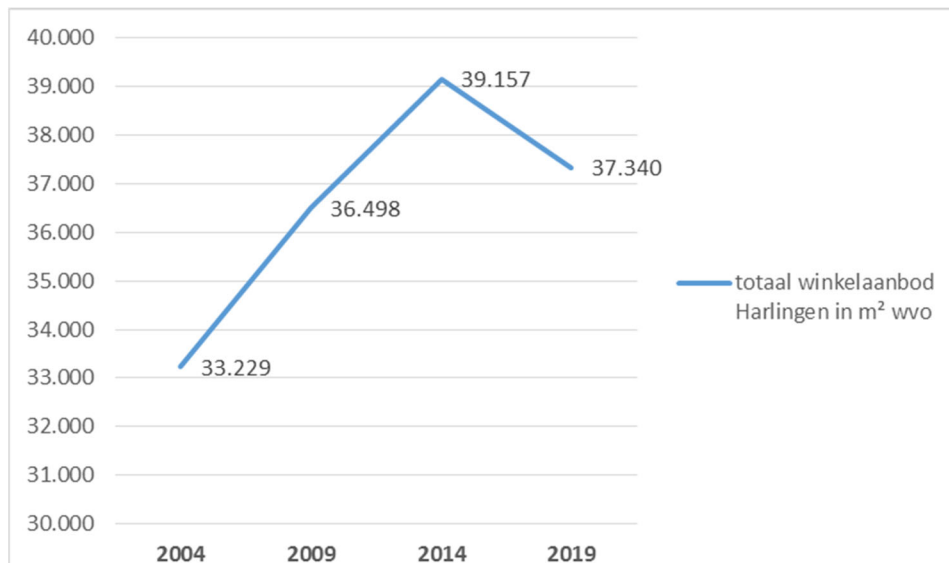
	totaal winkelaanbod (excl. leegstand)	leegstand	dagelijks	mode & luxe	vrije tijd	in/om huis	overige detailhandel
binnenstad Harlingen	10.820	1.356	1.041	5.808	818	2.495	658
Kimswerda	3.852	0	1.912	1.550	0	390	0
Oosterpark	4.384	0	1.177	0	0	3.207	0
Spoorstraat	1.544	0	1.544	0	0	0	0
Verspreide bewinkeling	14.961	423	2.125	0	901	9.058	2.877
Totaal	35.561	1.779	7.799	7.358	1.719	15.150	3.535

Tabel 3.4 Winkelaanbod naar winkelgebied Harlingen (in m² wvo; bron: Locatus, juli 2019)

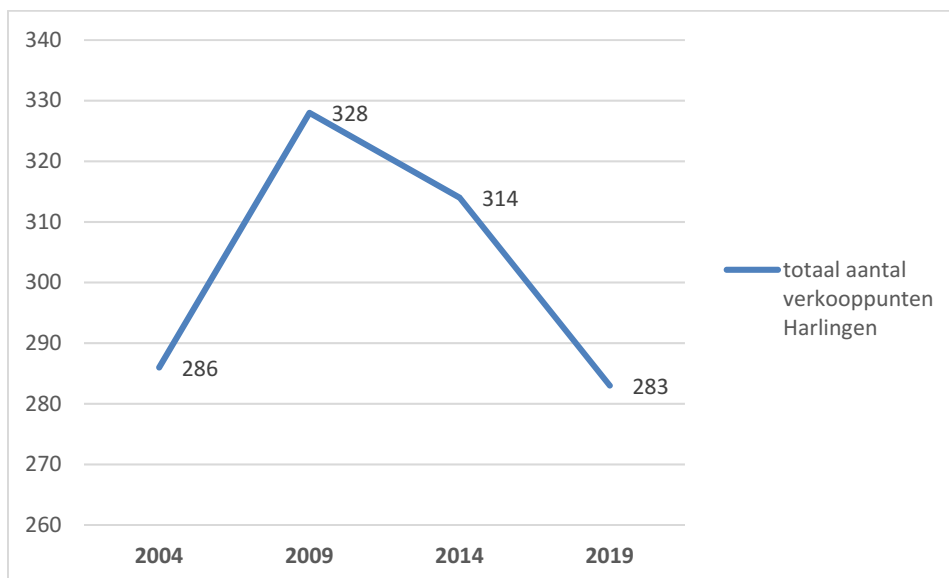
	totaal winkelaanbod (excl. leegstand)	leegstand	dagelijks	mode & luxe	vrije tijd	in/om huis	overige detailhandel
binnenstad Harlingen	89	10	14	46	8	17	4
Kimswerda	6	0	3	2	0	1	0
Oosterpark	6	0	3	0	0	3	0
Spoorstraat	2	0	2	0	0	0	0
Verspreide bewinkeling	18	2	5	0	2	6	5
Totaal	121	12	27	48	10	27	9

Ontwikkeling winkelaanbod

De ontwikkeling van het winkelaanbod in Harlingen over de afgelopen 15 jaar is in de figuren 3.2 en 3.3 in beeld gebracht. De afgelopen 5 jaar is het winkelaanbod fors afgenomen, zowel in meters als in aantal winkels.



Figuur 3.2 Ontwikkeling totaal winkelaanbod (inclusief leegstand) Harlingen in m² wvo (Bron: Locatus, juli 2019)



Figuur 3.3 Ontwikkeling totaal commercieel aanbod (incl. leegstand, horeca en dienstverlening) Harlingen in aantal verkooppunten (Bron: Locatus, juli 2019)

In de Detailhandelsstructuurvisie (2013) is de aanbeveling gedaan, het winkelvloeroppervlak te verkleinen. De afgelopen jaren is dit voor een belangrijk deel gerealiseerd (tabel 3.3).

Het winkelaanbod is veranderd. Daarbij valt op dat vooral de leegstand en het aantal winkels zijn afgenomen. Er zijn bijvoorbeeld een supermarkt (Dekamarkt) een tuincentrum gesloten. Winkels zijn omgezet in woningen. Veel winkelpanden zijn omgezet naar andere functies, met name naar wonen. In dat opzicht is de detailhandelsstructuur sterker geworden.

Belangrijk is dat het winkelaanbod in mode & luxe is afgenomen. Het aantal kleinere winkels is met name in de branche 'in en om het huis' gedaald. Daarmee is ook de diversiteit in het aanbod afgenomen.

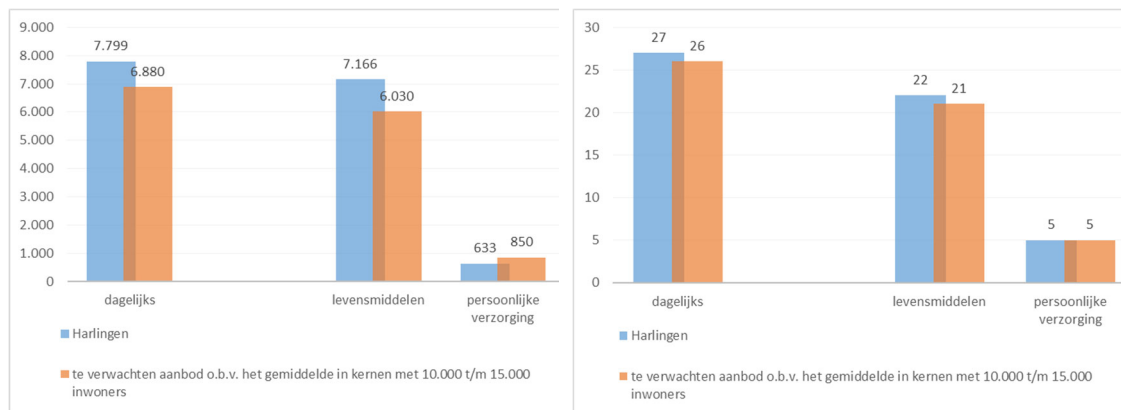
Uit tabel 3.5 blijkt dan ook dat de detailhandelsstructuur onder druk staat gezien de substantiële afname van het aantal winkelpanden en het winkelvloeroppervlak.

Tabel 3.5 Verschil winkelaanbod tussen 2014 en 2019 (bron: Locatus, 2014; 2019)

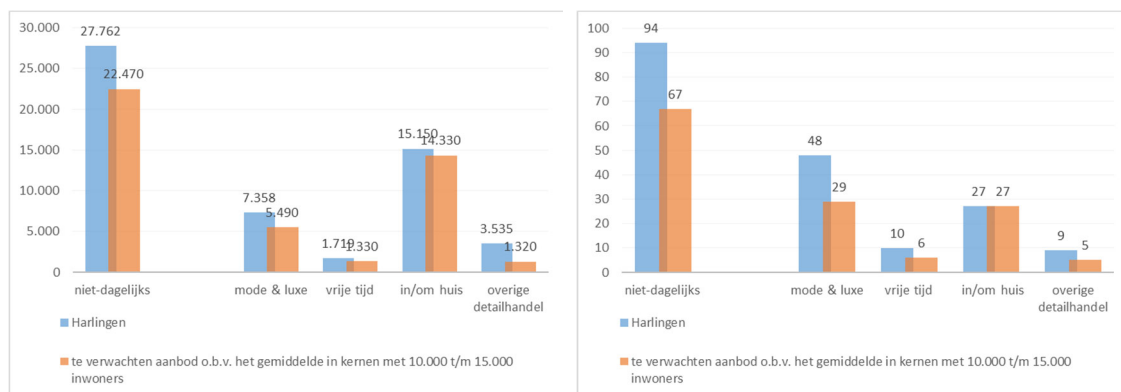
jaartal	2014		2019		verschil	
branchegroep	winkelmeters (m ² wvo)	verkoop punten	winkelmeters (m ² wvo)	verkoop punten	winkelmeters (m ² wvo)	verkoop punten
leegstand	4.110	28	1.779	12	-2.331	-16
dagelijks	7.877	29	7.799	27	-78	-2
mode & luxe	8.442	49	7.358	48	-1.084	-1
vrije tijd	1.623	12	1.719	10	96	-2
in/om huis	14.583	32	15.150	27	567	-5
overig	2.522	8	3.535	9	1.013	1
totaal	39.157	158	37.340	133	-1.817	-25

Vergelijking omvang winkelaanbod Harlingen

Het beeld dat de detailhandel in Harlingen onder druk staat wordt bevestigd door het aanbod in Harlingen te vergelijken met het gemiddelde van de kernen tussen 10.000 en 15.000 inwoners. Daaruit blijkt dat het dagelijkse winkelaanbod groter is dan op grond van die vergelijking is te verwachten (figuur 3.4).

**Figuur 3.4 Vergelijking dagelijks winkelaanbod Harlingen met het landelijke gemiddelde binnen de inwonersklasse 10.000 t/m 15.000 (bron: Locatus, juli 2019)**

Het bovengemiddelde aanbod aan winkels in Harlingen blijkt nog groter te zijn als wordt gekeken naar de niet-dagelijkse goederensector (figuur 3.5). Met name het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe is bovengemiddeld te noemen. In de Detailhandelsstructuurvisie wordt dit verklaard door de extra bestedingen vanuit de toeristisch-recreatieve sector.

**Figuur 3.5 Vergelijking niet-dagelijks winkelaanbod Harlingen met het landelijke gemiddelde binnen de inwonersklasse 10.000 t/m 15.000 (bron: Locatus, juli 2019)**

Distributieplanologische marktanalyse

Voor het bepalen van de uitbreidingsruimte voor zowel de dagelijkse als niet-dagelijkse goederensector is een distributieplanologische marktanalyse opgesteld (2019). De analyse is gebaseerd op de gebruikelijke, openbaar raadpleegbare bronnen en uitgangspunten.

Dagelijkse goederensector

De berekening voor de dagelijkse goederensector is in tabel 3.6 opgenomen. Hieruit wordt geconcludeerd dat er momenteel geen uitbreidingsruimte voor winkels in de dagelijkse goederensector is. Het is wel zo dat de gemiddelde vloerproductiviteit in de provincie Fryslân in het algemeen beduidend lager ligt dan het landelijk gemiddelde. De cijfers moeten dan ook als indicatie worden beschouwd.

Een ander belangrijk gegeven is dat het draagvlak voor detailhandel in Harlingen de komende jaren gaat afnemen, als gevolg van een negatieve bevolkingsontwikkeling. Deze trend geldt in het algemeen voor Noordwest Fryslân. Op basis van het Woningmarktonderzoek 2019 wordt verwacht dat deze trend voor Harlingen relatief beperkt zal zijn. Het advies hierbij is dan ook om vanuit kwalitatief oogpunt ruimte te behouden om het bestaande aanbod te moderniseren, maar rekening houdend met de bevolkingsontwikkeling, zal er geen ruimte zijn voor bijvoorbeeld nieuwe supermarkten. Dit laat onverlet dat modernisering wel nodig en mogelijk is.

Tabel 3.6 Distributieplanologische marktanalyse dagelijkse goederensector Harlingen

	2019	2030	bron
inwonertal marktgebied	15.783	15.683	CBS, 2019; Woningmarktonderzoek Harlingen, 2019
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.367	€ 2.367	Omzetkengetallen, 2018; gegevens over 2017
bestedingspotentieel	€ 37.360.000	€ 37.120.000	
koopkrachtbinding (%)	94%	94%	Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân, 2017
gebonden bestedingen €	€ 35.120.000	€ 34.890.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	25%	25%	inschatting o.b.v. Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân, 2017
koopkrachttoevloeiing €	€ 11.710.000	€ 11.630.000	
totale omzet in marktgebied	€ 46.830.000	€ 46.520.000	
gemiddelde vloerproductiviteit per m ² wvo (excl. BTW)	€ 7.634	€ 7.634	Omzetkengetallen, 2018; gegevens over 2017
te verwachten omvang winkelaanbod (m ² wvo)	6.130	6.090	
omvang winkelaanbod (m ² wvo)	7.799	7.799	Locatus, 2019
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 6.000	€ 5.960	
omzetclaim marktgebied	€ 59.540.000	€ 59.540.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	-21%	-22%	
ruimte voor ontwikkeling in €	€ -12.710.000	€ -13.020.000	
ruimte voor ontwikkeling (m ² wvo)	-1.660	-1.710	

De vergelijking tussen 2019 en 2030 laat zien dat er geen (substantiële) extra markruimte ontstaat. Deze blijft op hoofdlijnen gelijk.

Niet-dagelijkse goederensector

De berekeningsresultaten voor de niet-dagelijkse goederensector zijn in tabel 3.7 weergegeven. Ook hier geldt dat doorgaans in de provincie Fryslân zelden de landelijke gemiddelde vloerproductiviteit wordt gerealiseerd. Deze ligt veelal lager dan het landelijk gemiddelde. Ook deze cijfers zijn dan ook vooral een indicatie.

Met de berekening wordt het beeld bevestigd dat Harlingen beschikt over een bovengemiddeld aanbod aan niet-dagelijkse goederen. Als rekening wordt gehouden met de beperkte bevolkingsdaling zal er de komende planperiode geen ruimte zijn voor uitbreiding. De detailhandel staat onder druk. Dit is al eerder gebleken uit de afname van het winkelaanbod. Een ontwikkeling die daarbij speelt is dat de koopkrachtbinding de laatste jaren is afgenomen. Consumenten zijn bereid om verder te reizen voor een uitgebreider winkelaanbod of om een dagje te shoppen. Dit is terug te zien in de koopstroomcijfers.

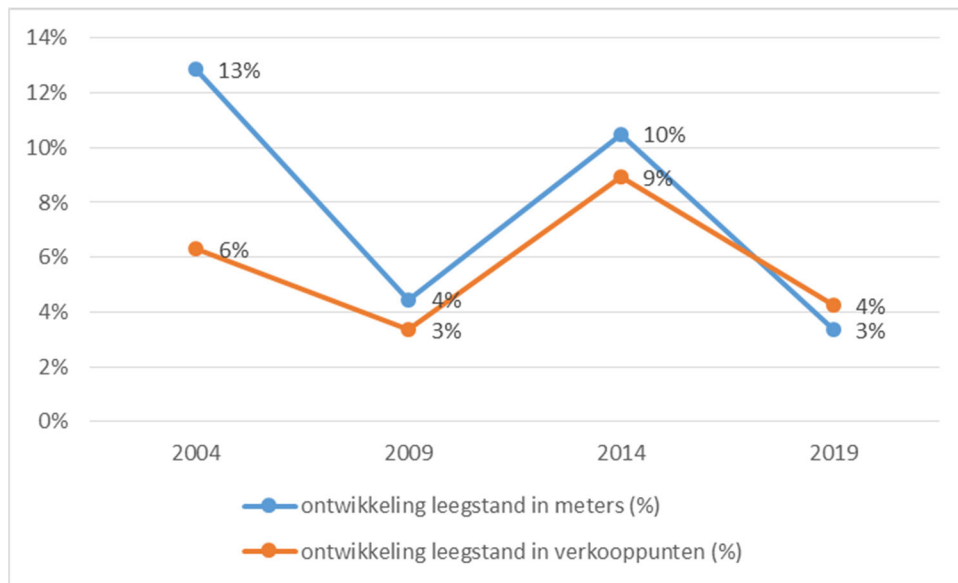
Tabel 3.7 Distributieplanologische marktanalyse niet-dagelijkse goederensector Harlingen

	2019	2030	bron
inwonertal marktgebied	15.783	15.683	CBS, 2019; Woningmarktonderzoek Harlingen, 2019
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 1.904	€ 1.904	Omzetkengetallen, 2018; gegevens over 2017
bestedingspotentieel	€ 30.050.000	€ 29.860.000	
koopkrachtbinding (%)	56%	56%	Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân, 2017
gebonden bestedingen €	€ 16.830.000	€ 16.720.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	30%	30%	inschatting o.b.v. Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân, 2017
koopkrachttoevloeiing €	€ 7.210.000	€ 7.170.000	
totale omzet in marktgebied	€ 24.040.000	€ 23.890.000	
gemiddelde vloerproductiviteit per m² wvo (excl. BTW)	€ 1.819	€ 1.819	Omzetkengetallen, 2018; gegevens over 2017
te verwachten omvang winkelaanbod (m² wvo)	13.220	13.130	
omvang winkelaanbod (m² wvo)	28.920	28.920	Locatus, 2019
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 830	€ 830	
omzetclaim marktgebied	€ 52.610.000	€ 52.610.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	-54%	-54%	
ruimte voor ontwikkeling in €	€ -28.570.000	€ -28.720.000	
ruimte voor ontwikkeling (m² wvo)	-15.700	-15.790	

Ook hier laat de vergelijking tussen 2019 en 2030 zien dat er geen (substantiële) extra markruimte ontstaat, maar op hoofdlijnen gelijk blijft.

Leegstand

De leegstand van winkels in Harlingen is afgenomen en bevindt zich op een aanvaardbaar niveau (figuur 3.6). De leegstandscijfers van 4% in meters en 3% voor het aantal verkooppunten wordt doorgaans aangemerkt als frictieleegstand. Deze leegstand is benodigd om de detailhandelsmarkt naar behoren te laten functioneren. Frictieleegstand is vaak tijdelijke leegstand als gevolg van een verhuizing of verbouwing. Eén leegstand winkelpand wordt aangemerkt als langdurige leegstand (Voorstraat 65) en één pand wordt aangemerkt als structurele leegstand (Voorstraat 89).



Figuur 3.6 Ontwikkeling leegstand Harlingen in % (Bron: Locatus, juli 2019)

De leegstand in Harlingen is beneden gemiddeld te noemen in vergelijking met het provinciale en landelijke gemiddelden voor vergelijkbare kernen. Dit geldt zowel voor de leegstand in meters als in verkooppunten (tabel 3.8).

Tabel 3.8 Leegstandsanalyse Harlingen (bron: Locatus, juli 2019)

	meters (m ² wvo)			verkooppunten		
	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand (%)	totaal (N)	leegstand (N)	leegstand (%)
provincie Fryslân	2.065.647	134.742	7%	10.058	555	6%
Harlingen	53.140	1.779	3%	283	12	4%
te verwachten omvang op basis van het gemiddelde binnen de inwonersklasse 10.000 - 15.000	45.554	3.246	7%	211	15	7%

De leegstandscijfers lijken voor Harlingen op het eerste gezicht positief uit te pakken. Het is echter van groter belang waar de leegstand zich voordoet. De leegstand is grotendeels aan de Voorstraat in de binnenstad van Harlingen geconcentreerd. Uit het overzicht van het winkelaanbod (tabel 3.1 en 3.2) blijkt dat 10 van de 12 leegstaande panden in de binnenstad zijn gelegen. De twee overige panden betreffen solitaire locaties.

In de ondersteunende winkelgebieden (Kimsverda, Oosterpark en Spoorstraat) is er geen leegstand. Hoewel de leegstandscijfers positief zijn te noemen, moet naar de toekomst rekening worden gehouden met een toename van de leegstand. Dit volgt uit de voorgaande marktanalyses waaruit blijkt dat de koopstromen veranderen, maar belangrijker nog dat het draagvlak voor detailhandel afneemt. Immers, het aantal winkelpanden en de oppervlakte aan winkels kent een dalende trend. Belangrijk is dat de positie van de binnenstad al onder druk staat. Die druk zal eerder toenemen dan afnemen.

3.3. Toetsing aan de voorwaarde 'noodzakelijkheid' van de brancheringsregeling

In de bestemmingsregelingen zijn de volgende soorten van branchering opgenomen.

- Het beperken van de branche tot de bestaande winkelvestiging op de verspreide detailhandelslocaties: autohandel, brandstoffen, kringloopwinkel en tuincentrum.
- Het beperken tot volumineuze detailhandel op Kimswerda en Harlingen Wonen.

De noodzaak voor het beperken van de te vestigen branches op locaties buiten de binnenstad volgt uit het streven naar behoud van de aantrekkelijkheid van de binnenstad en het voorkomen van leegstand. Er zijn dwingende redenen van algemeen belang voor het opnemen van beperkingen. Dit voldoet aan de voorwaarde van noodzakelijkheid, zo blijkt ook uit de uitspraak inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam.¹⁵⁾

De situaties in Harlingen en Appingedam lijken verschillend; de leegstandssituatie in de stad Harlingen is in het algemeen positiever en de bevolkingskrimp is niet zo actueel als in Appingedam. Tegelijkertijd is in Harlingen de afgelopen jaren een sterke afname van winkelpanden en winkeloppervlakte te zien. En is de leegstandsproblematiek vooral in de binnenstad van Harlingen geconcentreerd, net zoals in Appingedam. In dat opzicht zijn de binnensteden substantieel zwakker dan de onderdelen van de detailhandelsstructuren buiten de binnensteden van Harlingen en Appingedam. Vandaar dat de redenen ten aanzien van 'noodzakelijkheid' van de brancheringsregeling zoals in Appingedam in vergelijkbare mate aan de orde is in Harlingen. Uiteindelijk gaat het in beide steden is het noodzakelijk te kiezen voor bescherming van de binnenstad en het voorkomen en tegengaan van leegstand.

3.4. Toetsing aan de voorwaarde 'evenredigheid'

De motivering voor de brancheringsregels aan het 'evenredigheids criterium' moet voldoen aan de volgende criteria:

- de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
- de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
- de maatregel gaat niet verder dan nodig is; er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

De brancheringsregels zoals die in de bestemmingsplannen zijn opgenomen, worden aan deze criteria getoetst.

¹⁵⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

Nadere onderbouwing bestemmingsplan Stad Appingedam

In het bestemmingsplan Stad Appingedam werd onderscheid gemaakt tussen de binnenstad waar zonder beperking detailhandel werd toegestaan en het Woonplein, uitsluitend bedoeld voor volumineuze detailhandel. Voor het onderscheid is naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op 20 juni 2018 een nadere onderbouwing opgesteld.¹ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 24 juli 2019 met de nadere onderbouwing ingestemd.²

De onderbouwing voor Appingedam is gebaseerd op herleidbaar en controleerbaar uitgevoerd onderzoek (o.a. koopstromen en ander onderzoek) en data-analyses. De algemene ervaringsregels worden onderbouwd, waardoor de vraag wordt beantwoord of de maatregel (branchebeperking Woonplein) geschikt is om in de specifieke situatie (Appingedam) het beoogde doel (vitaliteit van de winkelgebieden) te bereiken.

Appingedam zijn vergelijkbaar wat betreft kerngrootte, de bevolkingsontwikkeling en ontwikkelingen die zich in de markt reeds voordoen en in de toekomst zullen doorzetten. Vandaar dat die nadere onderbouwing ook ten grondslag kan worden gelegd aan het beleid en de keuzes die in Harlingen worden gemaakt.

¹ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062

² Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

3.4.1. Geschiktheid

De maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. Gezien de situaties die zich in Harlingen voordoen, is de brancheringsmaatregel geschikt. Het bestemmingsplan is het enige instrument dat daadwerkelijk ervoor kan zorgen dat niet alle branches op alle detailhandelslocaties kunnen worden gevestigd. Als de beperking zou ontbreken, is vestiging van reguliere detailhandel buiten de binnenstad mogelijk. Dat kan ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van de binnenstad en kan toename van leegstand tot gevolg hebben. Dit blijkt ook uit het onderzoek dat is verricht voor de Detailhandelsstructuurvisie en de voorgaande marktanalyse voor Harlingen en het onderzoek dat voor het bestemmingsplan Stad Appingedam is verricht. In dat opzicht zijn specifieke gegevens voor het opnemen van brancheringsbeperkingen beschikbaar.¹⁶⁾

3.4.2. Coherent en systematisch

De maatregel moet op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd (hypocrisietest). Dit betekent dat op vergelijkbare locaties dezelfde vestigingsbeperkingen moeten gelden. Voor twee locaties kan een verschil in vestigingsbeperkingen worden opgenomen als dit kan worden gemotiveerd.

In de bestemmingsregelingen in Harlingen zijn twee verschillende brancheringsmaatregelen opgenomen. Hierna wordt onderzocht of daarvoor een onderbouwing kan worden gegeven.

- Kimswerda en Harlingen Wonen
Op twee locaties zijn planmatig locaties ontwikkeld waar volumineuze detailhandel wordt toegestaan.
- Verspreide locaties
Verspreid op de bedrijventerreinen en in woongebieden komen solitair gelegen winkellocaties voor. Op die locaties zijn alleen de winkels toegestaan die aanwezig zijn of via een afwijkmogelijkheid. Door de planmatige opzet van Kimswerda en Harlingen Wonen is er een verschil met de solitair gelegen winkellocaties. Kimswerda en Harlingen Wonen zijn goed bereikbaar, direct gelegen aan de hoofdwegstructuur, met voldoende parkeergelegenheid en een karakteristiek van winkellocatie. De solitaire winkellocaties zijn niet zo ontwikkeld en zijn veelal minder goed en direct bereikbaar. De parkeergelegenheid is beperkter van omvang. Vandaar dat het is te motiveren dat een verschil in branchering wordt aangehouden. Voor de solitaire winkellocaties kunnen bijvoorbeeld minder branches worden toegestaan ten opzichte van Kimswerda en Harlingen Wonen, dus niet alle branches uit de groep voor volumineuze detailhandel, maar enkele branches hiervan. Het elders toestaan van volumineuze

¹⁶⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569, r.o. 9.18

detailhandel via een afwijkingsmogelijkheid is ook coherent en systematisch, omdat die regeling geldt voor de reguliere bedrijventerreinen en het accent voor vestiging op reguliere bedrijvigheid ligt.

3.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)

De maatregel tot beperking van branches mag niet verdergaan dan nodig is. In dat opzicht moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

Niet verder dan nodig

Kimswerda en Harlingen Wonen

Het uitsluitend direct toestaan van volumineuze detailhandel op Kimswerda en Harlingen Wonen gaat niet verder dan nodig. De branchering op deze wijze zorgt voor behoud van de aantrekkelijkheid van de binnenstad en het voorkomen van (verdere) leegstand in de binnenstad. Kimswerda en Harlingen Wonen zijn aanvullend op het winkelaanbod in de binnenstad. De nagestreefde complementariteit van de winkelgebieden blijft hiermee gewaarborgd. Daardoor blijft ieder winkelgebied een eigen identiteit en dus een specifieke aantrekkelijkheid houden.

Op Kimswerda en Harlingen Wonen kan geen reguliere detailhandel worden toegestaan, ook geen uitbreiding van de bestaande detailhandel. Anders concurreren deze locaties met de binnenstad. Gezien de goede bereikbaarheid, de ruime parkeergelegenheid en de lagere huren zijn de locaties aantrekkelijk voor nieuwe winkels of winkels die vanuit de binnenstad worden verplaatst. Of er vestigen zich winkels zoals die nu in de binnenstad aanwezig zijn en concurreren op die wijze met het bestaande winkelaanbod in de binnenstad. Dan worden de winkelgebieden diffuser van karakter en gaat dit in ieder geval ten koste van de aantrekkelijkheid van de binnenstad.

Kimswerda

Het is dan ook passend dat in het bestemmingsplan voor Kimswerda, een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen die erin voorziet dat bij beëindiging van reguliere detailhandel, dergelijke detailhandel niet meer mag terugkomen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze regeling in de uitspraak van 20 april 2016 als passend aangemerkt.¹⁷⁾

De Afdeling heeft voorts ten aanzien van de twee winkelvestigingen, anders dan volumineuze detailhandel het volgende geconcludeerd.

Gelet op het voorgaande stelt de Afdeling vast dat met de vrijstelling en de op grond daarvan verleende bouwvergunning het gebruik van de winkelgebouwen voor een supermarkt en voor een perifere detailhandelsvestiging is vergund. Anders dan Kimswerda en FNS veronderstellen is het gebruik van de winkelgebouwen ten behoeve van detailhandel in de vorm van niet-perifere detailhandel, zoals winkeldiscounters, niet aan te merken als bestaand legaal gebruik. De uitsluiting van de werking van de verordening die is vastgelegd in artikel 12, lid 12.2.2, is daarop dan ook niet van toepassing.¹⁸⁾

Hieruit blijkt dat de destijds vastgestelde bestemmingsregeling bestaande uit een aanduidingsvlak voor 'detailhandel' tot resultaat heeft gehad dat een illegale situatie werd gelegaliseerd. Het is vanuit het belang van de binnenstad meer dan wenselijk dat de bestaande winkels, Scapino en Action, naar de binnenstad worden verplaatst. Uit de Appingedam-uitspraak blijkt ook dat zelfs een geringe afwijking, zoals één of een klein aantal winkels, ervoor kan zorgen dat als gevolg van een mogelijke salamitactiek, een relevant effect op de detailhandelsstructuur kan hebben (zie paragraaf 3.2). Om die reden mag een gemeentebestuur zelfs de vestiging van één winkel tegenhouden.

Voorts heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat een bestemmingsregeling die slechts aan één of een klein aantal winkelvestigingen reguliere detailhandel toestaat niet geschikt is, omdat het vereiste van coherent en systematisch handelen hieraan in beginsel in de weg staat.¹⁹⁾

¹⁷⁾ Harlingen, ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1037

¹⁸⁾ Harlingen, ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1037, r.o. 13.3

¹⁹⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569, r.o. 10.3

Gelet op de druk die op de detailhandelsstructuur van Harlingen staat en van de binnenstad in het bijzonder, is het van groot belang dat bij beëindiging van deze winkels, geen vergelijkbare winkels meer kunnen terugkeren. Op zichzelf wordt gerespecteerd dat de winkels opeenvolgend en direct aangesloten qua tijdsperiode, moeten kunnen worden vervangen door vergelijkbare winkels. Echter, wanneer bij een tussenliggende periode van minimaal een half jaar moet de regeling erin voorzien, dat de vestigingsmogelijkheid dan vanzelf verdwijnt door middel van een uitsterfregeling. Een termijn van zes maanden is in diverse uitspraken als een redelijke termijn aangemerkt.²⁰⁾ Op grond hiervan wordt voorgesteld aan de bestemmingsregeling voor Kimswerda een uitsterfregeling toe te voegen die in werking treedt nadat de betreffende winkels minimaal zes maanden zijn beëindigd en niet door winkels anders dan een supermarkt of volumineuze detailhandel zijn vervangen. Dit draagt bij aan een grotere effectiviteit van de uitvoering van het beleid. Voor de vastgoedondernemers zorgt de toevoeging van de periode van zes maanden voor meer zekerheid en duidelijkheid ten opzichte van de wijzigingsregels (artikel 3.7), waarin geen termijn is gesteld.

Harlingen Wonen

De invulling van het Harlingen Wonen laat onder meer zien dat weliswaar sprake is van één grote winkellocatie, bestaande uit verschillende branches. Hierbinnen zijn echter verschillende formules gevestigd. De oppervlakte van enkele afzonderlijke branches zou goed inpasbaar zijn in de binnenstad. En de invulling van de bestemming is maar ten dele gericht op detailhandel in volumineuze goederen. Het accent ligt meer op een grootschalige aanbod aan artikelen in één gebouw. Dergelijk gedifferentieerd winkelaanbod op één locatie is nadelig voor de binnenstad, tenzij de gevoerde detailhandel duidelijker verwantschap zou hebben met een meubelzaak, tuincentrum en bouwmarkt, waar detailhandel in volumineuze artikelen de boventoon voert. Wisselingen in assortiment zullen de komende jaren in die richting moeten gaan. Anders is handhavend optreden gewenst.

Verspreide winkellocaties

Het opnemen van een brancheringsmaatregel voor verspreid gelegen winkellocaties waarmee alleen de aanwezige branche wordt toegestaan, gaat te ver. Immers, detailhandel in andere goederen kan vergelijkbare ruimtelijke effecten op de detailhandelsstructuur hebben.

Vanuit het beginsel dat branchering niet verder mag gaan dan nodig is, wordt voor de verspreid gelegen winkellocaties gekozen voor het toestaan van een branche, die aansluit op de ter plaatse aanwezige winkelformule. De overweging voor deze beperking is de terughoudendheid die wordt betracht in het op meerdere locaties direct toestaan van alle soorten van volumineuze detailhandel op bedrijventerreinen. Van oorsprong is detailhandel zoals een autohandel in de hoofdbranche Automotiv passend op een bedrijventerrein. Het gaat om een zeer doelgericht bezoekmotief. Het aantal bezoekers is relatief gering. Detailhandel in andere volumineuze goederen wordt veelal gesitueerd op planmatig ontwikkelde locaties, goed bereikbaar met voldoende parkeergelegenheid. Het bezoekmotief is weliswaar doelgericht, maar minder dan bij Automotiv. In ieder geval is de bezoekersintensiteit aanmerkelijk hoger bij volumineuze detailhandel. In dat opzicht hebben de verschillende branches ook verschillende ruimtelijke effecten. Dat rechtvaardigt een verschil in branchering voor de verspreid gelegen winkellocaties enerzijds en anderzijds de planmatig opgezette winkellocaties van Kimswerda en Harlingen Wonen.

De bestemmingsplannen voor de bedrijventerreinen bevatten altijd nog een afwijkingsbevoegdheid voor volumineuze detailhandel. Daarin is juist ook de concentratiegedachte opgenomen, waarin wordt aangestuurd op concentratie in het westelijk deel van Koningsbuurt en het noordoostelijk deel van Oostpoort. Daardoor gaat de regeling niet verder dan nodig. Deze afwijkingsbevoegdheid biedt ook de ruimte voor het gemeentebestuur de effecten te beoordelen voor andere PDV-locaties waar het gaat om de aantrekkelijkheid van die locaties en het voorkomen van leegstand. Geconstateerd is dat zich op die locaties overigens geen leegstand voordoet en de gekozen branchering beantwoordt aan de wensen van consumenten.

De voormalige locatie van het tuincentrum in Oostpoort behoorde oorspronkelijk tot de branche 'in en om het huis', was meer bezoekersintensief en in de Harlingse situatie goed bereikbaar en ontsloten. Ter

²⁰⁾ Sint-Michielsgestel, ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2331, r.o. 13; Reimerswaal, ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7993

plaatse kunnen hier winkels in ruimtelijk opzicht in ieder geval winkels worden gevestigd die ook bezoekersintensief zijn. De locatie, zoals aangegeven, goed ontsloten en bereikbaar.

Een kringloopwinkel heeft ook verwantschap met detailhandel in volumineuze goederen en een bedrijventerrein, gelet op de reparatie van goederen. De ruimte die daarvoor nodig is verklaart de vestiging van dit soort zaken op een bedrijventerrein in plaats van in de binnenstad. De parkeernormen en de verkeersgeneratie van een kringloopwinkel komen ook overeen met de branche Automotiv. De bruin- en witgoedvestiging aan De Vormer is aan te merken als detailhandel in volumineuze goederen in de groep 'in en om het huis'.

De toeristisch-recreatieve winkels passen in het profiel van de Willemshaven:

- de bescherming van het Beschermd Stadsgezicht;
- een herkenbare en passende beeldkwaliteit van de zuidelijke wand en de entree van de binnenstad en het centrum;
- de woonfunctie uitbreiden en versterking van de toeristische en economische functies aan de rand van het centrum.

Verbreding sluit niet aan op het gewenste profiel. Vandaar dat handhaving van dit profiel gewenst is.

Het brandstoffenverkooppunt in Oostpoort kan als zodanig worden gehandhaafd. Bij beëindiging ligt een bedrijfsmatige invulling meer voor de hand dan verruiming van de detailhandelsmogelijkheden, omdat een brandstoffenverkooppunt juist aansluit bij een de functie van het bedrijventerrein en zodanig kleinschalig is dat er geen ruimte voor een andere volwaardige detailhandelsfunctie.

Op basis van deze overwegingen kunnen ter plaatse van de volgende winkels de bijbehorende groepen, hoofdbanches of branches worden toegestaan:

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| • autohandel | Automotiv |
| • kringloopwinkel | Volumineuze detailhandel |
| • tuincentrum | In en om het huis |
| • toeristisch-recreatieve winkels | Toeristisch-recreatieve winkels |
| • verkoop van motorbrandstoffen | Brandstoffen |
| • volumineuze detailhandel | Volumineuze detailhandel |

Deze aanpassing heeft betrekking op de specifieke aanduidingen die voor enkele detailhandelsvestigingen is opgenomen.

Flankerende maatregelen

Het brancheren van Kimsverda, Harlingen Wonen en de verspreid gelegen winkellocaties gaat niet verder dan nodig als wordt gekeken naar de inzet van flankerende maatregelen voor de binnenstad.

Door de gemeente Harlingen zijn in samenwerking met andere partijen, zoals ondernemers, de afgelopen jaren initiatieven ondernomen voor versterking van het functioneren van de binnenstad. De flankerende maatregelen kunnen niet voorkomen dat wanneer buiten de binnenstad ruime vestigingsmogelijkheden worden geboden voor reguliere detailhandel, dat die mogelijkheden ook worden benut. Het kan dan gaan om te verplaatsen winkels of winkels die concurreren met gevestigde winkel in de binnenstad. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben.

Lagere huisvestingslasten, betere parkeermogelijkheden en een goede bereikbaarheid kunnen voor ondernemers belangrijker zijn dan een monumentale binnenstad of allerlei flankerende maatregelen, zoals subsidies en dergelijke. De afname van winkels in de binnenstad manifesteert zich immers nadrukkelijk gedurende enkele jaren, terwijl flankerende maatregelen zijn ingezet. Vandaar dat de maatregel van branchering nodig is, ondanks het grote belang van flankerende maatregelen waarmee levendigheid en vitaliteit van de binnenstad wordt nagestreefd.

In en aan de randen van de binnenstad worden woningbouwprojecten gerealiseerd die bijdragen aan een groter draagvlak voor de detailhandel. Ook hier is te zien dat het beleid met name is gericht op versterking

van de binnenstad. Volgens het Woningmarktonderzoek Noordwest Fryslân gaan in Harlingen herstructurering en woningverbetering hand in hand: een passende ontwikkeling gezien de noodzaak om vooral binnen de bebouwde kom te vernieuwen.²¹⁾ Tegenover een totale behoefte van maximaal 135 woningen voor eigen vraag, met wellicht een plus van enkele tientallen woningen, is er een netto aanbod van 270 woningen (nieuwbouw minus sloop). Op de beschikbare binnenstedelijke locaties is genoeg mogelijkheid om een mix aan segmenten en woonmilieus te ontwikkelen. Er is in elk geval géén behoefte aan aanvullende uitbreidingslocaties in Harlingen. Een actueel en succesvol project is Dukdalf (99 woningen). Voor de komende jaren staan de projecten Achter het station (26 zorgwoningen), Ludinga (87 woningen) en Trebol (18 woningen) op het programma.

Deze flankerende maatregelen kunnen er niet voor zorgen dat de binnenstad leefbaar, vitaal en aantrekkelijk blijft als elders in Harlingen vestigingsmogelijkheden voor dezelfde winkels, anders dan volumineuze detailhandel, worden geboden. Ook in dit opzicht is de brancheringsmaatregel evenredig.

In bijlage 5 wordt hier uitvoeriger ingegaan op inzet van flankerende maatregelen als alternatief van de brancheringsregeling.

3.5. Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen

Aanpassingen detailhandelsmogelijkheden in bestemmingsplannen

Voor de verspreid gelegen winkellocaties en voor Kimswarda en Harlingen Wonen blijft branchering in stand. Voor de verspreid gelegen winkellocaties wordt de branchering aangepast door het toestaan van detailhandel in goederen binnen de eigen groep, hoofdbranche of branche:

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| • autohandel | Automotiv |
| • Kringloopwinkel | Volumineuze detailhandel |
| • tuincentrum | In en om het huis |
| • toeristisch-recreatieve winkels | Toeristisch-recreatieve winkels |
| • verkoop van motorbrandstoffen | Brandstoffen |
| • volumineuze detailhandel | Volumineuze detailhandel |

Deze categorisering is afgestemd op de gevestigde detailhandelsformule. Uit analyse blijkt dat de omvang van percelen en de ligging en bereikbaarheid zodanig zijn, dat de specifieke categorieën op de betreffende percelen goed inpasbaar zijn.

Detailhandel is dynamisch

De detailhandel is dynamisch. Daaruit volgt dat winkelformules steeds evolueren. Schaalvergroting is daarin één van de meest in het oog springende fenomenen. Dit resulteert in een grotere winkelvestigingen. In die winkelvestiging wordt een uitgebreider aanbod aan producten gepresenteerd in een fraaiere en ruimere inrichting. Voor sport of beweegartikelen worden oefenruimtes gesitueerd tussen de producten, de zogeheten 'try and buy'-opzet. Bij voorkeur vestigen deze winkels zich in de binnenstad. Echter, de vloerproductiviteit van dergelijke winkels staat door de schaalvergroting onder druk, terwijl wel wordt voorzien in de behoefte van de consument. Vandaar dat in voorkomende situatie gekozen kan worden voor het toestaan van dit soort grootschalige detailhandelsformules op locaties die daarvoor planmatig zijn of worden opgezet. Dit soort winkelvestigingen moeten bijdragen aan versterking van het profiel van de betreffende winkellocatie.

²¹⁾ Woningmarktonderzoek Noordwest Fryslân Harlingen en Waadhoeke, 2019

4. Supermarkten

4.1. Bestemmingsregeling

In Harlingen zijn enkele supermarkten verspreid gevestigd. In de verschillende bestemmingsplannen voor deze locaties zijn ontwikkelingsmogelijkheden geboden die onderling verschillen. Een uitgebreid overzicht is opgenomen in bijlage 2. In het volgende overzicht zijn de hoofdlijnen opgenomen.

Tabel 4.1 Overzicht beperkingen in bestemmingsplannen in Harlingen

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Binnenstad en veerhavengebied	Binnenstad en veerhavengebied	Geen beperkingen.	
Harlingen - Havenkwartier	Locaties van supermarkten Albert Heijn aan Zuiderhaven en Jumbo aan de Spoorstraat	Op de percelen zijn alleen supermarkten toegestaan.	Alleen supermarkten zijn toegestaan. Het uitgangspunt voor de supermarkten is dat deze op de huidige locaties kunnen blijven functioneren.
Beheersverordening Westerzeedijk	Locatie van Aldi.	Op de locatie van Aldi is wat betreft detailhandel alleen een bestaande supermarkt toegestaan.	De supermarkt is voorzien van een aanduiding.
Harlingen – Het Oosterpark	Twee winkelstrips aan Groen van Prinstererstraat en supermarkt-locatie aan de Joost van den Vondelstraat.	Ter plaatse van noordelijke winkelstrip GvPstraat en locatie JvdVstraat detailhandel en één supermarkt. Ter plaatse van zuidelijke winkelstrip GvPstraat geen supermarkt toegestaan.	Binnen deze bestemming zijn detailhandelszaken toegestaan. Hierbij geldt dat een supermarkt slechts is toegestaan, indien dat is aangeduid op de verbeelding.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Supermarkten toegestaan op voorwaarde dat voldoende parkeergelegenheid aanwezig is of wordt gerealiseerd.	Voldoende parkeergelegenheid is een voorwaarde voor supermarktontwikkeling.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Via afwijking volumineuze detailhandel, supermarkt mogelijk via afwijking.	Geen motivering.
Harlingen - Oostpoort	Harlingen Wonen	Detailhandel in volumineuze goederen, geen supermarkt.	Geen motivering.

4.2. Marktruimte supermarkten

De detailhandelsstructuur van Harlingen is in paragraaf 3.2 geanalyseerd. Onder meer is gekeken naar de marktsituatie van supermarkten. Daaruit is gebleken dat er geen ruimte is in beginsel voor een nieuwe supermarkt, maar wel voor modernisering en uitbreiding, zodat de kwaliteit van het supermarktaanbod wordt versterkt.

4.3. Toetsing aan de voorwaarde ‘noodzakelijkheid’

Bevindingen

Voor de bestemmingsregeling inzake het toestaan van supermarkten is een ‘dwingende reden van algemeen belang’ als motivering nodig. De toelichtingen zijn hoofdzakelijk beschrijvend van aard, zonder expliciet te motiveren waarom de beperking is opgenomen. Het belangrijkste aspect is de parkeerbehoefte waarin moet kunnen worden voorzien.

- Havenkwartier en Westerzeedijk
Op de bestaande supermarktlocaties zijn alleen supermarkten toegestaan. Een motivering voor het toestaan van andere branches ontbreekt.
- Het Oosterpark
In de winkelstrip en op de locatie waar een supermarkt aanwezig is/was is een supermarkt toegestaan, in de andere winkelstrip aan de zuidzijde niet. Een motivering ontbreekt.
- Kimswerda
Voor supermarkten is de beperking inzake voldoende parkeergelegenheid opgenomen. Dit is op zichzelf een ‘dwingende reden van algemeen’ belang (zie hierna).
- Koningsbuurt en Oostpoort
Voor het niet toestaan van volumineuze detailhandel, waarvan een supermarkt bij afwijking in Koningsbuurt in Oostpoort niet is uitgezonderd, is geen motivering gegeven.

Voor de gemeente geldt overigens een algemene parkeerregime, zoals opgenomen in de betreffende paraplubestemmingsplan (21 februari 2018). In bijvoorbeeld Kimswerda was een dergelijke parkeereis al opgenomen.

Overwegingen

De regulering van supermarkten wordt getoetst aan het noodzakelijkheidsvereiste waar het gaat om het wel of niet toestaan van een supermarkt. Op enkele bestaande supermarktlocaties is alleen een supermarkt toegestaan en worden geen andere branches toegestaan. Op zichzelf voldoet de brancheringsregel aan de voorwaarde van noodzakelijkheid. Of die regel te beperkend is, wordt getoetst aan het criterium van evenredigheid.

Supermarkten kunnen worden toegestaan buiten de binnenstad. Dat is niet bezwaarlijk, mede gezien de bestaande situatie. De huidige situatie kent een diversiteit: vier verspreid gelegen supermarkten en twee supermarkten op Kimswerda. Daarin neemt de Albert Heijn-locatie een bijzondere positie in.

Havenkwartier: Albert Heijn en Jumbo en Westerzeedijk: Aldi

Het betreft bestaande supermarktlocaties die in stand kunnen blijven. Voor het gebied Waddenzee-Spoorstraat-Bolswardervaart zijn plannen in ontwikkeling voor transformatie van het gebied. Ook voor de Aldi-locatie is het de bedoeling het gebied voor andere functies te gaan benutten. Het is dan ook te verwachten dat de Aldi gaat verplaatsen naar een andere locatie.

Het Oosterpark

Voor het uitsluiten van supermarktvestiging in het zuidelijk gelegen winkelstrip aan de Groen van Prinstererstraat bestaat op zichzelf geen directe noodzaak. In de nabijheid is parkeerruimte beschikbaar, vergelijkbaar met de locatie aan de Joost van den Vondelstraat. Een dwingende reden voor het legitimeren van de beperking ontbreekt.

Kimswerda

Op Kimswerda zijn supermarkten toegestaan. Het aantal gevestigde supermarkten is beperkt gebleven tot twee. De aanwezigheid van twee supermarkten is een specifieke kwaliteit voor de aantrekkingskracht van dit gebied. Dergelijke gebieden hebben geen drie supermarktvestigingen nodig om voldoende aantrekkingskracht te genereren. De huidige situatie laat dit ook zien. Tegelijkertijd is er geen reden het

aantal supermarkten te begrenzen tot de huidige twee. In de bestemmingsregeling is namelijk de voorwaarde voor voldoende parkeerruimte opgenomen.

Koningsbuurt

Koningsbuurt omvat enerzijds een kleinschalig woongebied en anderzijds een gemengd bedrijventerrein. De ligging van Koningsbuurt is veranderd door de nieuwe aansluiting op de N31. Daardoor is het gebied goed bereikbaar vanuit de omliggende woonbuurten. Het gebied grenst ook direct aan het woongebied Het Oosterpark. De ligging is vergelijkbaar met de andere supermarktlocaties die ook zijn gelegen in de nabijheid van woongebieden en bereikbaar via de lokale hoofdwegenstructuur. Koningsbuurt ligt nog beter nu er een directe aansluiting op de N31 is gerealiseerd. Vanuit het perspectief van de binnenstad, verkeer of parkeren zijn er geen dwingende redenen van algemeen belang die zich verzetten tegen het toestaan, onder voorwaarden, van een supermarktvestiging in dit gebied. De locatie moet wel direct vanaf de lokale hoofdwegenstructuur bereikbaar zijn.

Oostpoort

Het gebied Oostpoort ligt afzijdig van de woongebieden in Harlingen en is niet geschikt als supermarktvestiging.

4.4. Toetsing aan de voorwaarde ‘evenredigheid’

De motivering voor het al dan niet toestaan van supermarkten aan het ‘evenredigheids criterium’ moet voldoen aan de volgende criteria:

- de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
- de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
- de maatregel gaat niet verder dan nodig is; er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

De regels voor supermarkten zoals die in de bestemmingsplannen zijn opgenomen, worden aan deze criteria getoetst.

4.4.1. Geschiktheid

De maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. In de situaties die zich in Harlingen voordoen, is hiervan sprake. Enerzijds is het selectief toestaan van supermarktvestigingen nodig om ervoor te zorgen dat de supermarkten op de juiste locaties worden gevestigd gelet op de detailhandelsstructuur, bereikbaarheid, ontsluiting en parkeren. Anderzijds is het uitsluitend toestaan van supermarkten en niet van reguliere detailhandel, geschikt ter voorkoming van verplaatsing van reguliere detailhandel naar supermarktlocaties. Dat kan ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van de binnenstad en toename van leegstand in de binnenstad tot gevolg hebben. Dit blijkt ook uit het onderzoek dat is verricht voor de Detailhandelsstructuurvisie en de analyse in paragraaf 3.2. In dat opzicht zijn specifieke gegevens voor het opnemen van de beperking tot supermarktvestiging op de solitaire supermarktlocaties beschikbaar.

4.4.2. Coherent en systematisch

De maatregel moet op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd (hypocrisietest). Bij de toetsing aan de ‘noodzakelijkheid’ is reeds ingegaan op het verschillende karakter en ligging van de supermarktlocaties, ondersteund door de analyse die hierna is opgenomen. Gelet op die verschillen is het coherent en systematisch uit te gaan van de volgende toelaatbaarheid van supermarkten.

- Albert Heijn-locatie
Op deze locatie wordt uitsluitend een supermarkt toegestaan, geen andere branches.
- Kimswerda
Supermarkten zijn toegestaan.
- Verspreide supermarktlocaties
Ter plaats is een supermarkt toegestaan.
- Harlingen Wonen

Geen supermarkt toegestaan.

Door het verschil in locaties is de differentiatie in de toelaatbaarheid van supermarktvestigingen verklaarbaar en daarmee coherent en systematisch.

4.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)

De maatregel mag niet verdergaan dan nodig is. In dat opzicht moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

Niet verder dan nodig

Op enkele locaties zijn alleen supermarkten toegestaan (Albert Heijn, Jumbo en Aldi), op andere locaties reguliere detailhandel (Het Oosterpark) of volumineuze detailhandel (KimsWerda). Daarbij wordt het volgende overwogen.

Havenkwartier: Albert Heijn

De Albert Heijnlocatie heeft betekenis voor de binnenstad gezien de relatief beperkte afstand van 250 meter. Daardoor is het noodzakelijk die locatie als supermarktlocatie te behouden. In de uitspraak van Appingedam is bevestigd dat supermarkten van belang zijn voor centrumgebieden en dat om die reden verplaatsing naar elders negatief kan uitwerken voor een centrumgebied.²²⁾

Havenkwartier en Westerzeedijk: Jumbo en Aldi

De locaties van Aldi en Jumbo zijn op zodanige afstand van de binnenstad gelegen, dat bij beëindiging van de supermarkt, andere branches ter vervanging kunnen worden toegestaan. Dat kan geen reguliere detailhandel zijn in verband met de binnenstad, uitsluitend volumineuze detailhandel (zie hoofdstuk 1).

Het Oosterpark

Op de supermarktlocaties in Het Oosterpark wordt nu al reguliere detailhandel toegestaan. Detailhandel in volumineuze goederen is niet toegestaan, mogelijk in verband met de bereikbaarheid. Het is echter niet noodzakelijk (kleinere) vestiging voor volumineuze detailhandel op voorhand uit te sluiten aangezien, gelet op ontsluiting en parkeren, ook supermarkten passend zijn. Het zullen voornamelijk wijkgebonden vestigingen zijn. De voorgestelde aanpassing zorgt voor verruiming van de regeling.

KimsWerda

Op KimsWerda zijn supermarkten toegestaan. Mocht een supermarkt vertrekken, dan is volumineuze detailhandel als vervangende branche toegestaan. Het toestaan van andere branches, zoals reguliere detailhandel, stuit op het belang van de binnenstad.

Koningsbuurt en Oostpoort

In Koningsbuurt en Oostpoort zijn geen supermarkten aanwezig of direct toegestaan, in Koningsbuurt wel via een afwijkingsbevoegdheid (westelijk deel). De regeling voorziet reeds in het toestaan van volumineuze detailhandel. Supermarkten zijn niet op Oostpoort of het oostelijk deel van Koningsbuurt aanvaardbaar, gezien de ligging ten opzichte van woonbuurten en afstand tot de lokale hoofdwegestructuur.

Flankerende maatregelen

Met het toestaan van supermarkten op diverse locaties worden ontwikkelingsmogelijkheden geboden die een hogere marktwaarde vertegenwoordigen dan andere branches. Daardoor is het toestaan van (uitsluitend) supermarkten geen beperking.

Het toelaatbaar stellen van reguliere detailhandel zal ongetwijfeld tot gevolg hebben dat zich winkels vestigen die concurreren met of verplaatst worden vanuit de binnenstad. Flankerende maatregelen kunnen dit niet ondervangen of tegengaan. Daarom is de brancheringsregeling, die reguliere detailhandel uitsluit, evenredig. In bijlage 5 wordt hier uitvoeriger op ingegaan.

²²⁾ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569, r.o. 10.1

Flankerende maatregelen kunnen ook het effect van beëindiging van een supermarkt op de Albert Heijn-locatie onvoldoende compenseren of borgen dat geen nadelige effecten ontstaan. De beperking tot de vestiging van uitsluitend een supermarkt op die locatie voldoet dan ook aan het evenredigheids criterium.

4.5. Kader en aanpassingen bestemmingsregelingen

Om aan de voorwaarde van noodzakelijkheid te voldoen wordt het volgende kader voor vestiging van supermarkten en supermarktlocaties gekozen.

- De mogelijkheden voor vestiging van supermarkten kunnen op de huidige voor supermarkten aangewezen locaties en gebieden, waaronder de solitaire supermarktvestigingen en Kimswerda, worden behouden.
- Vervanging van supermarkten op die locaties, door andere branches is mogelijk. Dat betreft volumineuze detailhandel; regulier detailhandel is niet aanvaardbaar in verband met de binnenstad.
- Alleen op de huidige Albert Heijn-locatie is behoud van een supermarkt noodzakelijk in verband met de binnenstad.
- De verwachting is dat de Aldi gaat verplaatsen. Voor het gebied tussen de Waddenzee-Spoorstraat-Bolswardervaart zijn namelijk transformatieplannen in voorbereiding. Als de Aldi vertrekt, moeten nieuwe functies in die plannen passen.
- In Het Oosterpark is in de zuidelijke winkelstrip aan de Groen van Prinstererstraat volgens de geldende bestemmingsregeling geen supermarkt toegestaan. Op die locatie is een kleinschalige foodmarkt in theorie altijd nog een optie. Het zonder meer uitsluiten van een supermarkt, hoe klein ook, is niet te onderbouwen. De beperking is niet noodzakelijk, gaat verder dan nodig en is dus niet evenredig. In de winkelstrips aan de Groen van Prinstererstraat en op de voormalige supermarktlocatie aan de Joost van den Vondelstraat kan volumineuze detailhandel als vervanging van reguliere detailhandel worden toegestaan, mede om dat het om kleinschalige vestigingen zal gaan. Het uitsluiten van dergelijke kleinschalige volumineuze detailhandel is namelijk niet te rechtvaardigen (niet noodzakelijk, niet evenredig). Met de eigenaar van het pand aan de Joost van den Vondelstraat kan ook overleg worden gevoerd over een andersoortige verbreding van de bestemming gelet op het huidige gebruik van het pand.
- Op het bedrijventerrein Koningsbuurt is ruimte voor supermarktvestiging, ontsloten via de lokale hoofdwegenstructuur. Een locatie midden of aan de oostzijde van het bedrijventerrein past niet in de structuur van het gebied. De vestigingsbeperking tot het westelijk deel is noodzakelijk.
- Op Oostpoort kan geen ruimte voor supermarkten worden geboden.

5. Oppervlaktematen

5.1. Bestemmingsregeling

In bestemmingsplannen worden in regelingen oppervlaktematen gebruikt in de vorm van een maximumoppervlaktemaat of een minimumoppervlaktemaat. In Harlingen zijn oppervlaktematen in drie bestemmingsplannen opgenomen. De strekking van de regelingen en motivering is in de tabel opgenomen. Een uitgebreider overzicht is in bijlage 3 opgenomen. De beperking is **geel** gemarkeerd.

Tabel 5.1 Overzicht beperkingen in bestemmingsplannen in Harlingen

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Harlingen - Willemshaven	Willemshaven	Maximum verkoopvloeroppervlak 500 m²	Bij een grotere oppervlakte wordt de voorzieningenstructuur in Harlingen onder druk gezet.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Minimum brutoverkoopvloeroppervlak te 1.000 m² volumineuze detailhandel	Fysiek en financieel zijn winkelveorzieningen (supermarkten en PDV-branches) van 1.000 m ² en meer moeilijk inpasbaar in de binnenstad, met name door de verkeersbewegingen. Het betreft dus winkels die qua omvang en formule niet meer in het centrum passen. Het centrum van Harlingen en Kimswerda bepalen gezamenlijk het aanbod en de mogelijkheden in de detailhandel in Harlingen.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Maximum brutovloeroppervlakte 5.000 m² volumineuze detailhandel	Met de maximale bruto verkoopvloeroppervlakte van 5.000 m ² per vestiging wordt voorkomen dat er winkelvestigingen komen die niet bij de schaal en de aard van Harlingen passen.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Minimum winkelvloeroppervlakte 750 m² volumineuze detailhandel (afwijkingsbevoegdheid)	Oppervlaktemaat is ontleend aan de schaal van de binnenstad van Harlingen. Uitgangspunt is dat het vanwege ruimtebeslag of verkeersoverlast onmogelijk en/of ongewenst is de betreffende vestiging in het bestaande winkelapparaat in te passen.
Harlingen Oostpoort	Harlingen Wonen	Geen maatvoering	Geen motivering.
	Bedrijventerrein	Afwijkingsbevoegdheid voor volumineuze detailhandel zonder maatvoering .	

5.2. Oppervlakte winkels in Harlingen

De binnenstad van Harlingen is historisch en de ruimtelijke structuur is fijnmazig. Een groot aantal winkels hebben een relatief beperkt oppervlak. Het segment kleine winkels varieert in oppervlakte.

Tabel 5.2 Oppervlakte van winkels in de binnenstad van Harlingen

	aantal panden centrumgebied	aantal leegstaande panden centrumgebied
0 tot 50 m ² wvo	64	2
50 tot 100 m ² wvo	73	5
100 tot 250 m ² wvo	42	2
250 tot 500 m ² wvo	11	0
500 tot 750 m ² wvo	2	1
750 tot 1.000 m ² wvo	1	0
1.000 tot 1.250 m ² wvo	0	0
groter dan 1.250 m ² wvo	0	
totaal	193	10

De meeste winkels in de binnenstad hebben een oppervlakte tussen 0 m² tot 500 m² WVO. In de binnenstad zijn enkele winkels van een grote omvang aanwezig: Blokker, Hema, Hubo en Scapino. Meerdere winkels bestaan uit samengevoegde panden met behoud van het historisch karakter. De metrage varieert tussen 450 m² WVO en 550/750 m² WVO met een uitschieter naar 960 m² WVO. Daaruit wordt geconcludeerd dat ondanks de fijnmazige structuur en het historisch karakter van panden, het goed mogelijk is ook grotere winkels in Harlingen te situeren tot circa 750 m² WVO.

Retail Risk Index

De kwetsbaarheid van de binnenstad van Harlingen blijkt uit de Retail Risk Index van Locatus (2019). De Retail Risk Index brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart. De indexen worden gebaseerd op vier indicatoren: pandindex, straatindex, branche-index en vraag & aanbodindex (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Verklarende tabel Retail Risk Index (Bron: Locatus, 2018)

Naam Kolom	Betekenis
Pandindex	De Retail Risk pandindex wordt bepaald op basis van pandmutaties en een strafpuntensysteem.
Straatindex	De Retail Risk straatindex (afbakening straat op basis van PC6) is het gemiddelde van alle pandscores in de straat, inclusief panden die leeg staan.
Branche-index	Het percentage ondernemers in de branche dat het afgelopen jaar in een soortgelijk winkelgebied is gestopt.
Vraag & aanbodindex	De verhouding tussen het aanbod en de vraag naar de branche, in de omgeving van het winkelpand.

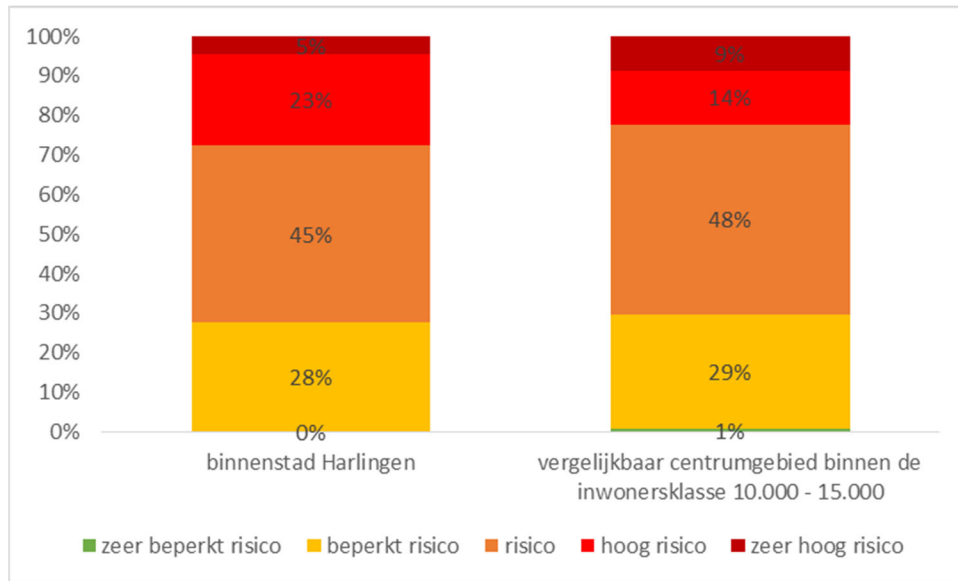
Op basis van de genoemde indicatoren wordt een gewogen gemiddelde berekend: de RRI. Hierin wordt de volgende schaalverdeling toegepast:

Tabel 5.4 Indeling risicogroepen RRI

zeer beperkt risico	beperkt risico	risico	hoog risico	zeer hoog
< 70	70 - 90	90 - 110	110 - 130	130 - 150

Algemeen

Uit figuur 5.1 blijkt dat in de binnenstad van Harlingen de twee hoogste risicoprofielen bovengemiddeld scoren (18%) ten opzichte van de scores in vergelijkbare centrumgebieden (22%).



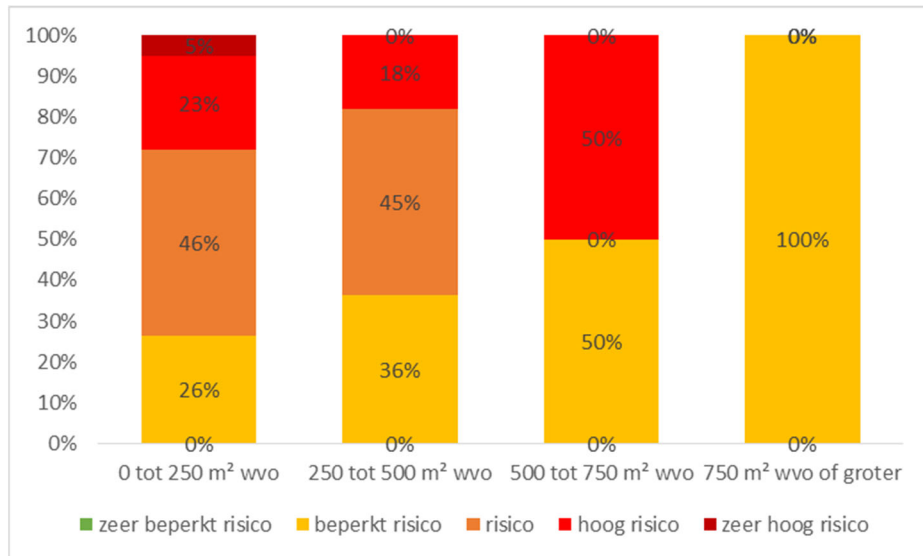
Figuur 5.1 Vergelijking RRI binnenstad Harlingen met vergelijkbare centra binnen de inwonersklasse 10.000 – 15.000 (bron: Locatus, 2019)

Tabel 5.5 Aantal panden naar risicoprofiel binnenstad Harlingen (Bron: Locatus, 2019)

aantal panden naar risicoprofiel binnenstad Harlingen	
zeer beperkt risico	0
beperkt risico	53
risico	86
hoog risico	44
zeer hoog risico	9

RRI naar oppervlak

In de binnenstad is er één pand groter dan 750 m². De vestiging is stabiel en de afgelopen jaren niet veranderd. Bij de panden die kleiner zijn is de bezetting van de panden instabieler. Dit blijkt uit figuur 5.2. Het risico op verandering van ondernemers in het pand is bij de panden tussen 500 m² en 750 m² aanzienlijk. Vandaar dat het niet aanvaardbaar is om elders detailhandelsvestigingen toe te staan binnen de bandbreedte van deze oppervlaktemaat. De stabiliteit komt dan verder onder druk te staan, terwijl dat al het geval is door de te verwachten bevolkings- en marktontwikkelingen. Daarbij is van belang dat het aantal bestaande grote panden in de huidige situatie betrekkelijk gering is. Echter, er zijn voorbeelden dat panden zijn samengevoegd, zodat het niet is uitgesloten dat in de toekomst meer grotere panden beschikbaar komen.



Figuur 5.2. Retail Risk Index naar oppervlakte van een winkelpand

Tabel 5.6 Aantal panden binnenstad Harlingen naar omvang en risicoprofiel (bron: Locatus, 2019)

	0 tot 250 m² wvo	250 tot 500 m² wvo	500 tot 750 m² wvo	750 m² wvo of groter
zeer beperkt risico	0	0	0	0
beperkt risico	47	4	1	1
risico	81	5	0	0
hoog risico	41	2	1	0
zeer hoog risico	9	0	0	0

Voor het bepalen van een onderscheidende oppervlaktemaat is inzicht nodig in de gemiddelde grootte van een pand voor diverse formules, die belangrijk zijn voor een centrumgebied.

Tabel 5.7 Overzicht gemiddelde grootte van een winkel per formule (bron: Locatus, 2019)

winkelketen	gemiddelde omvang in kernen met 10.000 tot 15.000 inwoners	gemiddelde omvang in centrumgebieden van kernen met 10.000 tot 15.000 inwoners
Action	795	794
BCC	753	336
Blokker	458	463
Bristol	910	908
Bruna	189	188
EP	301	264
Elec World	260	224
Expert	378	381
HEMA	572	573
Hubo NL	599	566
Intertoys	259	256
Marskramer	297	297
Scapino	654	646
Shoeby	238	239
Top 1 Toys	305	277
Zeeman	220	218

In de binnenstad van Harlingen zijn drie panden groter dan 500 m² WVO.

Tabel 5.8 Overzicht panden groter dan 500 m² WVO grootte van een pand (bron: Locatus, 2019)

Winkelketen	Adres	Oppervlakte winkelpand m ² WVO
Hema	Voorstraat 39	962
Scapino	Voorstraat 36	525
Leegstand	Voorstraat 87	525

Ter plaatse van KimsWerda is volumineuze detailhandel toegestaan. Als wordt gekeken naar formules in de woonbranche, die representatief zijn voor een PDV/GDV-gebied, dan blijkt dat het gemiddelde oppervlak 698 m² WVO per winkel bedraagt. Logischerwijs is de gemiddelde omvang per winkel in de woonbranche in centrumgebieden kleiner, maar op PDV/GDV locaties aanzienlijk groter. KimsWerda is bedoeld als PDV/GDV-gebied en voor supermarkten. Mede gelet op de gemiddelde oppervlakte is een minimale oppervlakte van 750 m² wvo onderscheidend.

Tabel 5.9 Gemiddelde oppervlakte winkels in woonbranche (bron: Locatus, 2019)

Omvang	totaal gemiddelde omvang m ²	gemiddelde omvang in centra m ²	gemiddelde omvang op PDV/GDV m ²	gemiddelde omvang op solitaire locaties m ²
gemiddelde omvang per winkel woonbranche in Nederland	698	302	1.406	688

Als overwogen wordt om de minimale oppervlakte maat te verlagen naar 500 m² wvo, dan neemt het risico toe dat winkels zich eerder in de periferie gaan vestigen, dan in het centrum. De begrenzing van 750 m² zorgt voor een passend onderscheid.

Minimumoppervlaktemaat

Uit deze analyses volgt dat de minimumoppervlakte van 750 m² wvo een onderscheidende maatvoering is. Grotere winkelvestigingen buiten de binnenstad hebben geen nadelige consequenties voor de binnenstad. Daarbij wordt overwogen dat het gedifferentieerde winkelaanbod, met name bestaand uit kleinere vestigingen, een specifiek bezoeks-motief met zich meebrengen, recreatief winkelen, dat onderscheidend is van de grootschalige winkelvestigingen. Voorts zorgt de branchering voor behoud van deze winkels in de binnenstad.

5.3. Toetsing aan de voorwaarde ‘noodzakelijkheid’

De vraag is welke ‘dwingende reden van algemeen belang’ als motivering dient voor het opnemen van minimumoppervlaktematen of maximumoppervlaktematen. De gegeven motiveringen zijn terug te voeren op het behoud van de aantrekkelijkheid van de binnenstad en het voorkomen van leegstand. Het is gewenst dit expliciet als motivering vast te stellen.

- Willemshaven
Het opnemen van de maximumoppervlakte van 500 m² WVO voor detailhandel waarborgt dat de detailhandelsontwikkeling kleinschalig blijft en geen consequenties heeft voor de binnenstad.
- KimsWerda, Koningsbuurt, Oostpoort
De minimumoppervlakte voor detailhandel van 750 m² of 1.000 m² WVO heeft als effect dat alleen de grote winkels, die niet in de binnenstad kunnen worden ingepast, zich buiten de binnenstad vestigen. Anders zouden deze winkels voor Harlingen verloren gaan.
- KimsWerda

Met het maximumoppervlak van 5.000 m² BVO wordt gereguleerd dat de nog grotere winkelvestigingen zich in Leeuwarden op de daarvoor aangewezen locatie vestigen. Aanvullend wordt overwogen dat de aantrekkelijkheid van de binnenstad nog steeds onder druk staat en nog verder onder druk komt te staan. Dit heeft als consequentie dat de leegstandssituatie eerder verslechtert dan verbetert. Er zijn dus dwingende redenen van algemeen belang voor het opnemen van beperkingen in de vorm van een oppervlaktemaat. Daarmee wordt voldaan aan de voorwaarden van noodzakelijkheid van de beperkingen.

5.4. Toetsing aan de voorwaarde 'evenredigheid'

De motivering voor de oppervlaktemaatvoeringen aan het 'evenredigheids criterium' moet voldoen aan de volgende criteria:

- de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
- de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
- de maatregel gaat niet verder dan nodig is; er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

De oppervlaktemaatvoeringen zoals die in de bestemmingsplannen zijn opgenomen, worden aan deze criteria getoetst.

5.4.1. Geschiktheid

Met het opnemen van oppervlaktematen wordt beoogd de aantrekkelijkheid van de binnenstad te behouden en (verdere) leegstand te voorkomen. Bij gemis van de oppervlaktematen kunnen zich met name ook kleinere winkels buiten de binnenstad vestigen, die net zo goed of zelfs beter in de binnenstad gevestigd kunnen zijn. Om dat te voorkomen is de maatregel geschikt.

5.4.2. Coherent en systematisch

De maatregel moet op coherente en systematische wijze worden uitgevoerd (hypocrisietest). Doordat er verschillende oppervlaktematen zijn opgenomen, vergt dit een nadere beoordeling.

Kimswerda, Koningsbuurt en Oostpoort

Voor Kimswerda geldt een minimumoppervlaktemaat van 1.000 m² BVO (brutoverkoopvloeroppervlak). In de plangebied van Koningsbuurt en Oostpoort is volumineuze detailhandel via een afwijkingsbevoegdheid vanaf 750 m² WVO (winkelvloeroppervlak) toegestaan. Voor dit verschil bestaat geen motivering. Die is gelet op de gebiedskarakteristieken ook niet te geven. Vandaar dat gelijkschakeling nodig is om te voldoen aan het betreffende criterium. Er zijn in de huidige situatie weliswaar een betrekkelijk gering aantal grotere panden in de binnenstad beschikbaar. Door samenvoeging van panden kunnen er meer beschikbaar komen, zoals dit ook in de binnenstad al eerder is gebeurd.

Verspreide gelegen detailhandelslocaties

Voor de verspreid gelegen winkellocaties geldt geen oppervlaktemaat. Als de branchering wordt verruimd volgens de categorieën zoals in hoofdstuk 3 is voorgesteld, is toevoeging van een oppervlaktemaatvoering coherent en systematisch.

Willemshaven

De maximale oppervlakte voor detailhandel op de Willemshaven bedraagt 500 m² WVO ter voorkoming van concurrentie met de binnenstad. Toeristisch-recreatieve detailhandel is in ondergeschikte vorm toegestaan; dat is een andere vorm van detailhandel dan op bijvoorbeeld Kimswerda is beoogd. Ook de ligging van Willemshaven is anders dan de andere locaties die hiervoor zijn genoemd. Vandaar dat ondanks de afwijkende maatvoering, sprake is van een coherente en systematische toepassing van de maatvoeringsmaatregel.

Maximumoppervlakte

Het opnemen van een maximumoppervlaktemaat van 5.000 m² BVO voor andere locaties dan Kimswerda, wordt niet overwogen. De betreffende locaties zijn kleiner van omvang.

5.4.3. Niet verder dan nodig, andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen)

Bij de toetsing aan het criterium dat de maatregel niet verder mag gaan dan nodig is, komt de vraag aan de orde welke oppervlaktemaat moet worden gekozen. In dat opzicht moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

Niet verder dan nodig*Kimswerda, Koningsbuurt, Oostpoort, Harlingen Wonen*

Voorgesteld wordt voor Kimswerda, Koningsbuurt en Oostpoort een minimumoppervlaktemaat van 750 m² WVO op te nemen. Winkels die kleiner zijn, kunnen zich in de binnenstad vestigen. Dat blijkt immers mogelijk te zijn gezien de oppervlaktematen van de bestaande grotere winkels. Zelfs grotere winkels kunnen in de binnenstad een pand of aaneengeschakelde panden vinden. Het is gewenst tussen de maatvoering in de binnenstad en de maatvoering voor elders een verschil aan te houden, ter voorkoming van het in beperkte mate oprekken van de oppervlaktemaat om zich bijvoorbeeld buiten de binnenstad te kunnen vestigen. Vandaar dat de minimumoppervlaktemaat voor deze winkelgebieden op 750 m² wordt gesteld.

De maximumoppervlakte voor een winkel ter plaatse van Kimswerda bedraagt 5.000 m² BVO. Daarmee worden winkels voorkomen die boven de schaal en maat van Harlingen uitstijgen. Aanpassing van die maat is niet nodig, omdat de maatregel niet verder gaat dan nodig. Dergelijk grote winkels moeten in Leeuwarden worden gevestigd. Voor de situatie in Harlingen blijkt dit in de praktijk geen beperking te zijn.

Verspreide winkellocaties en supermarktlocaties

Ook voor de verspreid gelegen winkellocaties wordt een minimumoppervlaktemaat van 750 m² WVO ingevoerd voor volumineuze detailhandel. Dat geldt ook voor de supermarktlocaties zoals bedoeld in hoofdstuk 4. Hiervoor is de motivering gegeven.

Willemshaven

De maximumoppervlakte voor de Willemshaven wordt gehandhaafd op 500 m² WVO om de kleinschaligheid van het winkelgebied te waarborgen.

Harlingen Wonen

Voor Harlingen Wonen geldt geen maatvoering. Het verdient de voorkeur hiervoor eenzelfde regeling te treffen als voor de vergelijkbare locaties. Dat betekent toevoeging van een maatvoering in de vorm van een minimumoppervlakte van 750 m² WVO voor volumineuze detailhandel.

Flankerende maatregelen

Het opnemen van oppervlaktematen gaat niet verder dan nodig als wordt gekeken naar de inzet van flankerende maatregelen voor de binnenstad.

Door de gemeente Harlingen zijn in samenwerking met andere partijen, zoals ondernemers, de afgelopen jaren initiatieven ondernomen voor versterking van het functioneren van de binnenstad. De flankerende maatregelen kunnen niet voorkomen dat wanneer buiten de binnenstad ruime vestigingsmogelijkheden worden geboden voor reguliere detailhandel, dat die mogelijkheden ook worden benut. Het kan dan gaan om te verplaatsen winkels of winkels die concurreren met gevestigde winkel in de binnenstad. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben.

Lagere huisvestingslasten, betere parkeermogelijkheden en een goede bereikbaarheid kunnen voor ondernemers belangrijker zijn dan een monumentale binnenstad of allerlei flankerende maatregelen, zoals subsidies en dergelijke. De afname van winkels in de binnenstad manifesteert zich immers nadrukkelijk gedurende enkele jaren, terwijl flankerende maatregelen zijn ingezet. Vandaar dat de

maatregel van het opnemen van een minimumoppervlaktemaat nodig is, ondanks het grote belang van flankerende maatregelen waarmee levendigheid en vitaliteit van de binnenstad wordt nagestreefd. De Afdeling heeft deze motieven als toereikend aangemerkt in de uitspraak van Appingedam.²³

In bijlage 5 wordt hier uitvoeriger ingegaan op inzet van flankerende maatregelen als alternatief van de minimumoppervlaktemaat. In een uitspraak van de Afdeling is het opnemen van een minimumoppervlaktemaat aanvaard²⁴. In dat verband zijn bijvoorbeeld flankerende maatregelen zoals woningbouw in een binnenstad beoordeeld. Naast die maatregelen is het opnemen van de maatvoeringsbepaling noodzakelijk en evenredig aangemerkt.

5.5. Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen

Het volgende kader en aanpassingen worden voor de oppervlaktemaatvoering in de bestemmingsregeling aangehouden.

- Minimumoppervlakte PDV ter plaatse van verspreid gelegen winkels, KimsWerda, Koningsbuurt en Oostpoort
Voor de verspreid gelegen winkellocaties en voor volumineuze detailhandel op KimsWerda, Koningsbuurt en Oostpoort wordt een minimumoppervlaktemaat van 750 m² WVO per winkelvestiging aangehouden. Dat betekent een verruiming voor KimsWerda.
- Andere maatvoeringen
De andere maatvoering, zoals de maximumoppervlakte voor winkels in de Willemshaven (500 m² WVO) en de maximumoppervlaktemaat van 5.000 m² BVO voor een winkel op KimsWerda worden gehandhaafd.

²³ Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

²⁴ Súdwest-Fryslân, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939

6. Beleid voor Harlingen

6.1. Beleid voor detailhandel in Harlingen

Het beleidskader ten aanzien van detailhandel bestaat uit drie relevante documenten:

- Detailhandelsstructuurvisie Harlingen, dynamiek met karakter (2013);
- Motie VVD en D66 9 november 2016 – voorbereidingsbesluit 16 bestemmingsplangebieden (2016);
- Bestuursakkoord 2018 – 2022 Bouwen aan een betere toekomst (2018)

Centraal in het beleid staat het behoud en versterking van de binnenstad van Harlingen en het toestaan van volumineuze detailhandel op enkele aangewezen locaties alsmede een specifieke detailhandelsontwikkeling ter plaatse van Kimswerda. Op basis van het beleid is in de binnenstad reguliere detailhandel toegestaan, wordt het afbouwen van het aantal winkels in enkele aanloopstraten beoogd en geldt een brancheringsregeling voor de volumineuze detailhandelslocaties inclusief een oppervlakteregeling. Voor andere locaties gelden andere specifieke regelingen, voortvloeiend uit de keuze voor versterking van de binnenstad. Het beleid is uitvoerig in bijlage 4 weergegeven.

6.2. Toetsing van de onderdelen uit het beleid

Het beleid is uitgewerkt in de verschillende bestemmingsregelingen. Deze regelingen zijn op drie onderdelen getoetst aan de Dienstenrichtlijn: branchering, supermarkten en oppervlaktemaatvoeringen. Op basis van de toetsingen zijn conclusies geformuleerd voor het aan te houden kader en de aanpassingen van de bestemmingsregelingen. Gelet op de samenhang tussen bestemmingsregelingen en het beleid, hebben die kaders en aanpassingen ook betrekking op het beleid. Het beleid wordt dan ook op de voorgestelde wijze aangevuld en aangepast. Zie hiervoor de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk 7 zijn de aanpassingen gespecificeerd.

7. Conclusies en proces

7.1. Conclusies en proces

Het beleid van de gemeente Harlingen is gericht op een zo sterk mogelijke, levendige en vitale binnenstad. Dat zorgt ervoor dat de binnenstad enerzijds zo aantrekkelijk mogelijk is en anderzijds de leegstand zo beperkt mogelijk. Hiervoor worden in het beleid en de bestemmingsplannen maatregelen getroffen: branchering, specifieke regels voor supermarkten en supermarktlocaties en oppervlaktemaatvoeringen. Het betreft hier vestigingsbeperkingen voor detailhandel.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van toekomstbestendig beleid en bestemmingsregeling, van belang voor gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren, zeker voor zover het de binnenstad betreft.

Vervolgens worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd, waarbij enkele aanpassingen van beleid en bestemmingsregelingen worden voorgesteld.

Bij de totstandkoming van de Detailhandelsstructuurvisie zijn de ondernemers nauw betrokken geweest. Vertegenwoordigers van de ondernemers zijn ook bij herijking betrokken. In deze periode zal ook de gemeenteraad bij deze materie worden geconsulteerd.

7.2. Toekomstbestendigheid van vestigingsbeperkingen voor detailhandel en de Dienstenrichtlijn

Gemeentebestuur: beleid en bestemmingsregelingen

Voor het gemeentebestuur is het van belang dat het beleid en de bestemmingsregelingen toekomstbestendig zijn. De toekomstbestendigheid wordt mede bepaald door de Dienstenrichtlijn. Uit de Dienstenrichtlijn volgt dat vestigingsbeperkingen voor detailhandel moeten voldoen aan drie voorwaarden:

- a. 'Non-discriminatoir'
Er mag geen onderscheid gemaakt worden in de vestiging van een bedrijf op basis van het land van herkomst. Dit speelt in de ruimtelijke ordening doorgaans geen rol van betekenis.
- b. 'Noodzakelijkheid'
De noodzakelijkheid van een vestigingsbeperking moet worden aangetoond in het kader van een 'dwingende reden van algemeen belang'. Een voorbeeld hiervan is het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het centrum om de leefbaarheid te behouden en zo leegstand in het centrum te voorkomen.
- c. 'Evenredigheid'
De motivering aan het 'evenredigheids criterium' moet voldoen aan de volgende criteria:
 - de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
 - de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
 - de maatregel gaat niet verder dan nodig is; er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

Als de vestigingsbeperkingen aan de drie voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn voldoen, blijven die beperkingen in stand. Anders ontstaat hierover in ieder geval discussie en worden procedures gevoerd, tot aan de Raad van State toe. In het geval van het niet of niet volledig voldoen aan de Dienstenrichtlijn is het gewenst de vestigingsbeperkingen te laten vervallen, aan te passen of is in het kader van een procedure alsnog een nadere motivering voor de beperking nodig. Immers, alle beperkingen moeten worden onderbouwd.

Op welke wijze beperkingen moeten worden onderbouwd is door de Afdeling bestuursrechtspraak aangegeven in diverse eind- en tussenuitspraken.²⁵ De toetsing aan de Dienstenrichtlijn is in het schema weergegeven.



Ondernemers en vastgoedeigenaren

De toekomstbestendigheid van beleid en bestemmingsregelingen is op de eerste plaats voor het gemeentebestuur van belang. Dan ontstaat er als het ware zekerheid dat het beleid kan worden uitgevoerd en bestemmingsplannen kunnen worden gehandhaafd.

Ondernemers en vastgoedeigenaren hebben in het algemeen hetzelfde belang, zoals de ondernemers die in de binnenstad zijn gevestigd. Ook voor hen geldt dat als een vestigingsbeperking sneuvelt, ook zij de gevolgen kunnen ondervinden.

Voorts hebben de gemeente en alle ondernemers belang bij een sterke detailhandelsstructuur. Uit onderzoek blijkt dat een duidelijke profilering, te bereiken via branchering en oppervlaktemaatvoeringen, essentieel is. Voor een centrumgebied zijn grote trekkers, zoals Hema, Blokker en een supermarkt, van belang. Voor perifere locaties zijn dat een bouwmarkt en grootschalige woonwinkels. Behoud van deze trekkers voor de specifieke winkellocaties dient te worden gewaarborgd. Toekomstbestendige vestigingsbeperkingen zijn dus een gedeeld belang voor gemeente en alle ondernemers.

En anders?

Als beleid en bestemmingsregelingen niet aan de Dienstenrichtlijn voldoen en de motiveringen niet toereikend zijn, dan kan het gebeuren dat beperkingen die in een bestemmingsplan zijn opgenomen, onverbindend worden verklaard. Of dat weigeringen door het gemeentebestuur mee te werken aan een afwijkingsprocedures nietig worden verklaard en het gemeentebestuur als het ware gedwongen wordt toch mee te werken aan initiatieven. Om dit soort situaties te voorkomen, is een verkenning uitgevoerd

²⁵⁾ Appingedam, ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062; Schijndel, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196; Maastricht, 19 december 2019, ECLI:NL:RVS:2018:4195; Amsterdam, 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4173; Tilburg, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471; Arnhem, 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262; Zuid-Holland, 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965; Appingedam, ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569; Súdwest-Fryslân, 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2939; Franekeradeel, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269; Apeldoorn, 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506

om inzicht te krijgen of de beperkingen voldoende zijn onderbouwd en zo niet, of die beperking alsnog is te onderbouwen of dat de beperking moet worden bijgesteld.

7.3. Kader en aanpassingen geldende bestemmingsregelingen

Verspreide winkels en volumineuze detailhandel

Voor de verspreid gelegen detailhandelslocaties en voor Kimswerda en Harlingen Wonen blijft branchering in stand. Aan het bestemmingsplan voor Kimswerda wordt een uitsterfregeling (half jaar) toegevoegd voor sanering van detailhandel anders dan supermarkten en volumineuze detailhandel. Aanpassing van brancheringsregeling voor de verspreid gelegen detailhandelslocaties is wel nodig, die zijn nu te beperkt.

Voor de verspreid gelegen detailhandelslocaties wordt de branchering aangepast door detailhandel toe te staan in goederen binnen de eigen branche van de aanwezige detailhandelsvestiging. Voor de verspreid gelegen winkellocaties wordt de branchering aangepast door het toestaan van detailhandel in goederen binnen de eigen groep, hoofdbranche of branche:

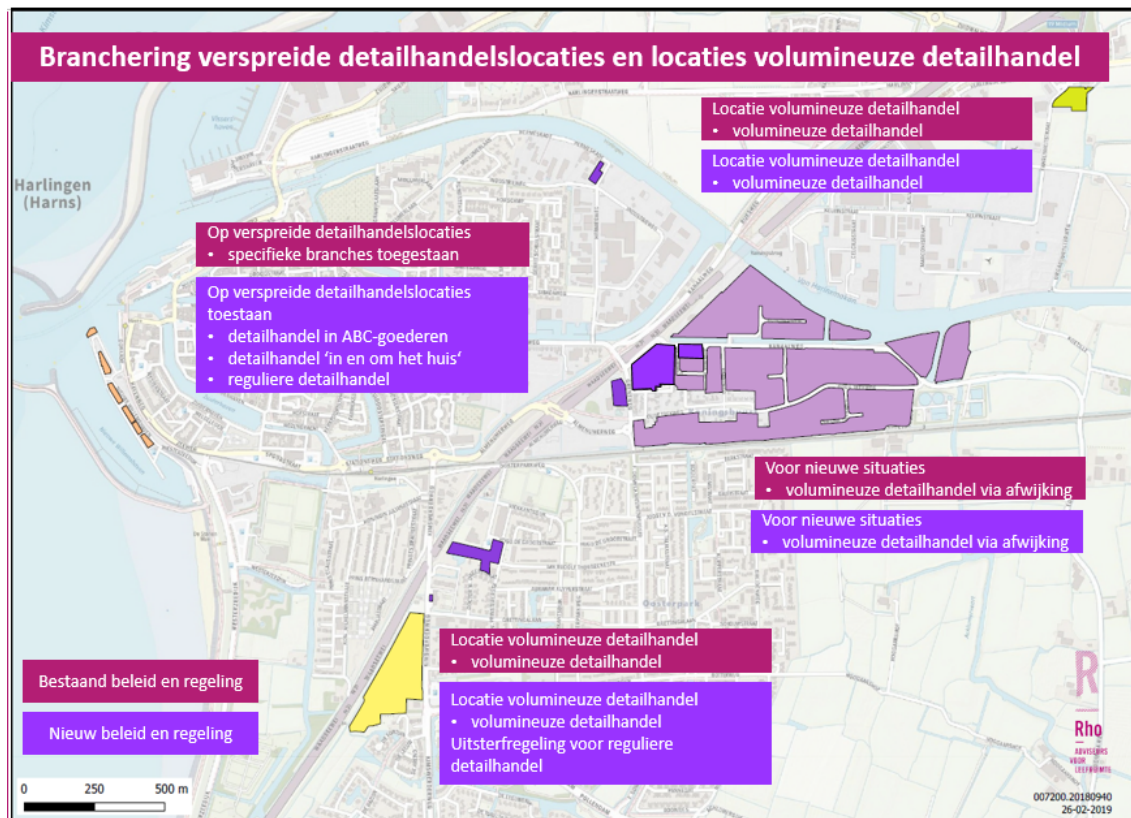
- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| • autohandel | Automotiv |
| • kringloopwinkel | Volumineuze detailhandel |
| • tuincentrum | In en om het huis |
| • toeristisch-recreatieve winkels | Toeristisch-recreatieve winkels |
| • verkoop van motorbrandstoffen | Brandstoffen |
| • volumineuze detailhandel | Volumineuze detailhandel. |

Dit onderscheid in branchering volgt uit het verschil in ruimtelijke effecten, zoals een verschil in verkeersintensiteit en parkeerbehoefte die bijvoorbeeld bij ABC-goederen aanmerkelijk lager is dan bij detailhandel in de branche 'in en om het huis'. Dat vraagt een betere bereikbaarheid, ontsluiting en parkeervoorziening.

Beperking van vestiging van reguliere detailhandel tot de binnenstad is noodzakelijk gelet op het belang van deze winkels voor de levendigheid, vitaliteit en aantrekkelijkheid van de binnenstad. Daarmee wordt leegstand in de binnenstad tegengegaan.

Voor Kimswerda wordt een uitsterfregeling voor reguliere detailhandel, anders dan supermarkten, toegevoegd die in werking treedt nadat de betreffende winkels minimaal zes maanden zijn beëindigd en niet door winkels anders dan een supermarkt of volumineuze detailhandel zijn vervangen.

De bijgestelde brancheringsmaatregel met aangevulde onderbouwing voldoet aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn.



Figuur 7.1 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling branchering verspreide detailhandelslocaties en locaties volumineuze detailhandel

Op de kaart zijn de locaties vermeld die zijn afgeleid van de geldende bestemmingsregelingen. Het kan zijn dat een bepaalde winkel ter plaatse is beëindigd. Dit zal bij de uiteindelijke aanpassing van de regeling worden beoordeeld.

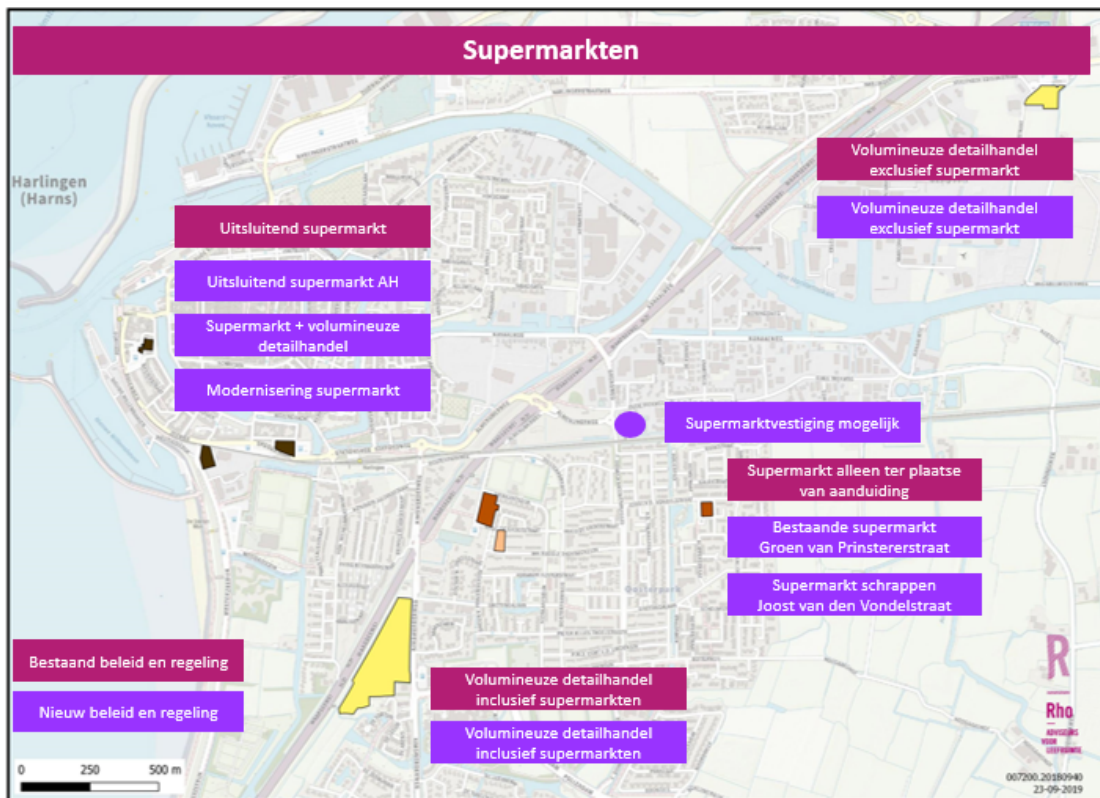
Supermarkten

Om aan de voorwaarde van de Dienstenrichtlijn te voldoen wordt het volgende kader voor vestiging van supermarkten en supermarktlocaties gekozen.

- Supermarkten kunnen op de huidige voor supermarkten aangewezen locaties en gebieden, waaronder de solitaire supermarktvestigingen en Kimswerda, worden behouden.
- Vervanging van supermarkten op die locaties, door andere branches is mogelijk. Dat betreft volumineuze detailhandel; regulier detailhandel is niet aanvaardbaar in verband met de binnenstad.
- Alleen op de huidige Albert Heijn-locatie is behoud van een supermarkt noodzakelijk in verband met de binnenstad.
- De verwachting is dat de Aldi gaat verplaatsen. Voor het gebied tussen de Waddenzee-Spoorstraat-Bolswardervaart zijn namelijk transformatieplannen in voorbereiding. Als de Aldi vertrekt, moeten nieuwe functies in die transformatieplannen voor het betreffende gebied passen.
- Hieruit volgt dat alleen de Jumbo-locatie overblijft voor het verruimen van de detailhandelsvestigingsmogelijkheden.
- In Het Oosterpark is in de zuidelijke winkelstrip aan de Groen van Prinstererstraat volgens de geldende bestemmingsregeling geen supermarkt toegestaan. Op die locatie is een kleinschalige foodmarkt in theorie altijd nog een optie. Het zonder meer uitsluiten van een supermarkt, hoe klein ook, is niet te onderbouwen. De beperking is niet noodzakelijk, gaat verder dan nodig en is dus niet evenredig. In de winkelstrips aan de Groen van Prinstererstraat en op de voormalige supermarktlocatie aan de Joost van den Vondelstraat kan volumineuze detailhandel als vervanging van reguliere detailhandel worden toegestaan, mede om dat het om kleinschalige vestigingen zal gaan. Het uitsluiten van dergelijke kleinschalige volumineuze detailhandel is namelijk niet te

rechtvaardigen (niet noodzakelijk, niet evenredig). Met de eigenaar van het pand aan de Joost van den Vondelstraat kan ook overleg worden gevoerd over een andersoortige verbreding van de bestemming gelet op het huidige gebruik van het pand.

- Op het bedrijventerrein Koningsbuurt is ruimte voor een supermarktvestiging, ontsloten via de lokale hoofdwegenstructuur. De voorkeur gaat uit naar een te verplaatsen supermarkt. Daarbij zijn er mogelijkheden voor modernisering en uitbreiding. Een locatie voor een supermarkt midden op of aan de oostzijde van het bedrijventerrein past niet in de structuur van het gebied. De vestigingsbeperking tot het westelijk deel is noodzakelijk.
- Op Oostpoort kan geen ruimte voor supermarkten worden geboden.

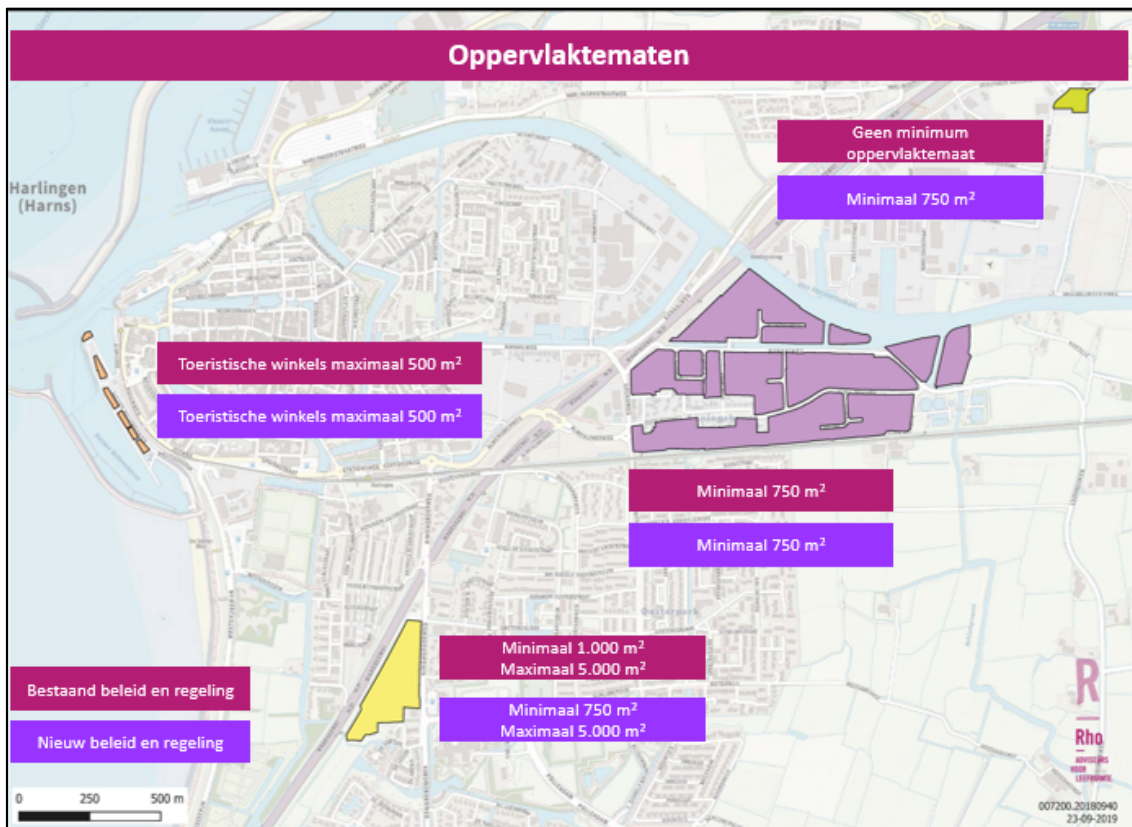


Figuur 7.2 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling supermarkten

Oppervlaktematen

Het volgende kader en aanpassingen worden voor de oppervlaktemaatvoering in de bestemmingsregeling aangehouden.

- Minimumoppervlakte PDV ter plaatse van verspreid gelegen winkels, Kimswerda, Koningsbuurt en Oostpoort: 750 m² WVO
Voor de verspreid gelegen winkellocaties en voor volumineuze detailhandel op Kimswerda, Koningsbuurt en Oostpoort wordt een minimumoppervlaktemaat van 750 m² WVO per winkelvestiging aangehouden. Dat betekent een verruiming voor Kimswerda van 1.000 m² naar 750 m² WVO.
- Andere maatvoeringen blijven behouden
De andere maatvoering, zoals de maximumoppervlakte voor winkels in de Willemshaven (500 m² WVO) en de maximumoppervlaktemaat van 5.000 m² voor een winkel op Kimswerda worden gehandhaafd.



Figuur 7.3 Visualisatie van aanpassing beleid en regeling oppervlaktematen

7.4. Proces

Ondernemers en raadsleden

Met vertegenwoordiging van de ondernemers wordt overleg gevoerd over de analyses en voorstellen. Aansluitend wordt een voorstel aan de gemeenteraad aangeboden via de reguliere procedure.

Aanpassing beleid, bestemmingsregelingen en afwijkingsprocedures

Beleid

Het beleidskader dient helder te zijn en te voldoen aan de Dienstenrichtlijn, inclusief onderbouwing. Aanpassing hiervan op relatief korte termijn is hiervoor de aangewezen weg.

Voorgesteld wordt het beleidskader aan te passen zoals hiervoor per onderdeel is voorgesteld.

- Verspreide detailhandelslocaties en locaties voor volumineuze detailhandel
 - Ter plaatse van detailhandelslocaties waar nu detailhandel in ABC-goederen (auto's, boten en caravans) en in gevaarlijke stoffen plaatsvindt, deze branches toestaan.
 - Op locaties waar een vorm van detailhandel in de branche in-en-om-het-huis plaatsvindt, die branche toestaan.
 - Op locaties waar een vorm van reguliere detailhandel ofwel detailhandel in dagelijkse en niet-dagelijkse goederen plaatsvindt, die branches toestaan.
 - Op Kimswerda en andere locaties wordt geen reguliere detailhandel toegestaan.
- Supermarkten
 - Op nagenoeg alle (voormalige) supermarktlocaties wordt volumineuze detailhandel als vervangende functie toegestaan.
 - Op de Albert Heijn-locatie blijft alleen een supermarkt toelaatbaar.
 - Op Het Oosterpark wordt ter plaatse van de zuidelijke winkelstrip aan de Groen van Prinstererstraat ook een supermarkt toegestaan.

- Vestiging van een supermarkt in het westelijke deel van de Koningsbuurt is voorstelbaar.
- Oppervlaktematen
 - KimsWerda, Koningsbuurt, Oostpoort (Harlingen Wonen) en verspreid gelegen detailhandelslocaties: de minimumoppervlaktemaat wordt gesteld op 750 m² WVO.
 - KimsWerda: de maximumoppervlaktemaat van 5.000 m² wordt behouden.
 - Willemshaven: de maximumoppervlakte van 500 m² WVO wordt behouden.

Deze notitie kan als een addendum of als herziening van de Detailhandelsstructuurvisie worden vastgesteld. Deze aanpassingen passen binnen het provinciaal beleid. Of dat beleid volledig voldoet aan de Dienstenrichtlijn is in deze notitie niet beoordeeld. Bepalend is of het gemeentelijk beleid de toets aan de Dienstenrichtlijn doorstaat. Dat is het geval.

Bestemmingsregelingen aanpassen of kiezen voor afwijkingsprocedures

Er is een keuze nodig tussen het direct aanpassen van bestemmingsregelingen of het op termijn aanpassen hiervan. Bij de laatste keuze kan de dynamiek tussentijds via afwijkingsprocedures worden gefaciliteerd.

- Verspreide winkels en volumineuze detailhandel
Of daadwerkelijk behoefte bestaat aan een aanpassing van de branchering hangt af van de ontwikkeling van de betreffende winkel op die locatie. De verwachting is dat de bestaande detailhandelsvestigingen blijven voortbestaan. Het is zelfs goed denkbaar dat er een andere functie, bijvoorbeeld woningbouw, in beeld komt ter vervanging van de aanwezige winkel. Het is voorbarig de vestigingsbeperkingen te verruimen.
De voorkeur gaat uit naar het faciliteren van ontwikkelingen via afwijkingsprocedures. In een later stadium kan de bestemmingsregeling worden aangepast.
- Supermarkten
De verwachting is dat de meeste supermarkten worden gehandhaafd. Vandaar dat het onnodig is actief de bestemmingen te verruimen door de bestemmingsregeling aan te passen.
De voorkeur gaat uit naar het faciliteren van ontwikkelingen via afwijkingsprocedures. In een later stadium kan de bestemmingsregeling worden aangepast.
- Oppervlaktematen
Voor KimsWerda is de aanpassing van het bestemmingsplan actueel doordat hiertoe een verzoek is ingediend door de vastgoedondernemer. Het aanpassen van de minimummaat van 1.000 m² BVVO in 750 m² WVO kan dus op korte termijn gebeuren.
Het vereiste van coherent en systematisch handelen brengt met zich mee dat deze oppervlaktemaat voor volumineuze detailhandel ook wordt aangepast in of toegevoegd aan de bestemmingsplannen met mogelijkheden voor volumineuze detailhandel (Koningsbuurt en Oostpoort).
Na aanpassing van de Detailhandelsstructuurvisie kan het betreffende beleid de basis vormen voor het voeren of weigeren van aanvragen voor toepassing van afwijkingsprocedures.



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

Bijlagen

Bijlage 1 Verspreide winkels en volumineuze detailhandel 1

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Harlingen – De Spiker e.o.	Kringloopwinkel aan de Hermesgade op het bedrijventerrein	Op het perceel is alleen een kringloopwinkel toegestaan.	Met aanduidingen zijn andersoortige functies dan bedrijven bevestigd.
Harlingen - Oostpoort	Gedeelte bedrijventerrein	Afwijkingsbevoegdheid voor volumineuze detailhandel als: • detailhandel door ruimtebeslag of verkeersoverlast niet te handhaven in binnenstad Harlingen of andere delen van de stad; • geconcentreerde vestiging noordwestelijke deel; • geen onevenredige afbreuk detailhandelscentra regio, kernwinkelgebieden en andere detailhandels-concentraties; • de detailhandelsfunctie qua aard en schaal passend is in Harlingen; • geen onevenredige afbreuk verkeers- en parkeersituatie.	Onder voorwaarden is situering van volumineuze detailhandel toegestaan.
Harlingen - Oostpoort	Harlingen Wonen	Volumineuze detailhandel.	Binnen de bestemming "Detailhandel" is alleen volumineuze detailhandel toegestaan.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Voor afzonderlijke percelen zijn specifieke branches toegestaan overeenkomstig de bestaande situatie: • motorbrandstoffen; • detailhandel (elektronicazaak) • volumineuze detailhandel	Voor de bestaande detailhandelsbedrijven in het plangebied is een specifieke regeling getroffen, waarbij deze bedrijven op de huidige locatie kunnen blijven functioneren.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Afwijkingsbevoegdheid voor volumineuze detailhandel als: • detailhandel door ruimtebeslag of verkeersoverlast niet te handhaven in binnenstad Harlingen of andere delen van de stad; • geconcentreerde vestiging westelijke deel; • geen onevenredige afbreuk detailhandelscentra regio,	Gezien de schaal van volumineuze detailhandelsbedrijven in relatie tot de schaal van de binnenstad van Harlingen, is het (bij voorkeur de westelijke delen van) geschikt voor vestiging daarvan. Uitgangspunt is dat het vanwege ruimtebeslag of verkeersoverlast onmogelijk en/of ongewenst is de betreffende vestiging in het bestaande winkelapparaat in te passen.

		kernwinkelgebieden en andere detailhandelsconcentraties; • de detailhandelsfunctie qua aard en schaal passend is in Harlingen; • geen onevenredige afbreuk verkeers- en parkeersituatie.	
Harlingen – Willemshaven	Willemshaven	Detailhandel alleen ten dienste van en ondergeschikt aan toeristisch-recreatieve functie van de haven.	Bij een ruimere bestemming wordt de voorzieningenstructuur in Harlingen onder druk gezet.
Harlingen – Perseverantierrein	Tussen N31, Grensweg en spoorlijn Specifieke percelen	Voor afzonderlijke percelen zijn specifieke branches toegestaan overeenkomstig de bestaande situatie: • motorbrandstoffen • autohandel	Bestaande functies zijn met een aanduiding bevestigd.
Harlingen – Het Oosterpark	Twee winkelstrips aan Groen van Prinstererstraat en een locatie aan de Joost van den Vondelstraat.	Detailhandel toegestaan. Detailhandel in volumineuze goederen is uitgesloten.	Binnen deze bestemming zijn detailhandelszaken toegestaan. Detailhandel in volumineuze goederen is uitgesloten.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Volumineuze detailhandel is toegestaan.	Volumineuze detailhandel aanvullend op centrum Harlingen. Ruimte voor detailhandelsformules die niet (meer) passen in het centrum ter voorkoming dat zij Harlingen verlaten. Het centrum van Harlingen en Kimswerda bepalen gezamenlijk het aanbod en de mogelijkheden in de detailhandel in Harlingen.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Reguliere detailhandel is toegestaan ter plaatse van een aanduidingsvlak (1.400 m ²).	Gebouwen gebruikt voor 'gewone' detailhandel hebben aanduiding 'detailhandel'. Na beëindiging detailhandel mogelijkheid om aanduiding via wijzigingsbevoegdheid te verwijderen.

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Binnenstad en veerhavengebied	Binnenstad en veerhavengebied	Geen.	
Harlingen - Havenkwartier	Locaties van supermarkten Albert Heijn aan Zuiderhaven en Jumbo aan de Spoorstraat	Op de percelen zijn alleen supermarkten toegestaan.	Alleen supermarkten zijn toegestaan. Het uitgangspunt voor de supermarkten is dat deze op de huidige locaties kunnen blijven functioneren.
Beheersverordening Westerzeedijk	Locatie van Aldi.	Op de locatie van Aldi is wat betreft detailhandel alleen een supermarkt toegestaan.	De supermarkt is voorzien van een aanduiding.
Harlingen – Het Oosterpark	Twee winkelstrips aan Groen van Prinstererstraat en een supermarktlocatie aan de Joost van den Vondelstraat.	Ter plaatse van noordelijke winkelstrip GvPstraat en locatie JvdVstraat detailhandel en supermarkt. Ter plaatse van zuidelijke winkelstrip GvPstraat detailhandel zonder supermarkt.	Binnen deze bestemming zijn detailhandelszaken toegestaan. Hierbij geldt dat een supermarkt slechts is toegestaan, indien dat is aangeduid op de verbeelding. Ook is een aanduiding opgenomen voor een cafetaria. Per aanduiding is maximaal 1 horecabedrijf toegestaan met een maximum van 250 m2 per horecabedrijf. Detailhandel in
Harlingen – Detailhandelscentrum KimsWerda	KimsWerda	Supermarkten zijn toegestaan op voorwaarde dat voldoende parkeergelegenheid aanwezig is of wordt gerealiseerd.	Voldoende parkeergelegenheid is een voorwaarde voor supermarktontwikkeling.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Via afwijking volumineuze detailhandel, geen supermarkt.	Geen motivering.
Harlingen - Oostpoort	Harlingen Wonen	Detailhandel in volumineuze goederen, geen supermarkt.	Geen motivering.

bestemmingsplan	locatie of gebied	beperking voor detailhandel	onderbouwing
Harlingen - Willemshaven	Willemshaven	Maximum verkoopvloeroppervlak 500 m ²	Bij een grotere oppervlakte wordt de voorzieningenstructuur in Harlingen onder druk gezet.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Minimum brutoverkoopvloeroppervlakte 1.000 m ² volumineuze detailhandel	Fysiek en financieel is het bijzonder lastig winkelveorzieningen (supermarkten en pdv-branches) van 1.000 m ² en meer in te passen in het historische centrum van Harlingen. Ook de met dergelijke vestigingen gepaard gaande verkeersbewegingen in het centrum zijn onwenselijk. De binnen het detailhandelscentrum te vestigen winkels hebben allen een grotere oppervlakte dan in de binnenstad te krijgen is. Het betreft dus winkels die qua omvang en formule niet meer in het centrum passen. Het centrum van Harlingen en Kimswerda bepalen gezamenlijk het aanbod en de mogelijkheden in de detailhandel in Harlingen.
Harlingen – Detailhandelscentrum Kimswerda	Kimswerda	Maximum brutoverkoopvloeroppervlakte 5.000 m ² volumineuze detailhandel	Met de maximale bruto verkoopvloeroppervlakte van 5.000 m ² per vestiging wordt voorkomen dat er winkelveestigingen komen die niet bij de schaal en de aard van Harlingen passen.
Koningsbuurt	Bedrijventerrein	Minimum winkelvloeroppervlakte 750 m ² volumineuze detailhandel (afwijkingsbevoegdheid)	Oppervlaktemaat is ontleend aan de schaal van de binnenstad van Harlingen. Uitgangspunt is dat het vanwege ruimtebeslag of verkeersoverlast onmogelijk en/of ongewenst is de betreffende vestiging in het bestaande winkelapparaat in te passen.
Harlingen - Oostpoort	Harlingen Wonen	Geen maatvoering	Geen motivering.

Beleid voor detailhandel in Harlingen

Het beleidskader ten aanzien van detailhandel bestaat uit drie relevante documenten:

- de Detailhandelsstructuurvisie Harlingen, dynamiek met karakter (2013);
- Motie VVD en D66 9 november 2016 – voorbereidingsbesluit 16 bestemmingsplangebieden (2016);
- Bestuursakkoord 2018 – 2022 Bouwen aan een betere toekomst (2018)

Centraal in het beleid staat het behoud en versterking van de binnenstad van Harlingen en het toestaan van volumineuze detailhandel op enkele aangewezen locaties alsmede een specifieke detailhandelsontwikkeling ter plaatse van Kimswerda. Op basis van het beleid is in de binnenstad reguliere detailhandel toegestaan, wordt het afbouwen van het aantal winkels in enkele aanloopstraten beoogd en geldt een brancheringsregeling voor de volumineuze detailhandelslocaties inclusief een oppervlakteregeling. Voor andere locaties gelden andere specifieke regelingen, voortvloeiend uit de keuze voor versterking van de binnenstad.

Detailhandelsstructuurvisie Harlingen, Dynamiek met karakter (2016)

De Detailhandelsstructuurvisie is gebaseerd op onderzoek, verricht door MKB Reva. In de eerste vier hoofdstukken zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. Deze worden hierna weergegeven.

Ruimtelijk-economisch functioneren en ruimtelijke structuur

- Harlingen kent, zeker voor een plaats met een vergelijkbare omvang van het verzorgingsgebied en aantal inwoners, een hoge binding in zowel de food- als de non-food sector.
- De leegstand neemt toe als gevolg van algemene landelijke trends (teruglopende bestedingen, internverkoop, vergrijzende bevolking) en de afgelopen jaren gerealiseerde uitbreiding van de hoeveelheid winkelvloer, grotendeels op Kimswerda.
- De winkelconcentratie op Kimswerda sluit aan bij de wens van de consument waar het gaat om snelheid, gemak en bereikbaarheid voor wat betreft het doen van de dagelijkse food en frequent benodigde non-food boodschappen.
- In de food- en non-foodsector is overaanbod aanwezig. Tussen de speciaalzaken in de binnenstad en supermarkten, die decentraal zijn gesitueerd, bestaan geen synergie-effecten (combinatiebezoeken).
- Rekening moet worden gehouden met het verder onder druk komen te staan van de binnenstad als gevolg van landelijke tendensen en de kracht van Kimswerda. Het overschot aan winkelvloer bedraagt op termijn circa 5.500 m² tot 6.000 m² winkelvloer.
- Aanbevolen wordt terughoudend beleid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen buiten het centrumgebied en een actief ingrijpen door alle bij het centrum betrokken partijen op het gebied van leegstand, sfeer en aanpak van ruimtelijke en fysieke door ondernemers en consumenten ondervonden knelpunten.
- De invloed van het toerisme op de totale bestedingen binnen de reguliere detailhandels zijn in de praktijk beperkt van omvang. Dit ligt anders bij de horeca en op het toerisme geënte voorzieningen en specifieke detailhandelsaanbod. Het inspelen op de mogelijkheden die een versterkt toerisme biedt, kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het oplossen van de leegstand in het centrum als gevolg van nieuwe exploitatiemogelijkheden. Dit is sterk afhankelijk van de omvang van het toerisme en de verbinding tussen deze toeristische trekpleister(s) en het centrumgebied. Substantiële versterking van het (dag)toerisme is nodig voor nieuwe marktmogelijkheden.

- Het winkelgebied van Harlingen is langgerekt en beide uiteinden (van de Voorstraat) zijn, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is, niet voorzien van trekkers noch binnen de retail, noch binnen (een concentratie van) de horeca. Tussen de Voorstraat en parkeervoorzieningen en Willemshaven zijn sterkere verbindingen nodig.

Aanbevelingen – Toekomstvisie

- De koers is uitgezet om te komen tot een versterking van het centrum, en meer specifiek, de detailhandel.
- Uit de draagvlakanalyse blijkt dat er weinig mogelijkheden zijn voor de reguliere detailhandel om tot verdere uitbreiding te komen. Behoud en verbetering van wat er is wordt dan ook als uitgangspunt genomen.
- De aanbevelingen sluiten aan bij de sterke punten van Harlingen: het historisch karakter met veel monumentale historische panden en de ligging aan zee.

Draagvlak en samenwerking

- De economische situatie en het benodigd ambitieniveau om Harlingen voldoende aantrekkelijk te houden c.q. aantrekkelijker te maken vragen om een breed draagvlak en een goede samenwerking tussen zowel ondernemers, pandeigenaren en gemeente. Een samenwerking die gebaseerd is op een duidelijke agenda, een consistente koers en een goede heldere taakverdeling.
- De visie heeft tot doel een praktische bijdrage te leveren aan deze gemeenschappelijke agenda, de bouwstenen te leveren voor een consistente koers en voorstellen te doen voor een heldere taakverdeling.

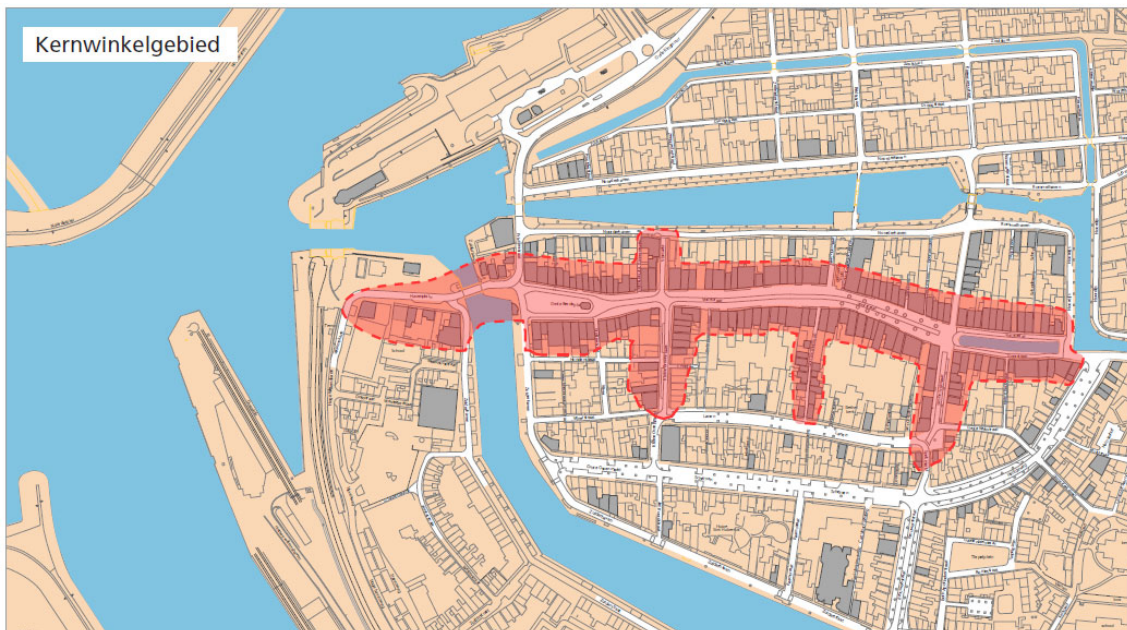
Regulering detailhandelsbestemming

Gelet op het huidige en naar verwachting in de nabije toekomst verder toenemende overaanbod van winkelruimte zijn de volgende aanbeveling geformuleerd.

- De bestemming voor de te ontwikkelen winkelvloer op Kimswarda en buiten het centrumgebied beperken tot de “typische” pdv-branches die gelet op schaalgrootte, verkeersbeweging en gericht bezoekmotief in het centrum onwenselijk en onmogelijk zijn (auto’s, boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten) alsmede supermarkten. Dit met een minimale oppervlaktemaat van 1.000 m² winkelvloer.
- De wenselijkheid van het toelaten van bestaande supermarkten op Kimswarda is mede afhankelijk van de bestaande situatie. Is er nu al geen synergie door de afstand tot het kernwinkelgebied, dan is een dergelijke verplaatsing wenselijk. Anders is handhaving van de bestaande vestigingslocatie van een supermarkt wenselijk.
- Gelet op de draagvlakanalyse is binnen een aantal typische pdv-branches marktruimte aanwezig. Een dergelijke invulling van Kimswarda zal geen negatieve effecten hebben voor het kernwinkelgebied terwijl het lokale verzorgingsgebied beter bediend wordt.
- Mocht zich in de toekomst een mogelijkheid voordoen de twee reguliere winkels van Kimswarda naar het centrum te verplaatsen dan zal hieraan actief medewerking worden gegeven. Aan een eventueel gewenste uitbreiding van deze winkels op de huidige locatie zou geen medewerking mogen worden verleend.
- Met het oog op de gewenste concentratie van winkels in het centrum wordt verspreide bewinkeling buiten het kernwinkelgebied (Bredeplaats, Voorstraat en benoemde aanloopstraten) ontmoedigd. Het niet verlenen van medewerking aan uitbreiding/aanpassing van de bestaande winkellocaties buiten het kernwinkelgebied is gewenst.
- Geadviseerd wordt maatregelen te nemen om (volumineuze) detailhandel elders in de stad te beperken of uit te sluiten door aanpassing van bestaande bestemmingsplannen.
- Overwogen kan worden een leegstandsverordening in te stellen om eigenaren van dergelijke (leegstaande) panden tot actie te activeren dan wel daadwerkelijk ingrijpen mogelijk te maken.

Aanloopstraten/afbakening kernwinkelgebied/horecaconcentratie, Willemshaven

- Het kernwinkelgebied wordt duidelijk afgebakend. De Voorstraat is onmiskenbaar de belangrijkste winkelstraat. Naast de Voorstraat kent het centrum van Harlingen een aantal belangrijke aanloopstraten (zie kaart). Aanbevolen wordt bewinkeling in deze aanloopstraten toe te staan en zo mogelijk te versterken. Dit is ook denkbaar op het Havenplein, afhankelijk van de daadwerkelijke ontwikkeling van de Willemshaven.
- Met het oog op de gewenste ontwikkelingen in de Willemshaven wordt aanbevolen het Havenplein te betrekken in het kernwinkelgebied. Het terugbrengen van de zichtlijnen en herpositionering van dit gebied verdient prioriteit.



Figuur B4.1 Kernwinkelgebied met aanloopstraten (Bron: Detailhandelsstructuurvisie)

Bestrijding leegstand

Voor bestrijding van leegstand zijn nodig een pakket aan maatregelen, samenwerking tussen betrokken partijen en een bereidheid hier ook daadwerkelijk iets aan te doen. Onderdelen van een dergelijk plan kunnen zijn:

- Actieve acquisitie van bedrijven binnen de modische en luxe sector.
- Schuifplan voor verplaatsing van winkels en invullen van leegkomende panden.
- Leegstandverordening instellen als stimulans voor pandeigenaren om mee te denken in het proces naar al dan niet tijdelijke bestemmingswijziging.
- Tijdelijke oplossingen in de vorm van een tijdelijke invulling of aankleding van panden.
- Vereniging van pandeigenaren oprichten en overleg instellen voor meer denk- en slagkracht.
- Instellen werkorganisatie (centrummanagement) voor het goed zicht krijgen op kansen en vraagpunten en overleg tussen partijen.

Kwaliteitsversterking kernwinkelgebied

- Het oplossen van het deels aanwezige rommelige beeld van de 'huiskamer'.
- Voor de uitstraling van een historische binnenstad is de regelgeving rond beeldkwaliteit van groot belang. Door samenwerkende partijen kan een toetsingskader voor beeldkwaliteit en gebruik van de openbare ruimte worden opgesteld.

Versterking toerisme

- Water, boten en het historische karakter vormen de belangrijkste pijlers van Harlingen, en deze dienen dan ook in de toekomst versterkt te worden.

- Accentuering van functies van de verschillende havens kan resulteren in een sterkere economische impuls. Het dag- en verblijfstoerisme moeten verder worden uitgebouwd, bijvoorbeeld door toevloeiing van dagattracties en health & beauty-concepten.
- Voor versterking van de Willemshaven worden plannen voorbereid.

Organisatie

- Aanbevelingen worden gedaan voor benutten van kansen die digitale technieken bieden voor accentuering of wegwijzing naar functies of gebieden.
- Geadviseerd wordt centrummanagement in te stellen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een centrummanager. Het ondernemersfonds kan zorgen voor de opstart en aanvullende funding voor een dergelijke op te starten organisatie.

Motie VVD en D66 9 november 2016 – voorbereidingsbesluit 16 bestemmingsplangebieden (2016)

In de raadsvergadering van 9 november 2016 is een motie aangenomen bij het nemen van een voorbereidingsbesluit voor 16 bestemmingsplangebieden inzake detailhandel. De motie had de strekking dat detailhandelsactiviteiten niet zonder meer in alle 16 bestemmingsplannen als ongewenste gebruiksactiviteiten moeten worden beschouwd en dat het beoordelen van gewenste ontwikkelingen moet worden gemotiveerd op gronden van ruimtelijke ordening. Daarmee wordt een passende uitleg aan de Detailhandelsstructuurvisie gegeven.

Bestuursakkoord 2018 – 2022, Bouwen aan een betere toekomst (2018)

In het Bestuursakkoord is ten aanzien van detailhandel het volgende opgenomen.

- Buiten de nu daartoe in Harlingen bestemde gebieden wordt geen volumineuze detailhandel gevestigd. Daarbinnen is verplaatsing mogelijk.
- Het beleid met betrekking tot volumineuze detailhandel is er op gericht om flexibiliteit te combineren met een noodzakelijke bescherming van een vitaal en veelzijdig winkelaanbod in de binnenstad.

In deze bijlage is een deel van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 april 2016 betreffende het bestemmingsplan "Harlingen - Detailhandelscentrum Kimswerda" opgenomen (ECLI:NL:RVS:2016:1037). Het betreft de bevindingen van de Afdeling over de aanwezige vestigingen van twee winkels anders dan volumineuze detailhandel.

11. Kimswerda en FNS kunnen zich niet vinden in het plan voor zover het gebruik van de gronden en bouwwerken voor niet-perifere detailhandel is aangemerkt als strijdig met de bestemming. Zij betogen dat grootschalige winkeldiscounters daardoor ten onrechte onmogelijk worden gemaakt. Volgens hen kan de raad ter rechtvaardiging van het uitsluiten van niet-perifere detailhandel niet verwijzen naar artikel 5, lid 5.4.1, van de verordening, omdat voor het plangebied eerder een vrijstelling met bouwvergunning is verleend op grond van artikel 19 van de toen geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) waaruit volgt dat gebruik ten behoeve van grootschalige winkeldiscounters is toegestaan. Er is dus sprake van een bestaande situatie, aldus Kimswerda en FNS, waarop artikel 5, lid 5.4.1, van de verordening geen betrekking heeft.

Daarnaast zijn artikel 5, lid 5.4.1, en artikel 5, lid 5.4.3, van de verordening volgens Kimswerda en FNS onverbindend, omdat deze bepalingen de concurrentieverhoudingen regelen door alleen in Leeuwarden mogelijkheden te bieden voor zogenoemde verruimde perifere detailhandel buiten het kernwinkelgebied. Het niet toestaan van grootschalige winkeldiscounters is volgens Kimswerda en FNS voorts in strijd met de samenwerkingsovereenkomst die is gesloten tussen haar en de gemeente.

Kimswerda en FNS betogen ten slotte dat de wijzigingsbevoegdheid die is vastgelegd in artikel 3, lid 3.7, van de planregels, en die ertoe strekt dat de aanduiding "detailhandel" geheel of gedeeltelijk kan worden verwijderd als de huidige winkels stoppen met hun activiteiten, een ongerechtvaardigde inbreuk betekent op hun bestaande rechten.

11.1. De raad is er niet van overtuigd dat de niet-perifere detailhandel die nu al plaatsvindt op Kimswerda een voldoende juridische grondslag heeft. Hij heeft er echter voor gekozen het gebruik voor niet-perifere detailhandel als zodanig te bestemmen omdat hij geen aanleiding ziet en geen voornemen heeft om handhavend op te treden. De raad stelt dat het voornemen bestaat om zodra het bestaande gebruik wordt beëindigd toepassing te geven aan de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid waarmee de aanduiding "detailhandel" kan worden verwijderd, zodat vanaf dat moment gebruik voor niet-perifere detailhandel voor het hele plangebied zal zijn uitgesloten.

De raad stelt verder dat de door Kimswerda en FNS bedoelde vrijstelling met bouwvergunning zag op een gebouw waarin alleen perifere detailhandel is toegestaan.

11.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Detailhandel - Perifeer" aangewezen gronden mede bestemd voor gebouwen ten behoeve van detailhandel, ter plaatse van de aanduiding "detailhandel".

Ingevolge artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder a, wordt tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, in ieder geval gerekend het gebruik van gronden en bouwwerken voor detailhandel anders dan in de vorm van perifere detailhandel, met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding "detailhandel".

Ingevolge artikel 5, lid 5.4.1, eerste lid, van de verordening, kan in een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied slechts worden toegestaan indien sprake is van perifere detailhandel.

Ingevolge lid 5.4.3, eerste lid, kan, in afwijking van lid 5.4.1, eerste lid, bij Leeuwarden buiten het kernwinkelgebied verruimde perifere detailhandel worden toegestaan, mits in de plantoelichting wordt gemotiveerd dat dit geen afbreuk doet aan de verzorgingsfunctie en de recreatieve winkelfunctie van het kernwinkelgebied van Leeuwarden. Op grond van de begripsomschrijvingen in de verordening wordt onder verruimde perifere detailhandel verstaan: detailhandel buiten of aansluitend op bestaande winkelcentra met een aanbod van niet-dagelijkse goederen waaronder worden verstaan de hoofdbanches huishoudelijke en luxe artikelen, sport en spel, hobby, media, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, bruin- en witgoed, doe-het-zelf, wonen alsmede overige detailhandel met uitzondering van de hoofdbanches, warenhuizen, kleding en mode, schoenen en lederwaren, juwelier en optiek.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2.2, zijn de bepalingen van de verordening niet van toepassing op bouw- en gebruiksmogelijkheden die bij recht of ontheffingsbevoegdheid zijn opgenomen in een ruimtelijk plan dat voor de datum van inwerkingtreding van de verordening in werking is getreden en onherroepelijk is.

11.3. Op 27 augustus 1998 is, met vrijstelling van het toen geldende bestemmingsplan op grond van artikel 19 van de WRO (oud), bouwvergunning verleend voor het bouwen van een tweetal winkelgebouwen op een perceel grond aan de Kimswerderweg te Harlingen. In de aanvraag staat dat deze ziet op het oprichten/plaatsen van twee winkelgebouwen. Uit de vergunning zelf blijkt dat is besloten de gevraagde bouwvergunning te verlenen onder een aantal voorwaarden, die betrekking hebben op "het PDV-gebouw". Voorts wordt in de vergunning verwezen naar het voorbereidingsbesluit van 11 februari 1998. In dat besluit en het eraan voorafgaande voorstel van het college van burgemeester en wethouders staat dat de bouwaanvraag betrekking heeft op een supermarkt en een gebouw ten behoeve van detailhandel in volumineuze goederen, en dat in eerste instantie alleen voor het supermarktgebouw een noodzaak tot bebouwing bestond, maar dat het college heeft gemeend de ontwikkelingsmaatschappij te moeten verplichten ook het PDV-gebouw tegelijk te ontwikkelen. Ten slotte staat in de verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 16 juli 1998, die nodig was om de vrijstelling van het bestemmingsplan te kunnen verlenen en waarnaar eveneens wordt verwezen in de vergunning, dat de twee winkelgebouwen zouden worden gebouwd ten behoeve van een supermarkt en een perifere detailhandelsvestiging. Uit de genoemde stukken blijkt ook dat de ruimtelijke afweging specifiek betrekking heeft gehad op de vestiging van een supermarkt en een PDV-gebouw, en niet op winkelgebouwen in het algemeen.

Gelet op het voorgaande stelt de Afdeling vast dat met de vrijstelling en de op grond daarvan verleende bouwvergunning het gebruik van de winkelgebouwen voor een supermarkt en voor een perifere detailhandelsvestiging is vergund. Anders dan Kimswerda en FNS veronderstellen is het gebruik van de winkelgebouwen ten behoeve van detailhandel in de vorm van niet-perifere detailhandel, zoals winkeldiscounters, niet aan te merken als bestaand legaal gebruik. De uitsluiting van de werking van de verordening die is vastgelegd in artikel 12, lid 12.2.2, is daarop dan ook niet van toepassing.

Door de gemeente Harlingen zijn de afgelopen jaren initiatieven ondernomen voor versterking van het functioneren van de binnenstad. Deze maatregelen zijn getroffen, naast de brancheringsmaatregel en de minimumoppervlaktemaat. In deze bijlage wordt een overzicht van de maatregelen gepresenteerd. Aan het eind van het overzicht wordt beoordeeld of beperkingen voor detailhandel buiten de binnenstad nodig zijn.

Cultureel centrum

Een van de meest aansprekende resultaten betreft het realiseren van een cultureel centrum aan de Voorstraat. Met de renovatie van een historisch pand, werd vestiging van de bibliotheek en boekhandel Van der Velde mogelijk gemaakt. Tevens kreeg de samenwerking met het Hannemahuis onder andere vorm door te kiezen voor een gezamenlijke ingang en gebruik van elkaars ruimtes.

Ondernemersfonds

De gemeente Harlingen heeft samen met de Harlingen Ondernemers Vereniging en Horeca Harlingen het Ondernemersfonds Harlingen in 2013 opgericht. Financiële middelen worden verkregen door het heffen van reclamebelasting bij de ondernemers in de binnenstad. Per januari 2014 werd de Verordening Reclamebelasting van kracht. De gemeente vult dit bedrag jaarlijks aan. Het fonds keert jaarlijks € 50.000 tot € 70.000 uit voor ondersteuning van activiteiten en evenementen in de binnenstad. In 2016 bleek uit de evaluatie dat voortzetting door alle partijen wordt ondersteund.

Merk “Harlingen Welkom aan Zee”

Harlingen is bekend vanwege haar stoere, robuuste, havenkarakter en haar ruim 700 monumentale panden. Het is belangrijk deze identiteit van Harlingen te bewaken en te versterken. Hiervoor wordt door diverse partijen, zoals gemeente, ondernemers en VVV, samengewerkt. Daarvoor is merk “Harlingen Welkom aan Zee” in het leven geroepen, gericht op versterking van het toerisme. Dit merk houdt in een stad met geschiedenis; verhaal; creativiteit; vermaak; cultuur en culinair, maar ook een gebied dat eigenwijs is, een ruwe bolster. Een positief imago draagt bij aan een goed vestigingsklimaat voor de ondernemers.

Plan van aanpak Leegstand binnenstad Harlingen

In november 2012 is aan de gemeenteraad het Plan van aanpak Leegstand binnenstad Harlingen gepresenteerd. Naar aanleiding van toenemende leegstand in de binnenstad, die structurele kenmerken ging vertonen, is gekozen voor een integrale aanpak van deze complexe problematiek die meerdere invalshoeken kent. De aandacht is gericht op leegstaande panden en niet gebruikte ruimtes boven de winkels. In de aanpak zijn lopende initiatieven en nieuwe initiatieven gecombineerd. Belangrijk in de totstandkoming is de samenwerking met andere partijen.

Vervolgens is gewerkt vanuit 3 strategieën: de aanpak van economische zaken, de aanpak hergebruik monumentale panden en de aanpak van kansen op het gebied van recreatie en toerisme. Zo is er:

- een tijdelijk citymanager aangesteld (2012/2013);
- een reclamebelasting ingevoerd;
- een ondernemersfonds opgericht (2012/2013);
- een detailhandel structuurvisie tot stand gebracht (2012);

- een wifi netwerk aangelegd (2014);
- gewerkt een stadsherstelfonds;
- gewerkt aan tijdelijke invulling van panden.

Nieuwe functies voor winkels, wonen boven winkels en herstel van gebouwen

Projecten gericht op het terugbrengen van de woonfunctie in de binnenstad versterken ook de levendigheid van de binnenstad. In 2013/2014 is gekozen voor het project Wonen boven winkels als onderdeel van de projectmatige aanpak Leegstand. Het doel van het project was om deze leegstaande ruimte te transformeren tot woningen en/of wooneenheden zodat dit de leefbaarheid in de binnenstad ten goede zou komen en verloedering tegen te gaan. De financiële mogelijkheden bleken veelal te beperkt.

Reeds decennialang zet de Hein Buisman Stichting zich in het oude stadsschoon van de gemeente Harlingen zo veel mogelijk zeker te stellen. Tal van panden en daarmee ook markante locaties in de stadsdelen, zijn gerenoveerd. Dit heeft zeker bijgedragen aan de aantrekkingskracht en vitaliteit van Harlingen.

Tijdelijke invulling

Het succes van tijdelijke invullingen is wisselend. Onderdeel van de aanpak van leeg naar levendig vormde het (tijdelijk) invullen van leegstaande etalages/winkelpanden. In ieder geval zijn er diverse partijen die zich hiervoor hebben ingezet: maatschappelijke organisaties, kunstenaars, pandeigenaren, (startende) ondernemers, etc. Dit heeft geresulteerd in enkele experimenten. Hier is verder geen vervolg op gekomen. De interesse van vastgoedeigenaren was beperkt, deels verklaarbaar door de dynamiek die zich voordoet, zoals de interesse van potentiële huurders.

Momenteel worden de mogelijkheden verkend van SpareSpace. Het idee van SpareSpace is om ondernemers 6 maanden lang een locatie aan te bieden, waarbij zij de kans krijgen hun bedrijf op te starten. Een locatie kan door meerdere ondernemers gebruikt worden. Na die tijd kan een ondernemer, of een groep van ondernemers, eventueel overgaan tot het huren van de locatie. Deze mogelijkheid wordt door het Ondernemersloket aangeboden.

Effectiviteit en geschiktheid flankerende maatregelen

De flankerende maatregelen kunnen niet voorkomen dat wanneer buiten de binnenstad ruime vestigingsmogelijkheden worden geboden voor reguliere detailhandel, dat die mogelijkheden ook worden benut. Het kan dan gaan om te verplaatsen winkels of winkels die concurreren met gevestigde winkel in de binnenstad. Dit kan een zichzelf versterkend effect hebben.

Lagere huisvestingslasten, betere parkeermogelijkheden en een goed bereikbaarheid kunnen voor ondernemers belangrijker zijn dan een monumentale binnenstad of allerlei flankerende maatregelen, zoals subsidies en dergelijke. De afname van winkels in de binnenstad manifesteert zich immers nadrukkelijk gedurende enkele jaren, terwijl flankerende maatregelen zijn ingezet. Vandaar dat de maatregelen van branchering en een minimumoppervlaktemaat nodig zijn, ondanks het grote belang van flankerende maatregelen waarmee levendigheid en vitaliteit van de binnenstad wordt nagestreefd.

Bijlage 7 Onderbouwing onderscheid reguliere - en 1 volumineuze detailhandel

In het bestemmingsplan Stad Appingedam werd onderscheid gemaakt tussen de binnenstad waar reguliere detailhandel werd toegestaan en het Woonplein, uitsluitend bedoeld voor volumineuze detailhandel. Voor het onderscheid is naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak een nadere onderbouwing opgesteld (20 juni 2018; ECLI:NL:RVS:2018:2062).

De Afdeling constateerde dat de gemeenteraad van Appingedam veronderstelt dat een brancheringsbeperking in een bestemmingsplan geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden. Daarnaast wil de gemeente Appingedam het Woonplein behouden als detailhandelslocatie voor volumineuze detailhandel. Met de brancheringsbeperking wordt voorkomen dat de volumineuze detailhandel verdrongen wordt door andere reguliere detailhandelsbranches (die meer huur kunnen betalen). Het mogelijke verdringingseffect heeft tot gevolg dat het voorzieningenniveau voor de inwoners substantieel daalt. De gemeenteraad heeft deze beleidskeuze gemaakt op algemene ervaringsregels. De Afdeling acht dit op zichzelf mogelijk, maar uit de uitspraak volgt dat het aan de gemeenteraad is om dit gegeven te onderbouwen.

In deze bijlage is de onderbouwing opgenomen die voor het bestemmingsplan Stad Appingedam is opgesteld. Appingedam zijn vergelijkbaar wat betreft kerngrootte, de bevolkingsontwikkeling en ontwikkelingen die zich in de markt reeds voordoen en in de toekomst zullen doorzetten. Vandaar dat die nadere onderbouwing ook ten grondslag kan worden gelegd aan het beleid en de keuzes die in Harlingen worden gemaakt.

De onderbouwing voor Appingedam is gebaseerd op herleidbaar en controleerbaar uitgevoerd onderzoek (o.a. koopstromen en ander onderzoek) en data-analyses. De algemene ervaringsregels worden onderbouwd, waardoor de vraag wordt beantwoord of de maatregel (branchebeperking Woonplein) geschikt is om in de specifieke situatie (Appingedam) het beoogde doel (vitaliteit van de winkelgebieden) te bereiken. Dit onderzoek is in Nederland op deze manier nog niet eerder op deze manier uitgevoerd.

B7.1 Mogelijke effecten en parameters functioneren winkelgebieden

In een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; Winkelen in Megaland, 2005) zijn de mogelijke gevolgen van de Nota Ruimte (2004) onderzocht voor de Nederlandse detailhandelsstructuur. Sinds de jaren 1970 is het nationale beleid ten aanzien van de perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen erop gericht de ontwikkeling van winkels en winkelcentra aan de rand van de stad af te remmen. Met de Nota Ruimte uit 2004 wordt een andere weg ingeslagen, waarbij de lagere overheden meer zeggenschap krijgen. Ontwikkelingen in de detailhandelsstructuur zijn in beginsel niet los te zien van allerlei ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken. Drie drijvende krachten kunnen worden onderscheiden:

- **Locatiestrategieën:** detaillisten zoeken voor hun winkel een gunstig gelegen plek die goed bereikbaar is voor consument en leverancier. Clusteren met andere winkels is eveneens een effectieve strategie evenals schaalvergroting.
- **Marktregulering:** deze moet marktfalen of verstorende handelspraktijken corrigeren.

- **Ruimtelijke ordening:** het Nederlandse beleid is er nog steeds op gericht om perifere detailhandel te ontmoedigen. Andere doelstellingen betreffen het waarborgen van het voorzieningenaanbod voor de bevolking en het beperken van de mobiliteit.

In de verkennende studie van het PBL zijn de mogelijke gevolgen van het destijds nieuwe beleidskader onderzocht in zes toekomstvarianten tot 2020. Het betreft een modelmatige doorrekening van een aantal scenario's (PBL, 2005):

1. **Downtown Mall:** grote overdekte winkelcentra verschijnen in de binnensteden. Er wordt ingezet op pret/fun: een combinatie van 'funshoppen', horeca, evenementen en vermaak. Deze centra zullen de binnensteden van omliggende gemeenten raken, maar de grootste verdringingseffecten treffen de eigen stad. Door hun gunstige ligging zal het autogebruik dalen en zullen mensen meer gebruik maken van het openbaar vervoer. Dergelijke centra hebben een fysiek stedelijk karakter, maar zijn in gebruik veel minder stedelijk.
2. **Wijkcentrum XL:** bestaande wijkcentra worden uitgebreid of overdekt. De oorspronkelijke functie – verzorging van de lokale bevolking, dus 'runshoppen' – verschuift in de richting van funshoppen, om meer regionaal publiek te trekken. Deze centra hebben negatieve gevolgen voor de nabij gelegen regionale kernen als wel voor de eigen binnenstad. Deze variant heeft een minder grote impact op de mobiliteit dan de vorige. De centra zijn niet of nauwelijks stedelijk in uiterlijk maar wel in gebruik.
3. **PDV-Stripmall:** de huidige PDV-locaties, de meubelboulevards, worden herontwikkeld tot 'echte' winkelcentra met een bijbehorende omvang en verdeling van koopmotieven. Gezien hun ligging ten opzichte van bestaande centra zullen vooral de buurt- en wijkcentra in de directe omgeving te maken krijgen met een afnemende koopkracht, maar ook de binnenstad ondervindt negatieve gevolgen. De PDV-Stripmall leidt tot langere gemiddelde verplaatsingsafstanden. Het autogebruik neemt in deze variant dan ook aanzienlijk toe terwijl het openbaar vervoer minder vaak wordt gebruikt.
4. **Megamall:** grootschalige winkelcentra worden gerealiseerd op strategische plekken in het Nederlandse snelwegennetwerk. Fun staat centraal in deze variant, waarin ook wordt ingezet op andere recreatieve functies. De effecten zijn vooral te merken in de binnensteden; buurtcentra zullen daarentegen weinig concurrentie van de Megamalls ondervinden. Gezien de grotere af te leggen afstanden zal de congestie op de rijkswegen toenemen. Net zoals de Downtown Mall heeft de Megamall een stedelijke uitstraling, maar is de variant in gebruik minder stedelijk.
5. **Weidewinkel:** winkels worden gerealiseerd net buiten de stad of zelfs tussen de steden langs de hoofdwegen. Run en Doel zijn de belangrijkste koopmotieven. Daardoor zullen de binnensteden weinig nadelige effecten van deze variant ondervinden. De buurt- en wijkcentra daarentegen zullen te maken krijgen met een aanzienlijke koopkrachtafval. De Weidewinkel genereert extra kilometers, en een groter autogebruik. Deze variant is weinig stedelijk in uiterlijk maar wel stedelijk in diversiteit van gebruik.
6. **Big Box Boulevard:** winkels worden gerealiseerd in linten langs de hoofdassen. Hier is geen duidelijk accent in koopmotief; alles is er te vinden. Vooral de wijk- en buurtcentra ondervinden de nadelige gevolgen van deze variant, maar ook de binnensteden komen onder druk te staan. De naar de winkels af te leggen afstanden nemen in deze variant minder toe dan bij de voorgaande twee varianten buiten de bestaande winkelgebieden. Het autogebruik zal duidelijk toenemen. De Big Box Boulevard laat het op veel aspecten van stedelijkheid afweten, maar scoort goed op functionele diversiteit en snelheid.

Met de actualiteit rond de toepassing van Dienstenrichtlijn zijn bovengenoemde scenario's weer actueel geworden. De variant PDV-Stripmall lijkt het meeste op de situatie Appingedam. In deze variant worden de huidige PDV-locaties, de meubelboulevards, herontwikkeld tot 'echte' winkelcentra met een bijbehorende omvang en verdeling van koopmotieven. PDV-locaties liggen vaak gunstig ten opzichte van infrastructuur en klanten (vaak op een invalsweg van een stad). Conform het PDV-beleid mochten slechts handelaren in grote goederen, zoals autoshowrooms, meubelzaken en tuincentra, zich op deze locaties vestigen. In deze variant bestaan dergelijke branchebeperkingen niet en wordt een scala aan andere winkelfuncties toegevoegd: vooral levensmiddelen (grootschalige supermarkten), bruin- en witgoed, elektronica, hobbyartikelen, en eventueel kleding en mode. Het PBL heeft voor deze variant gewerkt met verschillende invullingen. De invulling met Fun heeft vooral betrekking op het invullen met winkels in de

branchegroep mode en luxe. Deze doorrekening van dit type winkelontwikkeling met deze invulling leidt tot de volgende conclusie (PBL, 2005):

‘Het verschil met Fun is groot. Hier (b)lijken verspreid over heel Nederland sterke effecten te zijn van de PDV-Stripmalls. Van Den Helder tot Heerlen is er lokaal veel verlies aan winkelpotentie te constateren, in sommige gevallen tot boven de 50 procent.’

Uit de nadere analyse blijkt dat:

- kleinere winkelgebieden harder worden getroffen dan grotere;
- nabijheid (een korte afstand tussen het huidige winkelgebied en de ‘stripmall’ met vergrote mogelijkheden voor vestiging) een belangrijke factor blijkt ten aanzien van de omvang van het effect. Hoe dichterbij, hoe groter het effect.

In Appingedam zijn deze twee factoren aan de orde: het is een relatief klein winkelgebied én de afstand tussen het Woonplein en de binnenstad/het centrumgebied is relatief zeer klein. Voor Delfzijl geldt een vergelijkbaar scenario.

De berekeningen uit Winkelen in Megaland (2005) zijn maar beperkt bruikbaar voor de specifieke situatie Appingedam. Ze geven wel een richting aan voor de te verwachten effecten in een situatie waarin voor het Woonplein de branchebeperking wordt losgelaten.

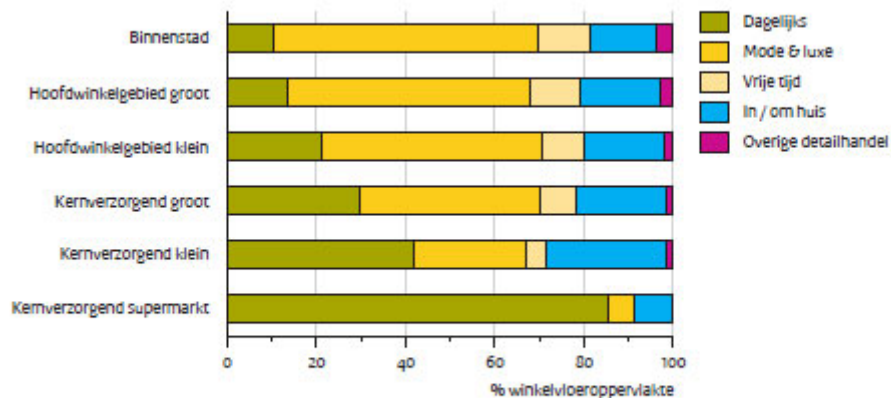
B7.2 Welke parameters geven een goed inzicht in het functioneren/de vitaliteit van een winkelgebied?

Om op basis van objectieve data en onderzoeksresultaten te kunnen onderzoeken of veranderingen in het vestigingsgedrag van winkels leidt tot een andere vitaliteit van binnensteden/centrale winkelgebieden, is het van belang om eerst zicht te hebben in de parameters die inzicht geven in de vitaliteit en het functioneren van een winkelgebied.

Functie van een winkelgebied

Centrumgebieden veranderen van functie en samenstelling naar gelang hun verzorgingsgebied groter wordt. Dit is een indicatie voor het functioneren van een gebied. In kleinere winkelgebieden met een klein verzorgingsgebied ligt het accent op het doen van dagelijkse boodschappen. In deze gebieden is het aandeel winkels in dagelijkse goederen groot zowel in aantallen als in omvang van het oppervlak in m² vwo. Naarmate het verzorgingsgebied groter wordt neemt het accent op dagelijkse goederen af en neemt het accent op recreatief winkelen toe. Dit komt tot uitdrukking in de relatieve omvang van de branchegroep mode en luxe (figuur B7.1).

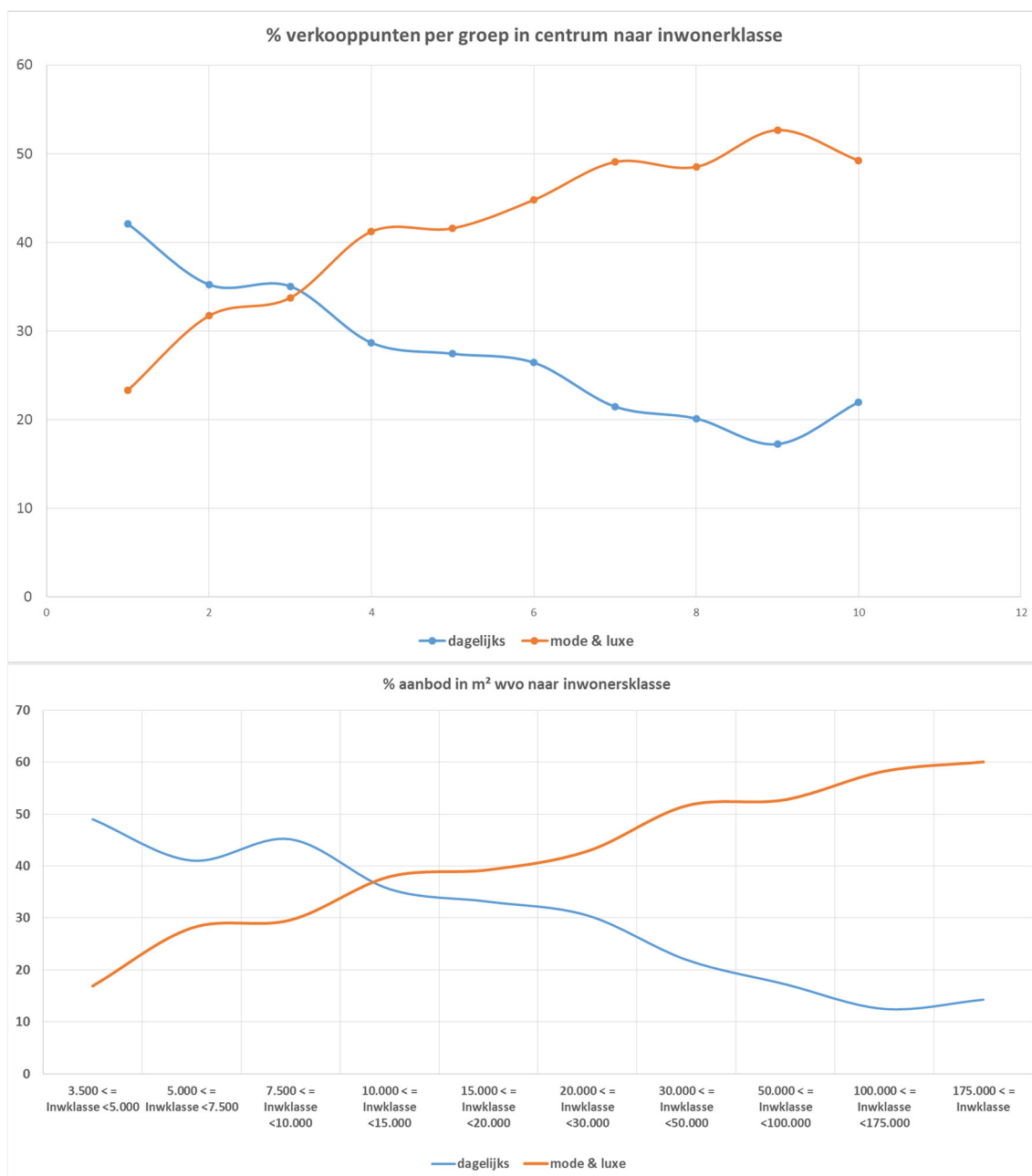
Branchegroepen in centrale winkelgebieden, 2011



Bron: Locatus, april 2011

Figuur B7.1 Branchegroepen in winkelgebieden (bron: Detailhandel in beleid, PBL, 2011)

Een nadere analyse van de relatieve omvang van het winkelaanbod in de branches dagelijkse goederen en mode & luxe artikelen in relatie tot de kerngrootte, voor alle kernen in Nederland geeft een goed beeld bij welke omvang van het verzorgingsgebied welke functie hoort. Dit is weergegeven in figuur B7.2. Met name winkelgebieden die op het grensgebied liggen van boodschappen doen en recreatief winkelen zijn kwetsbaar (tafellaken-servet). Wanneer in deze groep centrumgebieden/binnensteden het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe artikelen afneemt, verandert het accent van winkelen naar boodschappen doen, waardoor de rol en functie die het winkelgebied vervult voor de inwoners verandert. In gebieden waar boodschappen worden gedaan is de verblijfstijd lager dan in gebieden waar wordt gewinkeld.



Figuur B7.2 Functie winkelgebieden naar kerngrootte op basis van d=het relatieve aandeel van de branchegroep dagelijkse artikelen en mode en luxe artikelen (bron: Locatus, 2018; bewerking Rho adviseurs)

Er is een aantal indexen/analyses die gebruikt worden om de vitaliteit of de weerbaarheid van centrumgebieden in beeld te brengen:

- BRO heeft een weerbaarheidsanalyse opgesteld waarbij op basis van 11 indicatoren de “weerbaarheid van een binnenstad” voor ontwikkelingen in beeld wordt gebracht. Deze analyse geeft feitelijk aan in hoeverre het toekomstperspectief van een centrumgebied of binnenstad positief is. Deze analyse is voor een beperkt aantal gebieden uitgevoerd en vindt deels plaats op basis van een kwalitatieve inschatting van onderzoekers. Dat maakt deze analyse niet bruikbaar voor dit onderzoek.
- Goudappel Coffeng BV heeft in 2015 de vitaliteitsbenchmark voor centrumgebieden ontwikkeld (figuur B7.3).

Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden

Gebruikte indicatoren



Figuur B7.3 Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden (bron: Goudappel Coffeng, 2015)

De vitaliteitsbenchmark geeft ook weer welke factoren allemaal van belang zijn voor het functioneren van een centrumgebied. Van deze benchmark is geen tijdreeks beschikbaar en deze benchmark is vooral opgezet om in beeld te brengen op welke aspecten een centrum zou kunnen worden verbeterd en minder hoe een centrumgebied daadwerkelijk functioneert.

Voor dit onderzoek is het van belang om gegevens te hebben op meerdere tijdstippen in de tijd waardoor in kaart kan worden gebracht en kan worden aangetoond dat een bepaalde ontwikkeling leidt tot een vermindering van het functioneren of de vitaliteit van een centrumgebied of binnenstad.

Immers aangetoond moet worden dat het niet toepassen van branchebeperking op het Woonplein, waardoor winkels in de sector mode en luxe zich vestigen (of verplaatsen) naar het Woonplein, leidt tot slechter functioneren van het centrumgebied van Appingedam. Van belang hierbij is dat, zoals in hoofdstuk 2 uitvoerig is onderzocht en beschreven, het functioneren van het centrumgebied van Appingedam kwetsbaar is.

Huurprijs

De economische waarde van een winkelpand komt tot uitdrukking in de huurprijs. Hoe hoger de huurprijs hoe beter het winkelgebied. Dit is een algemene veronderstelling. Huurprijs wordt vaak gebruikt als indicator voor het functioneren en de kwaliteit van een winkelgebied.

Onderzoek van Jones Lang LaSalle IP (een grote internationale makelaar), geeft een actuele nadere onderbouwing voor deze veronderstelling. In 2017 werd de eerste Ranking Retail uitgegeven, waarin op basis van 33 indicatoren de kwaliteit van de Nederlandse binnensteden bepaald is. Uit een recente analyse blijkt er een sterke correlatie ($R^2 \pm 0,6$) te zijn tussen de score op de Ranking Retail 2017 en de tophuurprijs zoals deze op 1 januari 2018 geregistreerd is (figuur B7.4).



Figuur B7.4 Tophuren in relatie tot retail ranking c.q. aantrekkelijkheid winkelgebied (bron: JLL huurprijspecial, 2018)

Kanttekening is dat de gemiddelde huurprijzen niet (betrouwbaar) beschikbaar zijn voor alle winkelgebieden. Daarnaast lopen de huurprijzen altijd iets achter bij de werkelijke ontwikkelingen omdat ze voor langere tijd in contracten zijn vastgelegd. Dit terwijl de ontwikkelingen in de retail snel gaan.

Aantal passanten

Een met de huidige techniek snel en betrouwbaar te meten indicator is het aantal passanten in een winkelgebied. Op dit moment wordt in Nederland in 80 winkelgebieden het aantal passanten regelmatig en systematisch gemeten door Locatus. Ook op andere plaatsen wordt het aantal passanten gemeten. Het aantal passanten is een belangrijke indicator voor de kwaliteit of het functioneren van een winkelgebied. Hoe meer mensen een winkelgebied bezoeken, hoe beter het functioneert. Er is ook een door onderzoek aangetoond verband tussen het aantal passanten en de huurprijs (figuur B7.5).

Huurprijschattingsmodel

De meervoudige regressievergelijking luidt als volgt:

$$[\text{Maximale Markthuurprijs (€/m}^2/\text{jr)} = -2.405 + 0,009 \cdot \text{Inwoners 2 km} + 324,98 \cdot \text{Belevingskwaliteit 'zich zeker voelen'} + 0,012 \cdot \text{Passanten op drukste punt}]$$

Betrouwbaarheid: $R^2 = 0,781$ **Schattingsfout:** €189,67

Figuur B7.5 Huurprijsinschattingsmodel (bron: Bart Vink, Van belevingswaarde naar beleggingswaarde, IVBN Scriptieprijs, 2013)

Er is daarom een groeiende beweging die streeft naar een 'passantenhuur' in plaats van een vaste huur (Huurrecht in de praktijk nummer 8, *'Van vaste huur, via omzethuur naar passantenhuur'*, door: Ir. A. L.M. Wijntuin en Mr. G.I. Beij, 2015). Volgens het Portfolio Value Model® van adviesbureau WYNE Strategy & Innovation wordt de aantrekkelijkheid van een winkelgebied bepaald door de toegevoegde waarde die dit winkelgebied aan haar bezoekers biedt. Toegevoegde waarde niet alleen in termen van het geld (€)

dat kan worden verdiend, maar ook in termen van de kwaliteit (Q) en het onderscheidend vermogen en het imago (I) van een winkelgebied (figuur B7.6).



Figuur B7.6 Toegevoegde waarde van een winkelgebied (bron: Ir. A. L.M. Wijntuin en Mr. G.I. Beij, 2015, Huurrecht in de praktijk nr 8 – 2014)

Vloerproductiviteit

Een andere directe indicator voor het functioneren van een gebied is de vloerproductiviteit (gemiddelde omzet per m² winkelvloeroppervlak) van de winkels. Deze indicator vormt het sleutelbegrip in het distributieplanologische onderzoek (zie hoofdstuk 2). Een gebied met een hogere vloerproductiviteit functioneert beter dan een gebied met een lagere vloerproductiviteit.

De waardering van consumenten

Een algemene indicatie voor het functioneren of de vitaliteit van een centrumgebied is de waardering van de consument. Hoe beter een binnenstad wordt gewaardeerd door de consument, hoe beter het functioneren zal zijn.

Bezoekduur en bezoekfrequentie

Behalve waardering zijn bezoek frequentie en bezoekduur goede indicatoren voor het functioneren van een centrumgebied/binnenstad. Dit geldt zeker voor kleinere en middelgrote binnenste den, waar relatief weinig toeristen komen. Een centrumgebied dat vaak bezocht wordt en waar de bezoekduur langer is zal beter functioneren.

Leegstand en risico op leegstand

Een indicator voor het functioneren van een centrumgebied/binnenstad is natuurlijk ook de leegstand. Wanneer een gebied niet goed functioneert zullen winkels verdwijnen wat resulteert in leegstand.

Of panden lang leeg blijven staan of snel worden ingevuld door andere functies is afhankelijk van andere factoren zoals de druk op de woningmarkt en de druk op de markt voor bedrijfshuisvesting. Wanneer de druk op deze markten groot is, zal een pand dat niet meer voor winkels wordt gebruikt, snel worden ingevuld door andere functies. Zo kan in een gebied dat slecht functioneert als winkelgebied de leegstand toch laag zijn. In Appingedam zal dit, omdat het een krimpgebied is met een zwakke woningmarkt én een zwakke markt voor bedrijfshuisvesting.

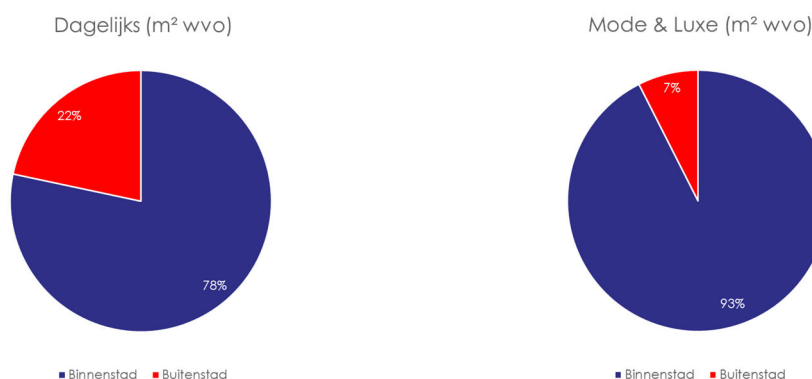
Omdat leegstand vaak pas veel later optreedt dan het moment van slechter functioneren én omdat leegstand ook samenhangt met de woningmarkt en de markt voor bedrijfshuisvesting is een indicator van het risico op leegstand (de RRI van Locatus) misschien wel een betere indicator.

B7.3. Onderzoeken/analyses die aantonen het niet hanteren van de beoogde branchebeperkingen leiden tot een aantasting van de vitaliteit van het centrumgebied/de binnenstad

In het navolgende is onderzocht in hoeverre er met actueel onderzoek en cijfermateriaal aangetoond kan worden dat de benoemde parameters voor het beoordelen van de vitaliteit van een centrumgebied worden beïnvloed door het al dan niet hanteren van de branchebeperking. Door de branchebeperking kunnen winkels in de branchegroep mode & luxe zich niet of maar beperkt buiten de binnenstad vestigen, waardoor voorkomen wordt dat de omvang en aandeel van winkels in de branchegroep mode & luxe in een centrumgebied/binnenstad afneemt.

Met betrekking tot de ligging van winkels kan een onderscheid worden gemaakt in de 'binnenstad' en de 'buitenstad'. De verkooppunten en winkelmeters die zich in de zogenaamde 'binnenstad' bevinden, zijn gevestigd in centrale en ondersteunende winkelgebieden. Dit zijn de stads- en dorpscentra, stadsdeel-, wijk- en buurtwinkelcentra en supermarktcentra. Ook wel de reguliere winkelgebieden genoemd. Alle verkooppunten die hier niet in liggen, behoren tot de categorie 'buitenstad'.

78% van de winkels in de branchegroep dagelijkse goederen is momenteel gevestigd binnen de reguliere winkelgebieden. Een substantieel deel (22%) ligt in de 'buitenstad' met een omvang van 1,4 miljoen m² wvo. Voor de winkels in de branchegroep mode & luxe ligt dit het aandeel in de 'buitenstad' veel lager. Slechts 7% van het winkelvloeroppervlak ligt in de buitenstad. (Slechts 0,4 miljoen m², zie figuur B7.7).



Figuur B7.7 Winkelaanbod dagelijkse en mode & luxe in binnenstad en buitenstad (bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

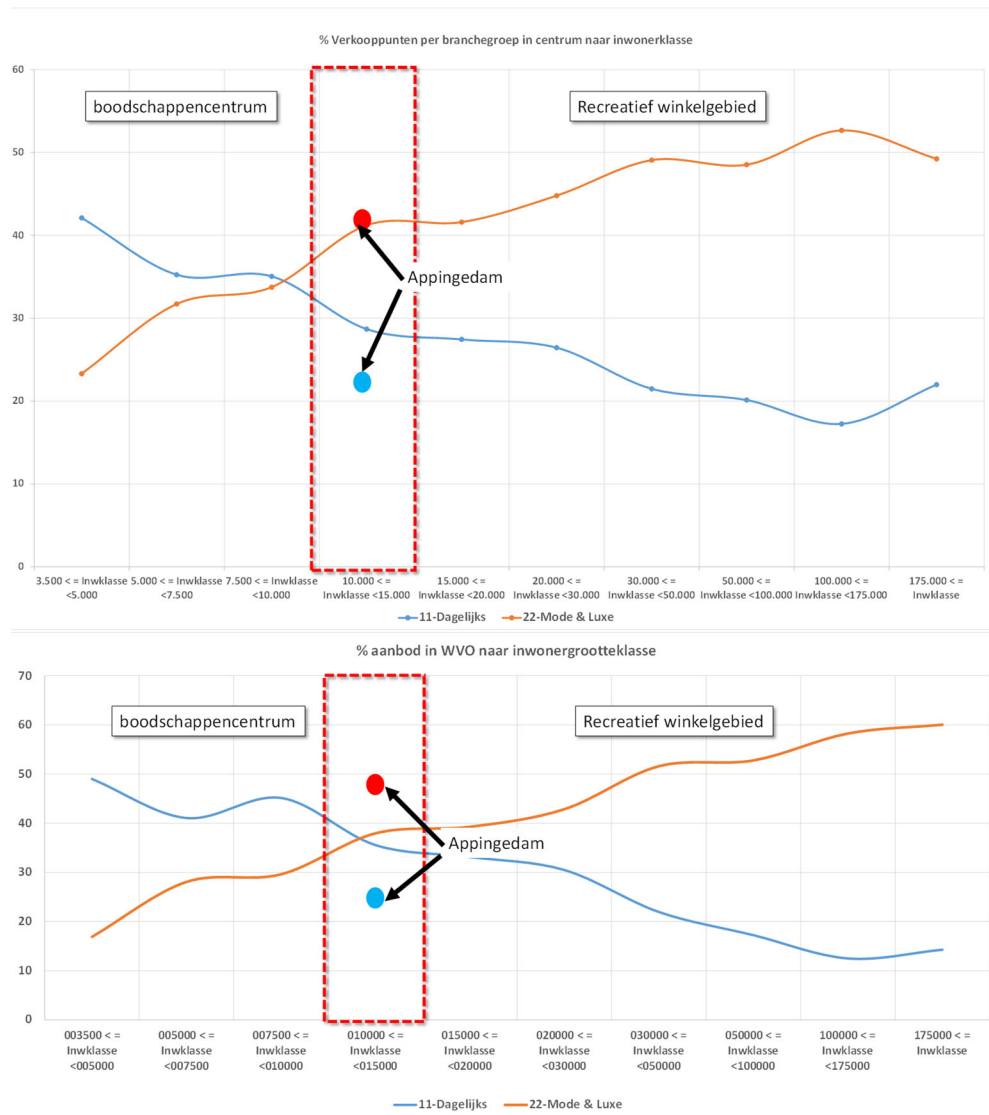
B7.3.1. Kan op basis van onderzoek worden aangetoond dat de functie van een centrumgebied samenhangt met de omvang van het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe?

Appingedam (en Delfzijl) is een relatief klein centrumgebied, dat echter wel een functie vervult voor een regio c.q. een bovenlokale functie heeft en tot op zekere hoogte functioneert als recreatief winkelgebied voor het kopen van niet-dagelijkse goederen. Appingedam ligt door de geringe omvang van het verzorgingsgebied wel bijna op de grens van een boodschappengebied (vooral lokaal) en een bovenlokaal winkelgebied waar ook tot op zekere hoogte recreatief gewinkeld wordt.

Uit een analyse van het aandeel winkels en m² wvo van alle winkelgebieden in kernen met meer dan 3.500 inwoners in Nederland blijkt dat in het algemeen in centrumgebieden het aandeel dagelijkse goederen daalt en het aandeel mode & luxe artikelen toeneemt naarmate het verzorgingsgebied /de kerngrootte toeneemt.

Andersom blijkt hieruit dat de functie en het verzorgingsgebied van een centrumgebied is te herleiden uit de verhouding van het winkelaanbod in dagelijkse goederen en het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe. Een gebied waar het aandeel mode & luxe ruim groter is dan dagelijkse goederen heeft een grotere verzorgingsfunctie dan wanneer het aandeel dagelijkse goederen even groot of groter is. Wanneer het boodschappen doen in een winkelgebied de overhand krijgt, wordt een winkelgebied minder aantrekkelijk om recreatief te gaan winkelen, wat een negatief effect heeft op het functioneren van de branches mode & luxe die de kern vormen van dit soort winkelen. De koopkrachtbinding voor niet dagelijkse goederen neemt dan af en dat geldt ook voor de verblijfsduur. Hiermee neemt de belevingsfunctie van een binnenstad en centrumgebied voor de bevolking af. Het wordt van een gebied waar men verblijft tot een gebied waar men rationeel en functioneel komt.

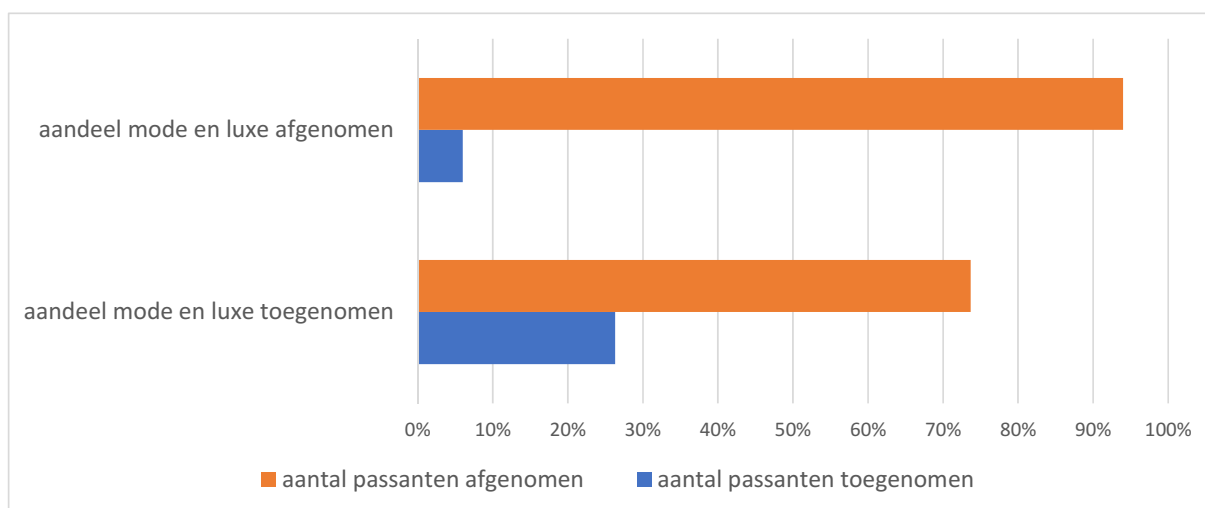
Het centrum van Appingedam ligt precies in het gebied dat de overgang vormt van beide soorten functies van een winkelgebied (figuur B6.8). In dit soort gebieden luistert de samenstelling van het winkelaanbod nauw in relatie tot de functie die dit gebied heeft voor de bevolking. Wanneer door concurrentie van het Woonplein het aandeel mode en luxe in het centrum afneemt zou dit gebied van kleur kunnen gaan verschieten – van functie kunnen gaan veranderen.



Figuur B7.8 Gemiddelde omvang van het aandeel van de branchegroep mode en luxe en dagelijkse goederen in aantal verkooppunten en m² wvo naar kerngrootteklasse in Nederland in 2018 (bron: Locatus, 2018; bewerking Rho adviseurs)

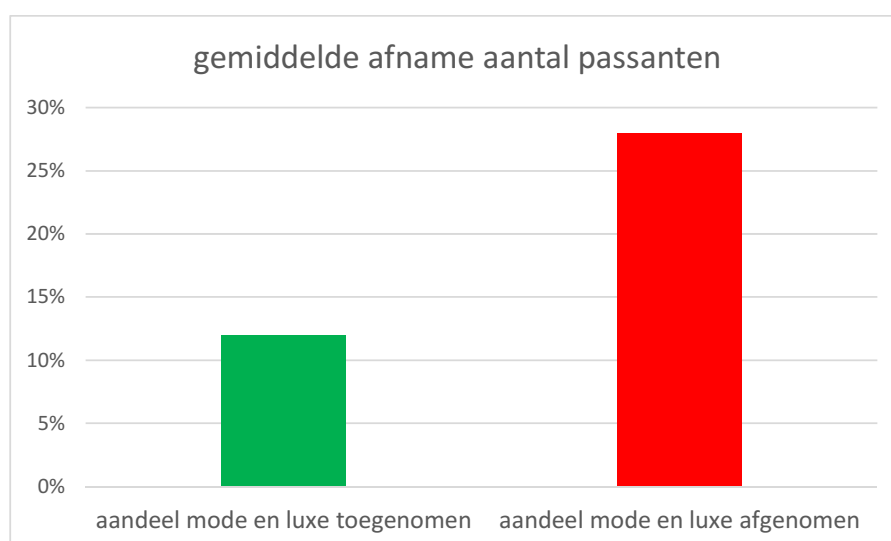
B7.3.2. Beïnvloedt de hoeveelheid mode de omvang van de passantenstroom in een winkelgebied?

Op basis van een analyse van de ontwikkeling van het aantal passanten én de ontwikkeling van het aandeel winkel in de branchegroep mode & luxe in 100 centrale winkelgebieden in Nederland waarvoor passantentelling beschikbaar zijn over de periode 2005-2018 is onderzocht in hoeverre een afname van het aandeel mode & luxe in het centrale winkelgebied ook betekent dat het aantal passanten afneemt. Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat als het in de branchegroep mode en luxe in de periode 2005-2018 is afgenomen, in 94% van de gevallen een afname van het passantenaantal is gemeten. De gemiddelde afname in de groep kernen waar het aandeel mode was afgenomen bedroeg in deze groep kernen 28% (figuur B7.9).



Figuur B7.9 Ontwikkeling aantal passanten in relatie tot de ontwikkeling van het aandeel van de branchegroep mode en luxe in de omvang van het winkelaanbod in het centrum/de binnenstad (bron: Locatus, 2018; bewerking Rho adviseurs)

Nu was er in deze periode een algemene trend van afname van het aantal passanten in winkelgebieden. Daarom is bekeken wat er gebeurde in de groep kernen waar het aandeel mode & luxe in het centrum/de binnenstad in deze periode toenam. In die groep kernen nam in 74% van de kernen het aantal passanten af, waarbij de gemiddelde afname 12% bedroeg (figuur B7.10).



Figuur B7.10 Afname van het aantal passanten in de groep kernen waar het aandeel van de branchegroep mode en luxe in het centrumgebied/de binnenstad is toegenomen én in de groep kernen waar is waar het aandeel van de branchegroep mode en luxe in het centrumgebied/de binnenstad is afgenomen (bron: Locatus, 2018; bewerking Rho adviseurs)

Uit deze analyse kan de conclusie getrokken worden dat de afname van het aandeel van de branchegroep mode & luxe in de omvang van het winkelaanbod gemiddeld genomen leidt tot een afname van het aantal passanten. De kans op en de omvang van de afname is groter wanneer er een afname is van het aandeel mode en luxe dan wanneer dit aandeel niet afneemt.

B7.3.3. Beïnvloedt de aanwezigheid van mode & luxe buiten het centrum winkels buiten het functioneren van het centrumgebied/de binnenstad?

Voor deze vraag is een analyse gemaakt van centrumgebieden in kernen met een omvang van 10.000 tot 20.000 inwoners (vergelijkbaar met Appingedam) op basis van het Koopstromenonderzoek Randstad 2016. In dit koopstromenonderzoek zaten 20 kernen in deze grootteklasse. In ongeveer de helft van deze kernen (9 kernen) is het winkelaanbod in mode & luxe volledig geconcentreerd in het centrum van de kern. In de andere helft (11 kernen) zijn de winkels in de branchegroep mode en luxe behalve in het centrum ook elders in de kern gevestigd.

Er is een duidelijk verschil in koop oriëntaties en functioneren tussen deze woonplaatsen.

In woonplaatsen waar buiten het centrum nog andere winkels in mode & luxe zijn gevestigd, ligt de koopkrachtbinding aan het centrum gemiddeld 15% lager dan in kernen waar het aanbod volledig is geconcentreerd in het centrum.

Tabel B7.1 Koopkrachtbinding aan het centrumgebied in relatie tot winkelaanbod in de branchegroep mode en luxe buiten het centrumgebied (Koopstromenonderzoek Randstad 2016, bewerking Bureau Stedelijke Planning)

aandeel m ² wvo Mode & Luxe in centrumgebied	koopkrachtbinding aan Centrum
100% (n=9)	32,4%
<100% (n=11)	27,6%

Dat de koopkrachttoevloeiing (in %) in kernen met een 'versnipperd' aanbod hoger ligt voorkomt niet dat er eveneens een substantieel verschil is in functioneren; in centrumgebieden die binnen de eigen woonplaats concurrentie ondervinden van andere winkels in mode & luxe, ligt de gemiddelde vloerproductiviteit circa 11% lager dan in centrumgebieden zonder concurrentie binnen de woonplaats.

Het Koopstromenonderzoek Randstad 2016 toont aan dat spreiding van het winkelaanbod in mode & luxe negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van winkels in mode & luxe in het centrumgebied.

Tabel B7.2 Vloerproductiviteit in de branchegroep mode en luxe in het centrumgebied in relatie tot winkelaanbod in de branchegroep mode en luxe buiten het centrumgebied (Koopstromenonderzoek Randstad 2016; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

aandeel m ² wvo Mode & Luxe in centrumgebied	vloerproductiviteit Mode & Luxe in Centrum (gemiddeld)
100% (n=9)	€ 1.882
<100% (n=11)	€ 1.675

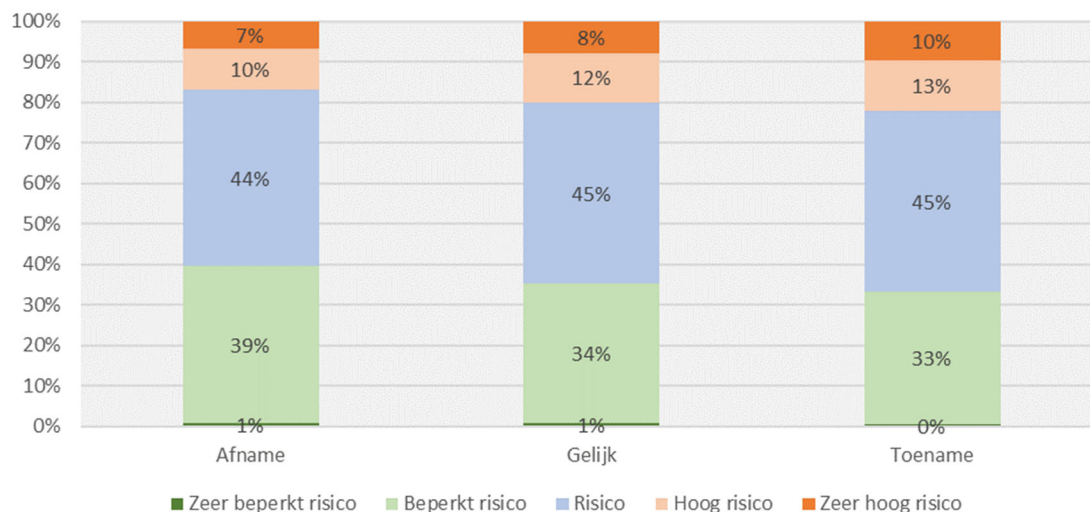
B7.3.4. Beïnvloedt de omvang van het aandeel centrumbranches (mode en luxe) buiten de centrumgebieden (dus in de Buitenstad de kans op leegstand, volgens RRI van Locatus) in de centrale winkelgebieden?

De Retail Risk Index brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart (zoals weergegeven in hoofdstuk 2). Daarbij wordt het aanbod in een winkelcentrum beoordeeld aan de hand van vier indicatoren (pandindex, straatindex, branche-index en marktindex). De RRI resulteert in een stoplicht. Is dat groen, dan scoort de betreffende winkel of het winkelgebied goed. De kans op overleven is dan het grootst. Is het stoplicht rood, dan is het risico relatief hoog. Hiervoor is een analyse gemaakt van het Leegstandsrisico volgens de Retail Risk Index in kernwinkelgebied voor plaatsen inwonerklassen 10.000 tot 30.000.

Uit een analyse van centrale winkelgebieden in 203 woonplaatsen met 10.000 tot 30.000 inwoners blijkt dat er een verband bestaat tussen de Retail Risk Index en de spreiding van het relevante winkelaanbod.

Onderstaande figuur toont de Retail Risk Index voor woonplaatsen waar het aandeel centrumbranches buiten het centrale winkelgebied sinds 2005:

- is afgenomen (en het centrale winkelgebied dus een dominantere positie heeft ingenomen);
- min of meer gelijk is gebleven;
- is toegenomen (en het centrale winkelgebied dus meer concurrentie ondervindt binnen de eigen woonplaats).



Figuur B7.11 Retail Risk Index in centrale winkelgebieden in woonplaatsen waar het relevante winkelaanbod buiten het centrale winkelgebied is afgenomen, gelijk is gebleven of is toegenomen (bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

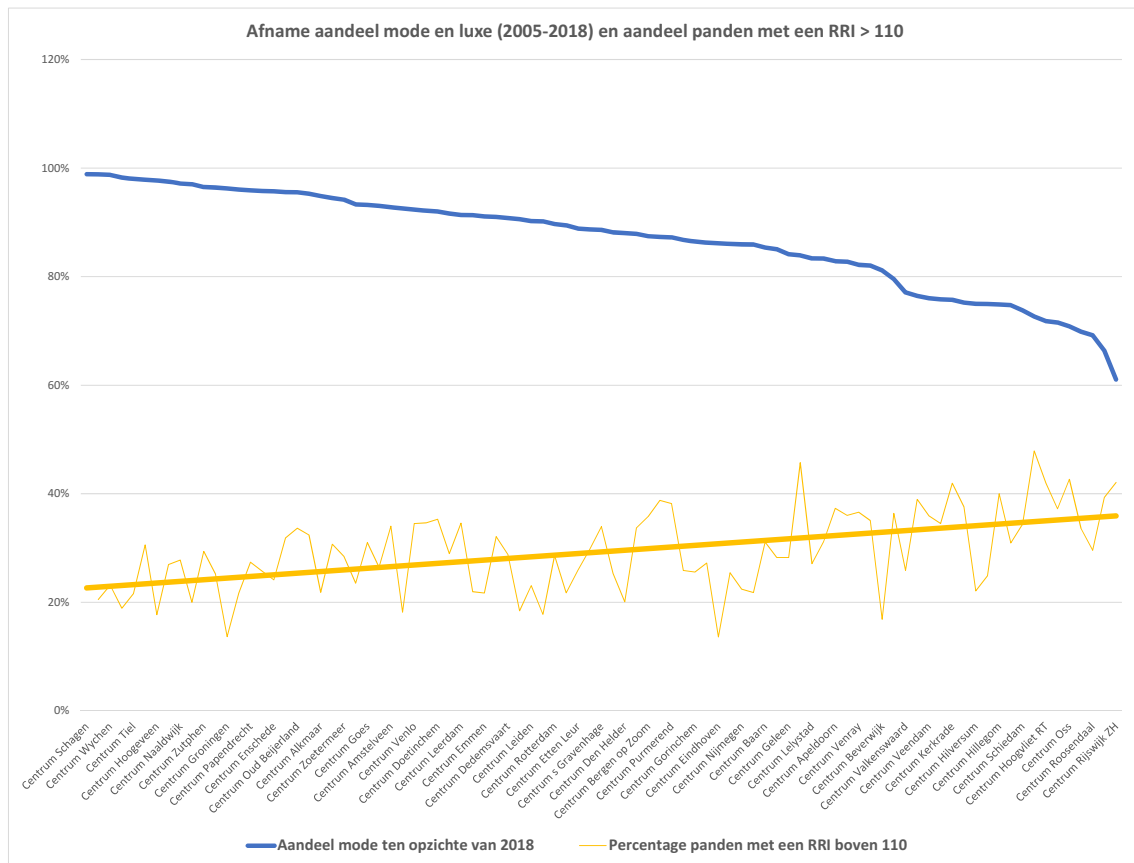
Een voorbeeld: de kern Oirschot telt 11.579 m² wvo aan niet-PDV branches. Daarvan is 30,18% gevestigd buiten de centrale en ondersteunende (wijk- en buurtwinkelcentra) gebieden. In 2005 was dat nog 57,2%, dus is sprake van een afname.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Een groeiend winkelaanbod in centrumbranches buiten het centrale en ondersteunende winkelgebieden resulteert in een hoger risicoprofiel van (winkel)panden in het centrale winkelgebied.
- En andersom: een afnemend winkelaanbod in centrumbranches buiten het centrale en ondersteunende winkelgebieden resulteert in een lager risicoprofiel van (winkel)panden in het centrale winkelgebied.

B7.3.5. Beïnvloedt de ontwikkeling van de omvang van het aandeel centrumbranches (mode en luxe) de kans op leegstand in dit gebied?

Van 89 centrumgebieden is het aantal panden met een Retail Risk Index boven de 110 (met een hoog of zeer hoog risico) geanalyseerd in relatie tot de verandering van het aandeel van de branchegroep mode en luxe in de periode 2005-2018. Deze gegevens zijn gesorteerd en weergegeven in figuur 7.12. Het blijkt dat, wanneer het aandeel mode in een gebied meer is afgenomen, het aantal panden met een hoge kans op leegstand meer toeneemt. De verandering van het aandeel van de branchegroep mode en luxe is daarmee een indicator voor de kans op leegstand in een gebied.



Figuur B7.12 Retail Risk Index in centrale winkelgebieden in woonplaatsen waar het relevante winkelaanbod buiten het centrale winkelgebied is afgenomen, gelijk is gebleven of is toegenomen. (bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

B7.3.6. Beïnvloedt de omvang van het aandeel centrumbranches (mode & luxe) buiten de centrumgebieden (dus in de 'buitenstad') gerealiseerde leegstand?

Er is onderzocht of er een verband bestaat tussen de mate waarin centrumbranches (dus niet-PDV) geconcentreerd zijn in reguliere winkelgebieden en de (kans op) leegstand in het kernwinkelgebied. Daarbij richten we ons op kernen met 10.000 tot 30.000 inwoners. Die kernen zijn onderverdeeld in drie categorieën:

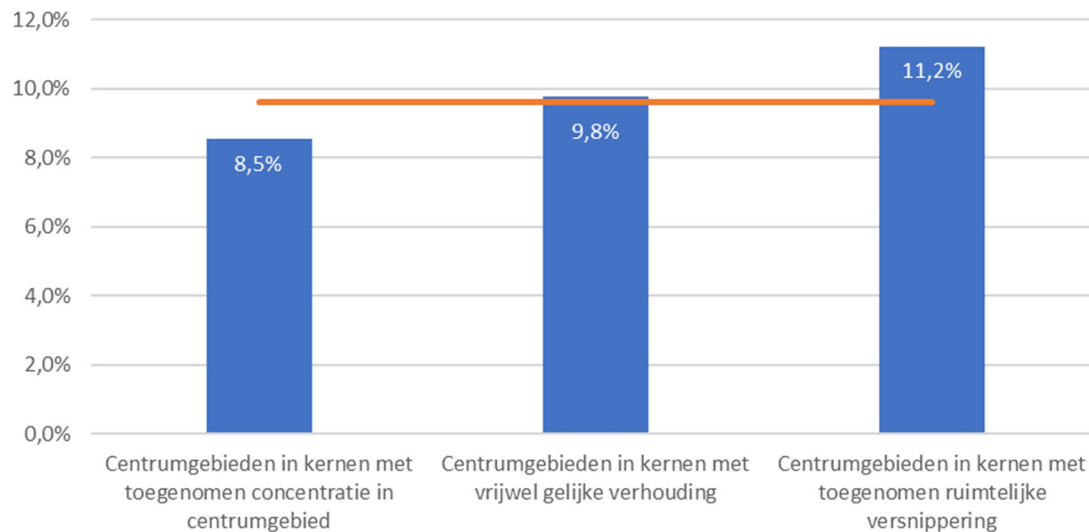
- Kernen waar in de periode 2005-2018 sprake is van een afname van centrumbranches buiten de reguliere winkelgebieden (en dus sprake is van een **toegenomen concentratie** van centrumbranches in de centrale en ondersteunende winkelgebieden).
- Kernen waar de verhouding tussen centrumbranches binnen en buiten reguliere winkelgebieden **vrijwel gelijk is gebleven**.
- Kernen waar in de periode 2005-2018 sprake is van een toename van centrumbranches buiten de reguliere winkelgebieden (en dus sprake is van een **toegenomen ruimtelijke versnippering** van centrumbranches).

Landelijk staat gemiddeld 9,6% van de panden in centrumgebieden leeg. In kernen met 10.000 tot 30.000 inwoners ligt de leegstand een fractie hoger met 10,2% van de panden.

De leegstand in centrumgebieden blijkt samen te hangen met de mate waar centrumbranches ten opzichte van 2005 meer of minder geconcentreerd zijn in reguliere winkelgebieden:

- In kernen waar de concentratie is toegenomen – en centrumbranches dus sterker zijn geclusterd in centrale winkelgebieden en (in mindere mate) ondersteunende winkelgebieden – ligt de leegstand in het centrale winkelgebied met 8,5% van de panden ruim onder het landelijke gemiddelde.

- In kernen waar het tegenovergestelde is gebeurd – en centrumbranches dus meer versnipperd zijn over de woonplaats dan in het verleden het geval was – ligt de leegstand in het centrale winkelgebied met 11,2% juist ruim boven het landelijke gemiddelde.



Figuur 7.13 Retail Risk Index in centrale winkelgebieden in woonplaatsen waar het relevante winkelaanbod buiten het centrale winkelgebied is afgenomen, gelijk is gebleven of is toegenomen.

(bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

B7.3.7. Kan op basis van onderzoek worden aangetoond dat de waardering van een consument voor een winkelgebied samenhangt met de omvang van het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe in een gebied?

Op basis van de gegevens uit het koopstromenonderzoek Randstad 2016 is onderzocht of er een verband bestaat tussen de vertegenwoordiging van de branchegroep mode en luxe in een winkelgebied, en:

- Het bezoekmotief.
- De waardering van het winkelaanbod.
- De bezoekfrequentie.
- De bezoekduur.

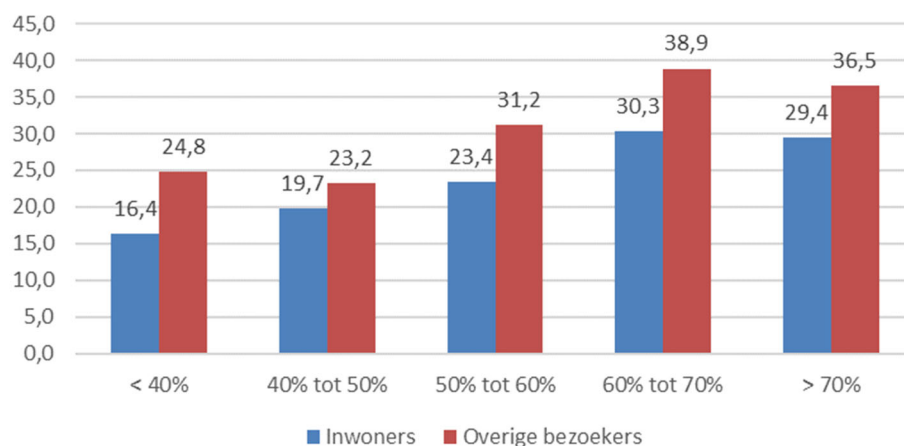
Hiertoe zijn 228 winkelgebieden ingedeeld naar het aandeel mode & luxe in het totale aantal in gebruik zijnde niet-dagelijkse winkels. Daaruit zijn 5 klassen ontstaan van centra m.b.t. het aandeel van de winkels in de niet-dagelijkse sector dat tot de hoofdbranche mode & luxe behoort:

1. Minder dan 40%
2. Van 40 tot 50%
3. Van 50 tot 60%
4. Van 60 tot 70%
5. Meer dan 70%

De centra van Appingedam en Delfzijl behoren beiden tot de middelste groep (respectievelijk 53% en 54%).

Bezoekmotief totale winkelaanbod

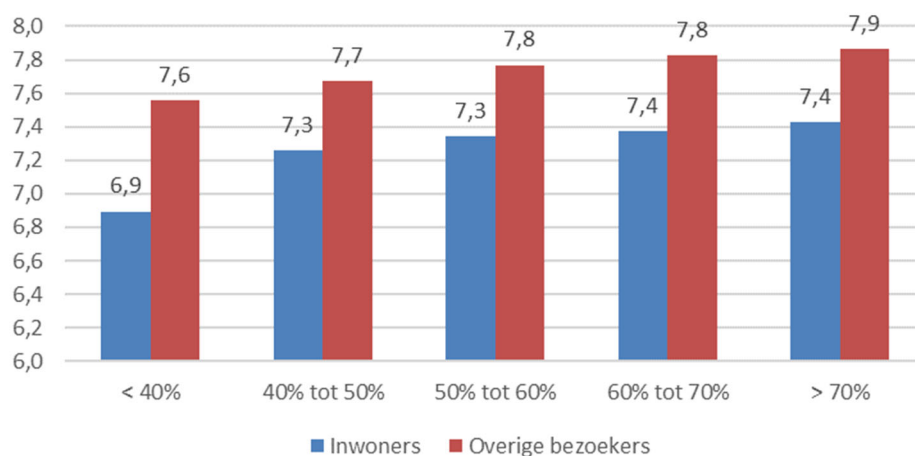
Het Koopstromenonderzoek Randstad 2016 onderscheidt vele bezoekmotieven. Eén daarvan is: *het totale winkelaanbod*. Consumenten die vergelijkend en/of recreatief komen winkelen (voor wie winkels in Mode & Luxe het primaire doel zijn) noemen het motief het totale winkelaanbod aanzienlijk vaker in winkelgebieden met een groot aandeel Mode & Luxe, dan in winkelgebieden waar dat aandeel laag is.



Figuur B7.14 Aantal consumenten dat totale winkelaanbod als bezoekmotief noemt, in winkelgebieden naar aandeel mode & luxe in het niet-dagelijkse winkelaanbod (in %; bron: KSO 2016, bewerking Bureau Stedelijke Planning)

Waardering

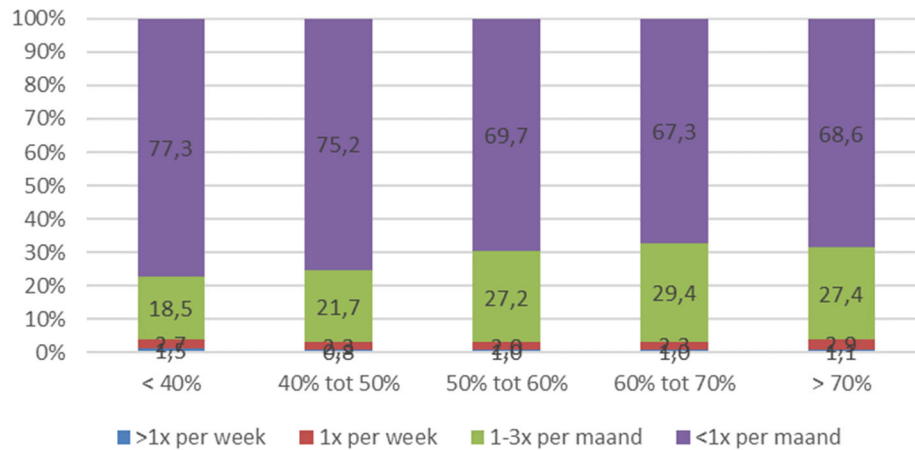
Ligt het aandeel winkels in mode & luxe lager, dan is de waardering van de consument ten aanzien van de kwaliteit van het winkelaanbod ook lager. In winkelgebieden waar minder dan 40% van het aantal winkels in de niet-dagelijkse sector behoort tot de hoofdbranche mode & luxe wordt het winkelaanbod door inwoners van de betreffende woonplaats beduidend lager gewaardeerd dan in winkelgebieden waar dat hoger ligt.



Figuur B7.15 Waardering van het winkelaanbod door consumenten, in winkelgebieden naar aandeel mode & luxe in het niet-dagelijkse winkelaanbod (in %; bron: KSO 2016, bewerking Bureau Stedelijke Planning)

Bezoekfrequentie

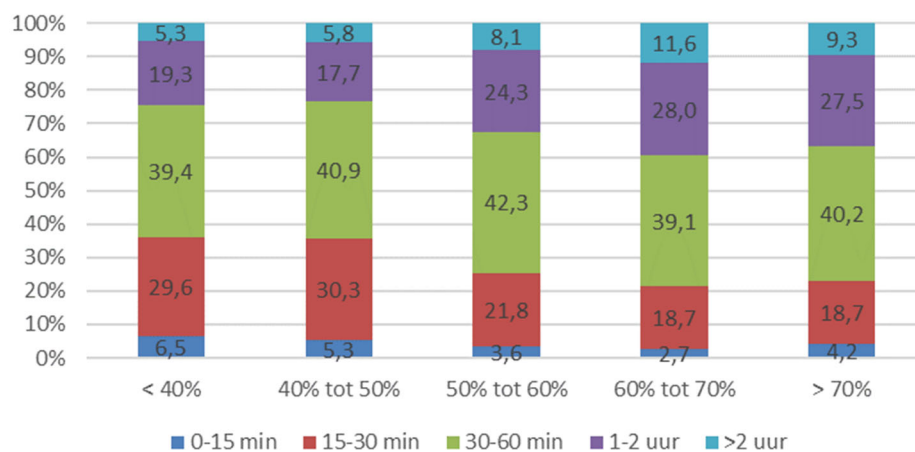
De trend die zichtbaar is ten aanzien van de waardering voor de kwaliteit van het winkelaanbod zie we terug in de bezoekfrequentie. Deze is lager naarmate het aandeel winkels in de branchegroep mode & luxe lager is.



Figuur B7.16 Bezoekfrequentie door consumenten, in winkelgebieden naar aandeel Mode & Luxe in het niet-dagelijkse winkelaanbod (in %; bron: KSO 2016, bewerking Bureau Stedelijke Planning)

Bezoekduur

Ook is de bezoekduur op een vergelijkbare wijze onderzocht. Ook hier is dezelfde trend zichtbaar. De bezoekduur neemt gemiddeld toe naarmate het aandeel winkels in mode & luxe hoger is.



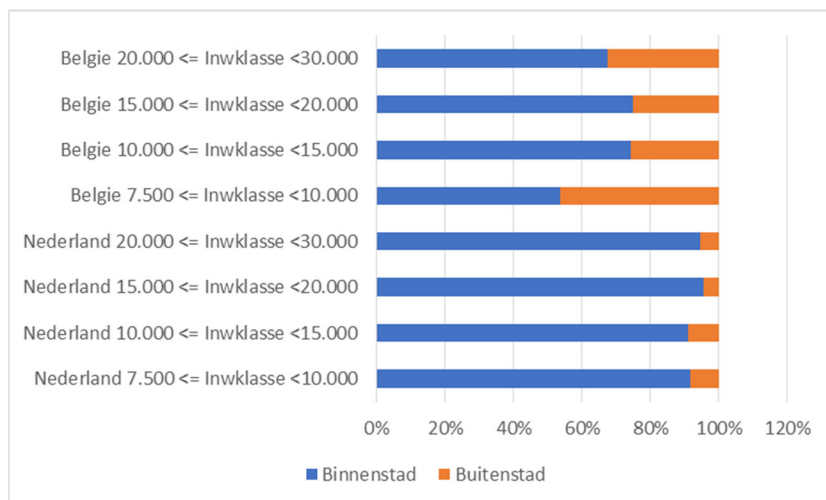
Figuur B7.17 Bezoekduur door consumenten, in winkelgebieden naar aandeel Mode & Luxe in het niet-dagelijkse winkelaanbod (in %; bron: KSO 2016, bewerking Bureau Stedelijke Planning)

Uit voorgaande overzichten blijkt dat naarmate mode & luxe in centrumgebieden beter is vertegenwoordigd is (in aantal winkels ten opzichte van het totaal aantal niet-dagelijkse winkels) consumenten het winkelaanbod hoger waarderen, het winkelgebied frequenter bezoeken en hun bezoekduur langer is.

B7.3.8. Is het zo dat de omvang van het winkelaanbod in centrumgebieden in België, waar er minder beperkingen zijn voor het vestigen buiten de binnenstad, gemiddeld kleiner is dan in Nederland?

In Nederland gelden sinds jaar en dag branchebeperkingen voor detailhandel buiten de aangewezen (centrale) winkelgebieden (zie hoofdstuk 2). In België zijn die beperkingen minder aan de orde. Dit heeft er toe geleid dat en in België meer winkel, ook in de centrumbranches waaronder mode en luxe artikelen buiten de binnenstad zijn gevestigd.

Wanneer de Locatus bestanden van Nederland en België worden geanalyseerd blijkt dat in Nederland in 2018 in kernen tussen de 7.500 en 30.000 inwoners (de groep enigszins vergelijkbaar met Appingedam) gemiddeld 93% van het winkelaanbod in m² wvo in de centrumgebieden (binnenstad) ligt en 7% buiten de centrumgebieden (buitenstad). In België ligt dit anders. Daar ligt gemiddeld 68% van het winkelaanbod in m² wvo in de centrumgebieden (binnenstad) ligt en 32% buiten de centrumgebieden (buitenstad).



Figuur B7.18 Gemiddelde locatie van detailhandel (in m² wvo) in de branchegroep mode en luxe in Nederland en België voor kernen tussen de 7.500 inwoners en 30.000 inwoners (bron: Locatus 2018, bewerking Rho adviseurs)

Deze andere verdeling heeft tot gevolg dat de omvang van het winkelaanbod in deze branchegroep in de binnensteden in België kleiner is dan in Nederland.

Tabel B7.3 Vergelijking van de gemiddelde omvang winkelaanbod (in m² wvo) in de branchegroep mode en luxe in het centrumgebied per kerngrootteklasse in Nederland en België (bron: Locatus 2018, bewerking Rho adviseurs)

gemiddeld aanbod per 1.000 inwoners in mode & luxe in binnenstad	Nederland	België	verschil
7.500 <= Inwklasse <10.000	212	133	-37%
10.000 <= Inwklasse <15.000	342	187	-45%
15.000 <= Inwklasse <20.000	318	193	-39%
20.000 <= Inwklasse <30.000	326	212	-35%

Tabel B7.4 Vergelijking van de gemiddelde totale omvang winkelaanbod (in m² wvo) in het centrumgebied per kerngrootteklasse in Nederland en België (bron: Locatus 2018, bewerking Rho adviseurs)

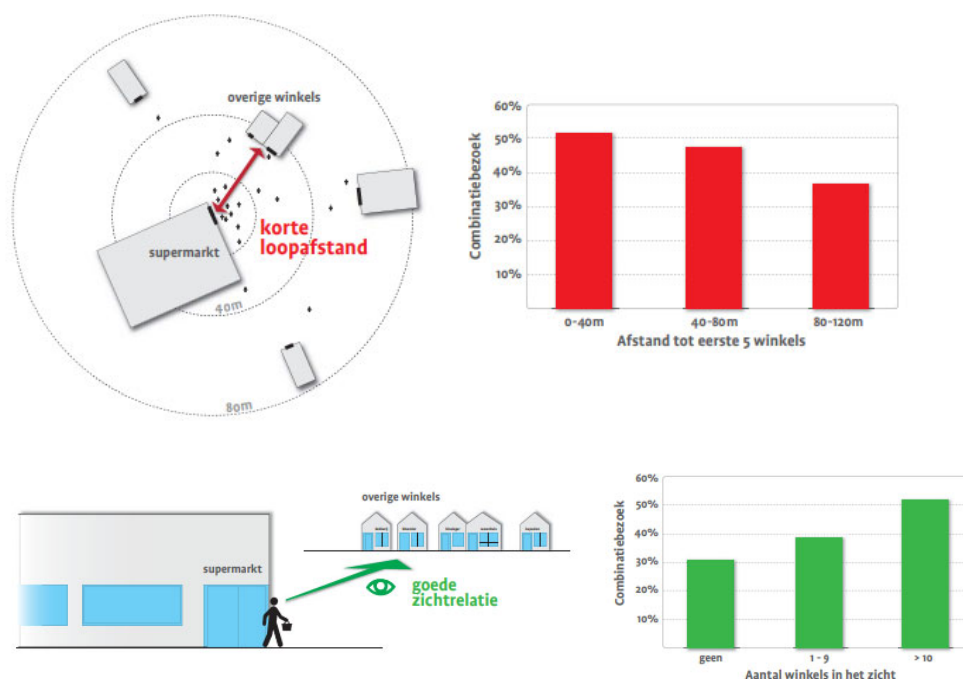
gemiddeld totaal winkelaanbod per 1.000 inwoners in binnenstad	Nederland	België	verschil
7.500 <= Inwklasse <10.000	729	294	-60%
10.000 <= Inwklasse <15.000	962	283	-71%
15.000 <= Inwklasse <20.000	885	817	-8%
20.000 <= Inwklasse <30.000	864	548	-37%

Niet alleen het aanbod in de branchegroep mode en luxe in de binnensteden is in België kleiner dan in Nederland, maar ook de omvang van het totale winkelaanbod in centrumgebieden/binnensteden.

In deze kernen is de totale omvang van het winkelaanbod in centrumgebieden in België gemiddeld meer dan 40% kleiner dan in Nederland.

B7.3.9. Leidt het openstellen van het Woonplein voor dagelijkse goederen tot een aantasting van de voorzieningenstructuur van dagelijkse boodschappen den vitaliteit van het centrum van Appingedam?

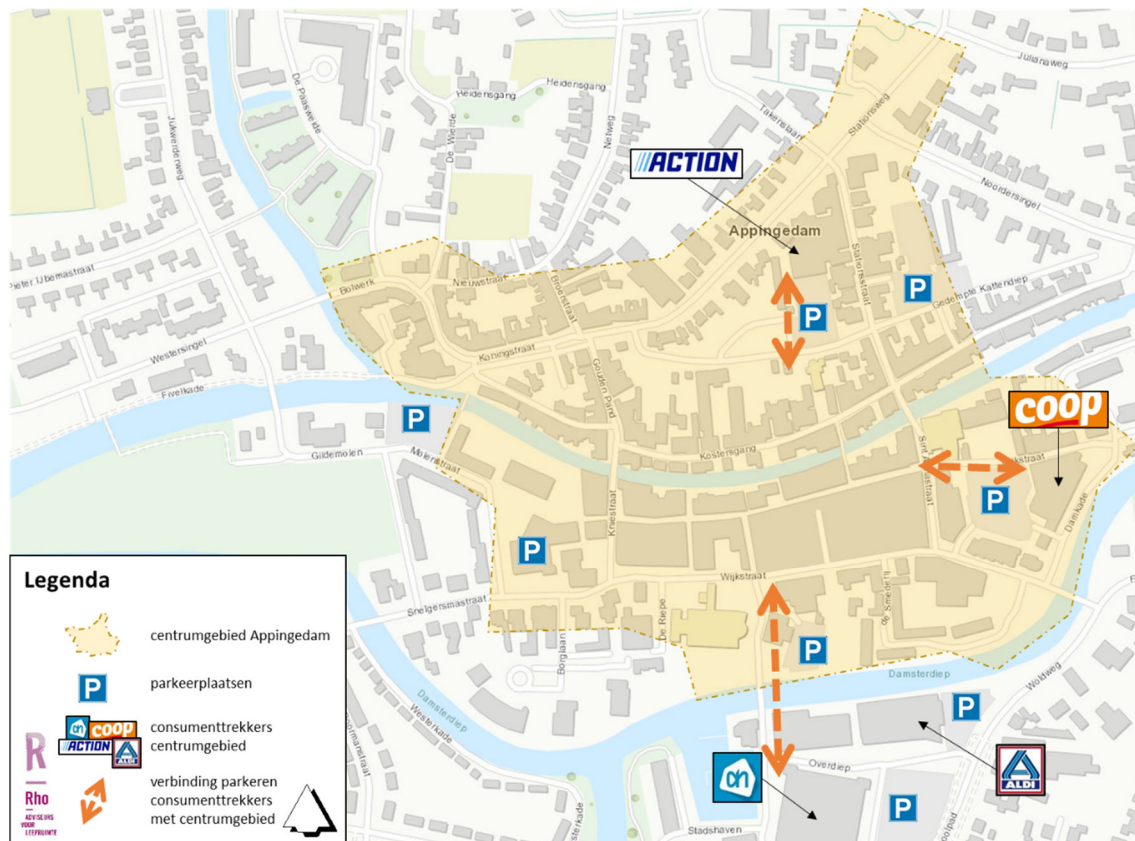
Binnen de dagelijkse goederensector vormen supermarkten een zeer belangrijk aandeel binnen de levensmiddelenbranche, maar ook in de totale detailhandel. 98% van de winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt ingevuld door supermarkten (branche-informatie Detailhandel.info, 2018). Uit passantenonderzoek 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. Circa 50% van de consumenten die een supermarkt hebben bezocht, bezoeken ook het omliggende winkelaanbod (bij een afstand van 0 tot 40 meter; figuur B6.19). Naarmate de afstand toeneemt daalt het aandeel van combinatiebezoek.



Figuur B7.19 Voorwaarden voor combinatiebezoek (bron: DTNP, 2016)

Naast de afstand tussen de winkels is ook een goede zichtrelatie van belang als randvoorwaarde voor combinatiebezoek. Als meer dan 10 winkels in het zicht zijn bezoekt 50% van de supermarktbezoekers ook het omliggende winkelaanbod.

Als wordt gekeken naar de situatie in Appingedam wordt geconcludeerd dat momenteel één supermarkt is gevestigd in het centrumgebied (Coop). Aansluitend op het centrumgebied ligt winkelcentrum Overdiep (2011 opgeleverd). Hier zijn twee supermarkten gevestigd: Albert Heijn en Aldi. Overdiep is een centrumschillocatie die grenst aan het historische centrum van Appingedam en met het aanwezige parkeren en twee supermarkten een bronpunt vormt voor het bezoek aan het centrum (figuur B7.20).



Figuur B7.20 Consumenttrekkers centrum Appingedam

Aan het overzicht in figuur 7.20 is ook Action toegevoegd. Hoewel Action geen supermarkt is kan de formule wel beschouwd worden als consumenttrekker. Action valt binnen de branchegroep 'mode & luxe' (hoofdbranche: huishoudelijke artikelen) en wordt bezocht voor de frequent benodigde niet-dagelijkse aankopen. Geconcludeerd wordt dat de consumenttrekkers zijn gesitueerd aan de rand van het historische centrum van Appingedam. Vanwege de gunstige ligging ten opzichte van elkaar wordt een hoge mate van combinatiebezoek verwacht. De afstanden variëren van 50 tot 150 meter. Daarbij wordt ook combinatiebezoek verwacht vanuit het parkeren. Een significant aandeel van de centrumbezoekers zal parkeren bij een van consumenttrekkers waardoor combinatiebezoek aantrekkelijk wordt.

Veel centrumgebieden, zoals Appingedam, hebben te maken met afnemende bezoekersaantallen en structurele leegstand van winkelpanden. Door de opkomst van internet neemt de noodzaak tot het bezoek aan centrumgebieden af. Het doen van boodschappen gebeurt echter nog wel voor het overgrote deel in fysieke winkels met de supermarkten als belangrijkste aanbieders. Voor de vitaliteit van het centrumgebied van Appingedam is het van cruciaal belang dat de consumenttrekkers (supermarkten en Action) gevestigd blijven in of rond het centrum. Combinatiebezoek tussen deze consumenttrekkers en het overige winkelaanbod is aangetoond. Eerder heeft de gemeente Appingedam al verschillende principeverzoeken van een supermarkt afgewezen omdat de beoogde locaties buiten de gewenste winkelstructuur liggen. Mochten de consumenttrekkers verplaatsen naar het Woonplein vervalt het combinatiebezoek volledig, waardoor het overige winkelaanbod significant nadelige effecten gaat ondervinden wat zich uiteindelijk zal uiten in een toenemende winkelleegstand. Gezien de omvang van de actuele leegstand en de bevolkingskrimp (hoofdstuk 2) moet dat voorkomen worden.

B7.6. Onderzoeken/analyses die aantonen dat het niet hanteren van de beoogde brancheringsbeperking leidt tot verdringing van volumineuze detailhandel op grootschalige (perifere) detailhandelslocaties

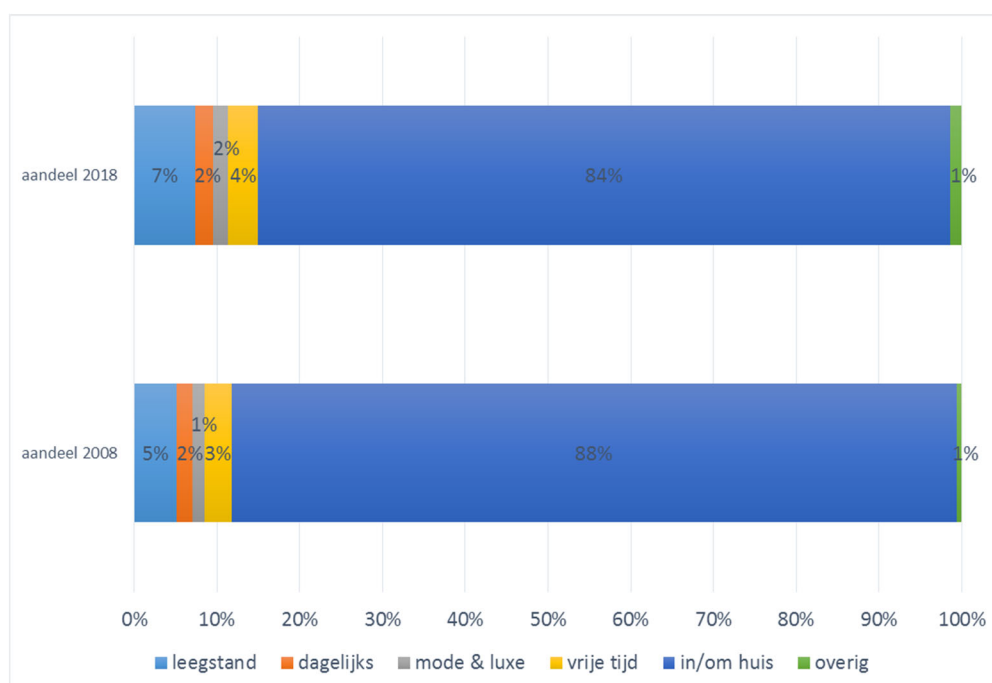
Naast het algemeen belang van een vitaal centrumgebied en goede boodschappengebieden, is de brancheringsbeperking ook van belang voor het functioneren van het Woonplein zelf in Appingedam, als winkellocatie voor volumineuze detailhandel. Eerder is beschreven dat de aanwezigheid van een voldoende winkelaanbod in volumineuze detailhandel van belang is voor een complete winkelstructuur en het verzorgingsniveau voor de inwoners van de regio. Uit de beleidsanalyse komt naar voren dat dergelijke locaties zijn aangewezen voor volumineuze detailhandel die qua aard en omvang vaak niet inpasbaar zijn binnen reguliere winkelgebieden. In deze paragraaf worden de mogelijke gevolgen in kaart gebracht van het loslaten van de brancheringsbeperkingen op perifere detailhandelslocaties voor het (huidige) winkelaanbod op het Woonplein en daarmee voor de totaliteit van de verzorgingsstructuur voor de inwoners van Appingedam en Delfzijl.

B7.6.1. Wat is de functie van een grootschalige detailhandelslocatie?

Winkelgebieden bestaande alleen uit grootschalige detailhandel zijn relatief schaars in Nederland.

Conform de Locatus indeling worden deze geschaard onder de categorie 'overige winkelgebieden' en subcategorie 'grootschalige concentratie' (Locatus, 2018). Het betreft voor een belangrijk deel de concepten zoals meubelboulevards, geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) en Factory Outlet Centers (FOC). Een woonboulevard is feitelijk een voorbeeld van een themacentrum voor op wonen op de PDV-locatie.

De grootschalige detailhandelslocaties zijn, in internationaal perspectief, een uniek Nederlands product van het Nederlandse PDV/GDV- beleid (hoofdstuk 2; Evers, 2008). Op een dergelijke locatie bestaat 50% tot 80% uit de hoofdbranche wonen, aangevuld met aanbod uit aanverwante branches. Uit een inventarisatie naar alle Nederlandse grootschalige concentraties (perifere winkelgebieden, al dan niet thematisch) blijkt dat circa 85% van het aanbod bestaat uit de branchegroep in/om huis. In deze branchegroep zitten onder meer bouwmarkten, tuincentra en woonwinkels. Het aandeel in/om huis op grootschalige detailhandelslocaties is ook de afgelopen 10 jaar vrijwel stabiel gebleven (figuur B7.21).



Figuur B7.21 Aandeel branchegroepen (m² wvo) op perifere detailhandelslocaties in Nederland (bron: Locatus, 2008-2018; bewerking Rho adviseurs)

Veel winkelgebieden worden op basis van koopmotief afgebakend. Veelal worden perifere detailhandelslocaties bezocht voor het doelgericht en vergelijkende aankopen doen. Bij doelgerichte

aankopen gaat het om aankopen die niet keuzegevoelig zijn (bijvoorbeeld doe-het-zelf, tuinartikelen). Combinatiebezoek met andere winkels vindt nauwelijks plaats. Klanten willen snel het beste product voor de juiste prijs. Bij woonwinkels vindt juist wel combinatiebezoek plaats. Daarom is het van belang om woonwinkels te clusteren, zodat consumenten met één winkeltrip meerdere woonwinkels kunnen bezoeken.

B7.6.2. In hoeverre zijn er verschillen waarneembaar in huurprijzen op verschillende winkellocaties in Nederland?

Binnen de Nederlandse vastgoedmarkt wordt vaak gesproken over ABC-locaties als het gaat om winkels. Vanuit het vastgoedperspectief wordt met deze 'welstandsklasse' onderscheid gemaakt in aantrekkelijke locaties en minder aantrekkelijke locaties. De volgende locaties worden in de vastgoedmarkt voor winkels onderscheiden (Betekenis welstandsklasse in vastgoed, Vindbaar Vastgoed, 2018):

- **A1 locatie.** Een A1 locatie ligt midden in het centrum van een aantrekkelijke stad. Dit zijn gebieden met de hoogste aantallen bezoekers. De leegstand op deze locaties is niet meer dan 5% en de huren zijn hoog. Op deze locaties zitten veelal bekende winkelketens.
- **A2 locatie.** De A2 locaties zijn winkels in de straten naar de A1 locaties toe. De prijs per m² is lager bij een A2 locatie. De helft van deze straten zijn bezet met landelijk bekende winkels. De leegstand in deze gebieden is tot 10%.
- **B1 locatie.** Bij B1 locaties zijn de winkels meestal voor ongeveer 75% in handen van zelfstandige ondernemers. Textiel en schoeisel zijn de meest voorkomende branches met circa 40%. Ook horeca en dienstverlening komt hier veel terug.
- **B2 locatie.** Dit zijn vaak straten met veel (auto) verkeer. In deze gebieden zijn vaak de grote discountzaken, sportzaken en/of supermarkten te vinden. Particuliere woningen zijn hier met 25-30% het meest dominant aanwezig; 80% van de winkels is in handen van zelfstandige ondernemers.
- **C locatie.** C locaties worden vaak gekozen omdat deze grote parkeermogelijkheden hebben en om de vaak grote showrooms. De prijs per m² is hier laag. Vaak buiten de stad op minder interessante gebieden.

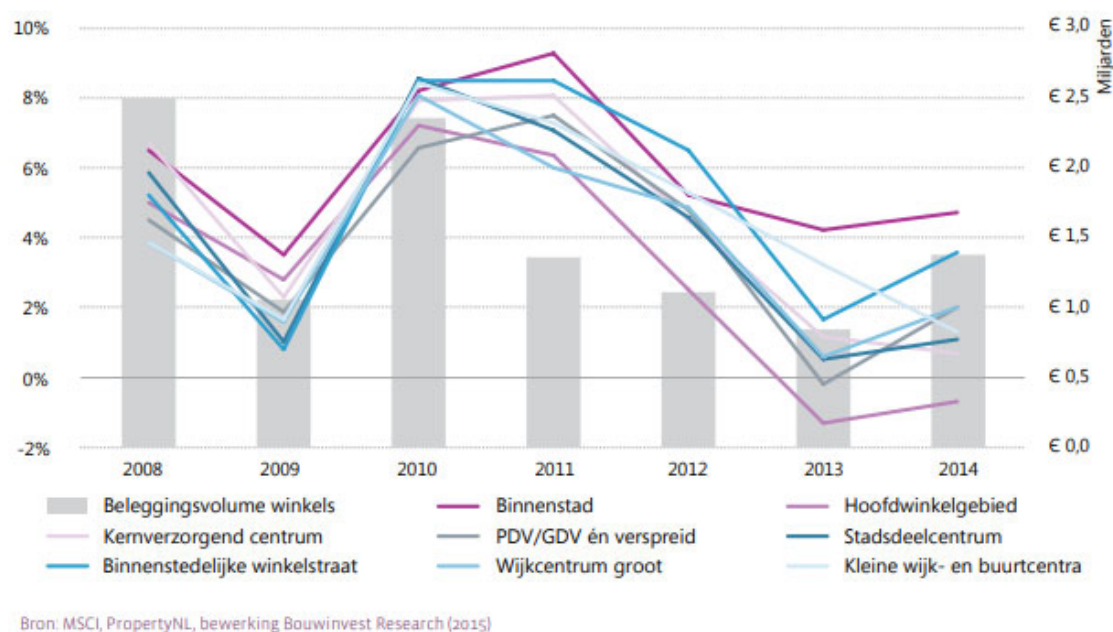
Deze klasse indeling kan ook gemaakt worden op basis van een drukte-index (figuur B7.22). Het drukste punt in een winkelgebied, het punt waar de meeste passanten langslopen, wordt aangeduid als de A1-locatie. De overige locaties in het winkelgebied worden ingedeeld op basis van hoe het aantal passanten zich verhoudt tot het maximale aantal passanten van de A1 locatie.

A1-locaties	75 - 100%
A2-locaties	50 - 75%
B1-locaties	25 - 50%
B2-locaties	10 - 25%
C-locaties	5 - 10%

Figuur B7.22 Locatie-indeling naar passenstromen / drukte-index (bron: NVM, 2018)

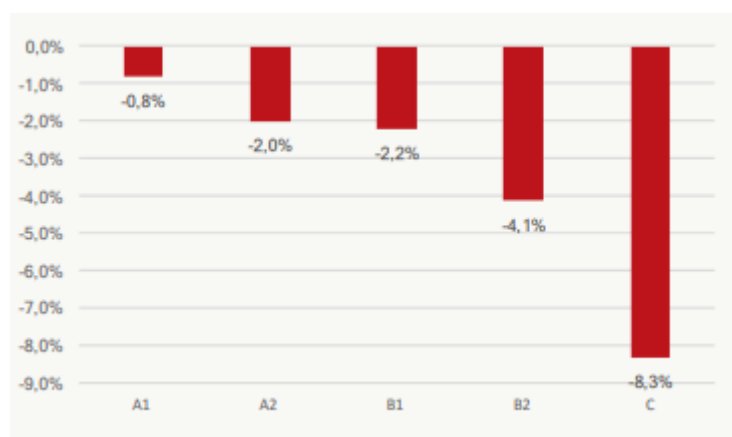
Een grootschalige (perifere) detailhandelslocatie behoort tot de laatste categorie: C. Een grootschalige detailhandelslocatie wordt vaak doelgericht bezocht, waarbij beperkt sprake is van combinatiebezoek met andere winkels (met uitzondering van woonwinkels).

De verschillen tussen winkelgebieden worden steeds groter als het gaat om omzetten, vastgoedwaardes en huren. Uit onderzoek van Bouwinvest (Aantrekkelijk rendement in een polariserende winkelmarkt, 2015; figuur B7.23) wordt geconcludeerd dat de polarisatie tussen winkelgebieden zal blijven toenemen. Veel kapitaal zal naar centrale winkelgebieden gaan in vooral de grote steden. Het rendement voor PDV/GDV locaties is bijvoorbeeld lager.



Figuur B7.23 Totaalrendement winkelsegmenten en beleggingsvolume 2008-2014 (%; bron: Bouwinvest, 2015)

Mede door de rendementsverschillen bestaan er ook grote verschillen in huurprijzen. Uit recente cijfers van JLL (Huurprijzen Special, 2018; figuur B6.24) blijkt dat gemiddeld genomen de huur in alle winkelcentra met 2,5% is gedaald ten opzichte van 2017. Als dit wordt vertaald naar type winkellocaties is te zien dat de daling op A1-locaties het kleinst is (-0,8%) en op C-locaties het grootst (-8,3%).



Figuur B7.24 Gemiddelde huurprijsverandering naar segment (2017-2018; bron: JLL, 2018)

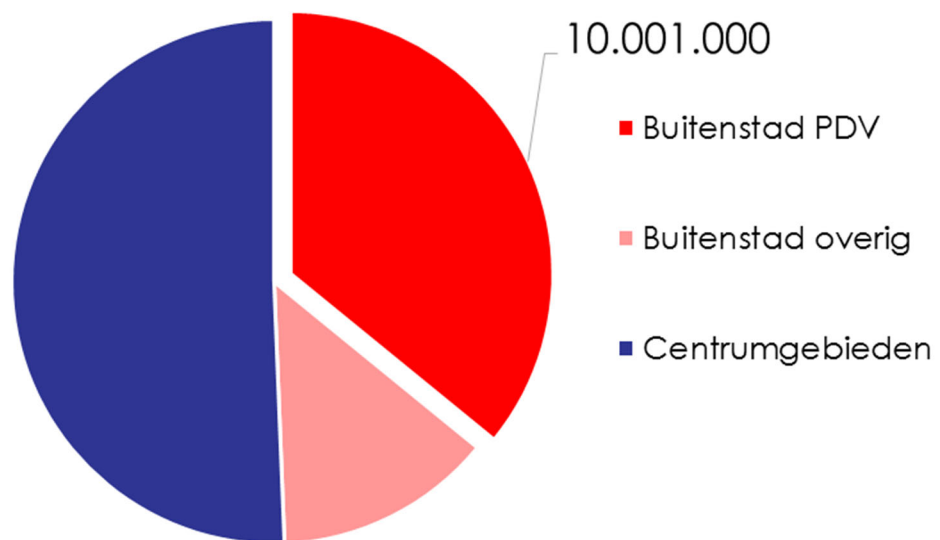
De gemiddelde huurprijsniveaus voor traditionele PDV-branches variëren van € 60/m²/jaar voor een tuincentrum, € 80/m²/jaar voor een bouwmarkt tot € 100/m²/jaar voor een woonwinkel. In het grootstedelijk gebied liggen de huurniveaus hoger dan in het landelijk gebied. Voor woonwinkels worden op de tophuizen (zoals Alexandrium Rotterdam) tophuren van € 140-150/m²/jaar gerealiseerd. Bij deze tophuren beginnen de huurprijzen voor andere branches, waarbij voor supermarkten het gemiddeld rond de € 150/m²/jaar ligt. In centrumgebieden liggen de gemiddelde huurprijzen voor supermarkten tussen de € 160-200/m²/jaar. Voor de overige branches beginnen de gemiddelde huurprijzen in centrumgebieden bij € 200/m²/jaar. Voor de casus Appingedam zal sprake zijn van een lager huurprijzniveau, maar de verhouding tussen typen winkelgebieden zal vergelijkbaar zijn. Dit blijkt onder meer uit een actueel overzicht van Funda in Business (per 27 november 2018). Op het Woonplein wordt momenteel twee winkelpanden (Farmsumerweg 126b en 134) aangeboden: één voor € 35,- per m² en

één voor € 50,- per m². In de reguliere winkelgebieden worden winkelpanden aangeboden voor € 45,- tot € 120,- per m² (Funda in Business, per 27 november 2018). Uit de analyse volgt dat de verhouding in huurprijsniveaus vergelijkbaar is met het landelijke gemiddelde. In reguliere winkelgebieden ligt de huur (aanzienlijk) hoger dan op PDV-locaties.

B7.6.2. Wat zijn de mogelijke gevolgen als de branchebeperking op het Woonplein in Appingedam wordt losgelaten?

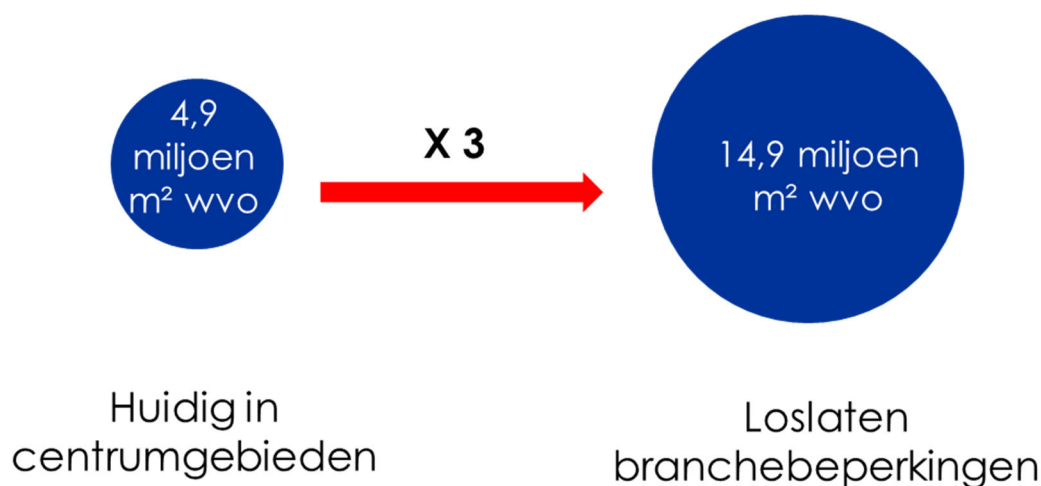
Als de brancheringsbeperking op het Woonplein in Appingedam wordt losgelaten dan is in principe alle soorten detailhandel mogelijk in het winkelgebied. In Appingedam gaat het om circa 13.500 m² wvo dat beschikbaar komt voor reguliere detailhandel. Het Woonplein is net zo groot als (het momenteel aanwezige winkelaanbod in) de binnenstad van Appingedam (9.944 m² wvo), winkelcentrum Overdiep én winkelcentrum Harddraversplein (totaal 4.137 m² wvo) samen.

Landelijk gaat het om ruim 10 miljoen m² wvo aan perifere detailhandelslocaties waar ook sprake is van een brancheringsbeperking (figuur B6.25).

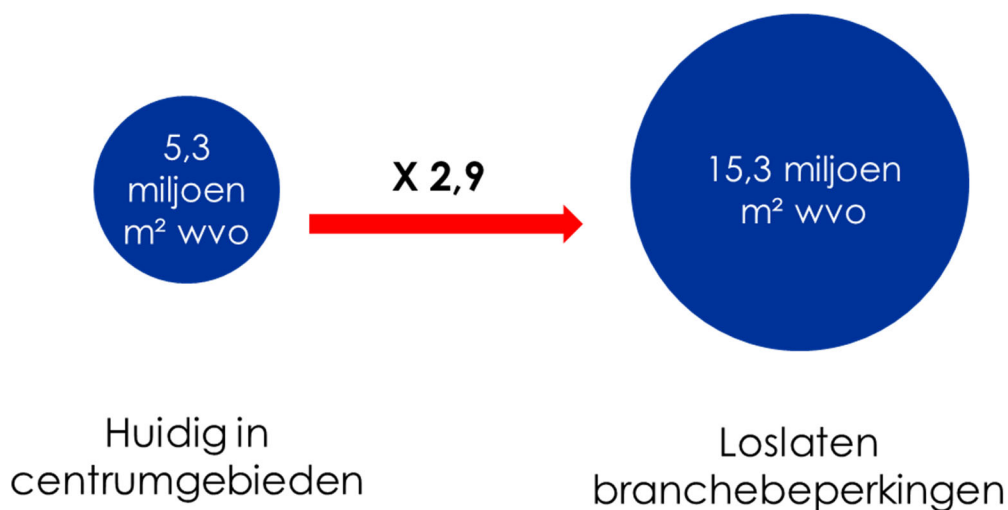


Figuur B7.25 Winkelaanbod naar type winkelgebied (bron: Locatus, 2018; bewerking: Bureau Stedelijke Planning)

Als de branchegroepen dagelijks en mode & luxe als voorbeeld worden gepakt dan neemt het potentieel aan vestigingslocaties met een factor 3 toe (figuren B7.26 en B7.27).



Figuur B7.26 Huidige aanbod dagelijkse goederen Nederland versus potentieel aanbod (bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)



Figuur B7.27 Huidige aanbod dagelijkse goederen Nederland versus potentieel aanbod (bron: Locatus, 2018; bewerking Bureau Stedelijke Planning)

Naar verwachting heeft het wegvallen van branchebeperkingen (grote) verdringingseffecten voor de reeds gevestigde volumineuze detailhandel. Uit de voorgaande analyses wordt geconcludeerd dat de huurprijzen per m² beduidend lager zijn op een grootschalige (perifere) detailhandelslocatie. Als meerdere soorten detailhandel mogelijk zijn wordt de beleggingswaarde op PDV/GDV locaties aantrekkelijker, wat een huurverhoging tot gevolg kan hebben. Een locatie met een relatief lage huur is aantrekkelijk voor veel detaillisten. Bijvoorbeeld een supermarkt is gebaat bij ruim parkeren voor de deur op een goed bereikbare locatie. Hiertoe is een supermarkt bereid om zelfs meer huur te betalen dan bijvoorbeeld een tuincentrum of een bouwmarkt. Dit blijkt onder meer uit tabel B7.5.

Tabel B7.5 Verschil in omzet en vloerproductiviteit (hoofd)branches levensmiddelen

	totale omzet 2017	gemiddelde vloerproductiviteit	bron
levensmiddelen	€ 45.203.000.000	€ 7.902	Detailhandel.info; Notitie omzetkengetallen 2018; gegevens over 2017
mode	€ 9.947.000.000	€ 2.504	Detailhandel.info; Notitie omzetkengetallen 2018; gegevens over 2017
wonen	€ 7.941.000.000	€ 1.279	Detailhandel.info; Notitie omzetkengetallen 2018; gegevens over 2017
doe-het-zelfzaken	€ 3.852.000.000	€ 1.565	Detailhandel.info; Notitie omzetkengetallen 2018; gegevens over 2017
tuincentra	€ 1.187.000.000	€ 594	Detailhandel.info; Notitie omzetkengetallen 2018; gegevens over 2017

Als de omzet en vloerproductiviteit van levensmiddelen en mode wordt afgezet tegen een aantal perifere detailhandelsbranches (doe-het-zelf en tuin) dan kan worden geconcludeerd dat de winkels in levensmiddelen (waaronder supermarkten) en mode meer omzet genereren, ook per winkelmeter. Als de waarde van een winkelgebied toeneemt, neemt ook de huurprijs toe. De branches die een hogere vloerproductiviteit kennen hebben een groter draagvlak voor een hogere huur. Hierdoor is het scenario dat de traditionele perifere detailhandelsbranches worden verdrongen door reguliere detailhandel zeer reëel te noemen. Doordat supermarkten (en ook andere centrumbranches) een hogere huur kunnen betalen dan PDV-aanbieders dat ontstaat uitdrijving van PDV naar centrumbranches als supermarkten. Voorbeelden waar een dergelijk scenario zich heeft afgespeeld zijn:

- Supermarkten Aldi, Boni en Lidl in wijk Tjalk in Lelystad. Dit betreft een voormalige meubelboulevard.
- Aldi en Jumbo in Zwaagdijk Oost. Dit betreft een voormalige meubelzaak.
- Hoogvliet in Hedel. Dit betreft een voormalige meubelzaak.
- Lidl in Purmerend. Dit betreft een voormalige vestiging van Piet Kerkhof op een bedrijventerrein.
- Landmarkt in Amsterdam. Dit betreft een voormalig tuincentrum.
- Vomar in Ter Aar (momenteel in aanbouw). Dit betreft ook een voormalig tuincentrum.

De winkels in volumineuze detailhandel zijn juist op een grootschalige concentratie gevestigd omdat deze branches lastig in te passen zijn binnen reguliere winkelgebieden, waardoor weer gezocht moet worden naar alternatieve vestigingslocaties. In de casus Appingedam is het ongewenst om extra winkelmeters te creëren (+13.500 m² wvo) voor reguliere detailhandel in een gebied waar het draagvlak voor detailhandel in het algemeen afneemt. In de praktijk zal het gaan om verplaatsing van bestaande aanbieders, waardoor de leegstand in het centrum mogelijk nog groter wordt. Uit de internationale vergelijking met België is eerder al geconcludeerd dat het bieden van ruimere vestigingsmogelijkheden voor mode & luxe buiten het centrum niet alleen leidt tot een kleiner winkelaanbod in deze branchegroep in deze centra maar ook tot een kleiner winkelaanbod in het algemeen.

B7.7. Conclusie

Op basis van de in het voorgaande uitgevoerde analyses is aangetoond dat het functioneren en de vitaliteit van het centrum/de binnenstad wordt aangetast wanneer de omvang van het winkelaanbod in de branchegroep mode & luxe in een centrumgebied kleiner wordt.

Wanneer er geen branchebeperking is op het Woonplein, zullen zich hier winkels in de branchegroepen dagelijks en mode & luxe gaan vestigen. Het betreft winkels die voor hun functioneren niet afhankelijk zijn van andere winkels (zoals Bristol). Dit zal rechtstreeks effect hebben op winkels die voor hun functioneren wel afhankelijk zijn van andere winkels.

Minder winkels in deze branchegroep leidt tot een lagere waardering voor een gebied, tot minder passanten dus minder bezoeker en een lagere bezoekduur en daarmee tot een lagere koopkrachtbinding en tot een lagere omzet (en dus vloerproductiviteit).

De analyse van de situatie in België laat zien dat het bieden van ruimere vestigingsmogelijkheden voor mode & luxe buiten de binnenstad niet alleen leidt tot een kleiner winkelaanbod in deze branchegroep in deze binnensteden maar ook tot een kleiner winkelaanbod in het algemeen.

Tevens is aangetoond dat het wegtrekken van supermarkten uit een boodschappengebied grote nadelige gevolgen heeft op het functioneren van dit gebied. Voor Appingedam geldt daarbij specifiek dat, omdat drie van de vier supermarkten bronpunten tevens vormen voor het centrumgebied, heeft dit niet alleen gevolgen voor het functioneren van de boodschappengebieden, maar ook voor de binnenstad/het centrum.

Tenslotte is aangetoond dat het waarschijnlijk is dat er verdringingseffecten op het Woonplein zullen optreden wanneer de branchebeperking op het Woonplein wegvalt. Dit heeft ook negatieve effecten op het winkelaanbod in volumineuze detailhandel, waardoor het totale winkelaanbod minder compleet wordt en het voorzieningenniveau voor de inwoners van Appingedam en Delfzijl daalt. De specifieke kwaliteiten van het Woonplein ten aanzien van bereikbaarheid, parkeren en de pandindeling en omvang én de centrale ligging tussen Delfzijl en Appingedam maken dat het (op basis van een al zeer lang toegepaste economische wetmatigheid) zeer waarschijnlijk is dat de benoemde effecten zullen optreden. Om deze redenen is de branchebeperking noodzakelijk én geschikt om het beoogde doel, een goede detailhandelsstructuur en het beschermen van de vitaliteit en het functioneren van de binnenstad/het centrum.