

TRIP ADVOCATEN & NOTARISSEN

Zoom 2, 9405 PS Assen
Postbus 300, 9400 AH Assen



mr. I.J. Wind-Middel
advocaat
i.wind-middel@triplaw.nl
(t) 0592 – 39 33 63
(f) 0592 – 39 33 00
www.triplaw.nl

MEMO

Aan : Gemeente Appingedam
Van : Ingeborg Wind
Datum : 5 december 2018
Inzake : Oplegmemo onderzoek Rho Adviseurs e.a. d.d. 3 december 2018 inzake
nadere motivering branchering bestemmingsplan Stad Appingedam
(Dienstenrichtlijn)
Dossiernummer : 31802253

I. Inleiding

Op 20 juni 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een tussenuitspraak gedaan over het beroep van Visser Vastgoed B.V. tegen de gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Stad Appingedam op 18 februari 2016 (de tussenuitspraak).

In die tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om aan de hand van specifieke gegevens te onderbouwen waarom brancheren een effectieve maatregel is om het daarmee beoogde doel te bereiken. Omdat die gegevens ontbraken kon nog niet worden uitgemaakt of aan de voorwaarde ‘evenredigheid’ uit artikel 15 van de Dienstenrichtlijn kon worden voldaan. De raad heeft een halfjaar de tijd gekregen (tot 20 december 2018) om deze onderbouwing alsnog aan te leveren en / of de planregels aan te passen.

Rho Adviseurs heeft, in samenwerking met Bureau Stedelijke Planning en Locatus (hierna: Rho e.a.) een dergelijke onderbouwing met specifieke gegevens opgesteld (*‘Appingedam, nadere motivering brancheringsbeperking bestemmingsplan Stad Appingedam’, 3 december 2018*). Deze is besproken in en aangepast op basis van een door de gemeente Appingedam georganiseerde expertsessie. Trip advocaten en notarissen B.V. hebben daarnaast mede geadviseerd over het juridisch kader. Met dit memo wordt de nadere onderbouwing van Rho e.a. samengevat en in context geplaatst als reactie op het gevraagde in de tussenuitspraak. De inhoud van dit memo kan worden gebruikt als input voor de Raadsinformatiebrief en voor de door Trip op te stellen aanbiedingsbrief van het onderzoeksrapport aan de Raad van State.

In dit memo wordt geconcludeerd, dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen besluiten dat – gelet op de kwetsbaarheid van de binnenstad en de bestaande structurele leegstand – de in het plan opgenomen brancheringsregeling in beginsel geschikt is om de verdere structurele leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen. Uit de met specifieke gegevens onderbouwde analyses van Rho e.a. volgt immers aantoonbaar dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels middels het planologisch verankeren van de detailhandelsstructuur en anderzijds het voorkomen van verdringing van retailers op het Woonplein, behoud van de vitaliteit en het oorspronkelijk karakter van het stadscentrum (leefbaarheid) en het voorkomen van verdere structurele leegstand in het stadscentrum. Daarnaast is voldoende aangetoond dat de brancheringsregeling evenredig is.

In paragraaf II wordt ingegaan op de ruimtelijke keuzes die door de raad zijn gemaakt en de doelen die daarbij horen. In paragraaf III wordt ingegaan op de vraag of op basis van analyses met specifieke gegevens kan worden aangetoond dat de brancheringsregeling geschikt is om de gestelde doelen te bereiken. Paragraaf IV gaat in op de vraag of de brancheringsregels in redelijkheid evenredig kunnen worden geacht.

II. Planologie: keuzes maken hoe en waar functies tot hun recht komen ten behoeve van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat

Bestemmingsplan - instrument voor het planologisch verankeren van een detailhandelsstructuur

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het bestemmingsplan het belangrijkste instrument voor de ruimtelijke ordening. Het criterium voor de regulering bij bestemmingsplan is het belang van een 'goede ruimtelijke ordening'. Vanuit verschillende beleidsterreinen worden kwaliteitseisen vertaald naar concrete ruimtelijk situaties. Naast de aanwijzing van de bestemming, uitgewerkt in de doeleindenomschrijving, moeten bij bestemmingsplan regels worden gegeven omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. Regels die niet nodig zijn in het belang van de ruimtelijke ordening en derhalve niet als ruimtelijk relevant kwalificeren, zijn niet toegelaten. 'Ruimtelijk relevant' is overigens blijkens de vaste jurisprudentie van de Afdeling, een ruim begrip.

De Afdeling toetst of de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan aanwijzingen en regels geeft die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zoals bebouwing ten behoeve van detailhandel, worden ruimtelijk onderbouwd met toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6 lid 2 Bro). Op grond hiervan wordt in de toelichting van een bestemmingsplan een beschrijving gevoegd van de (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte aan een stedelijke ontwikkeling, die bij voorkeur binnen bestaand stedelijk gebied wordt opgelost. Op deze wijze wordt voorkomen dat wordt 'gebouwd voor leegstand' en wordt gewaarborgd dat op de betrokken locatie en ook elders binnen het verzorgingsgebied sprake blijft van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat, bijvoorbeeld in de zin dat elders aantoonbaar geen onaanvaardbare *structurele leegstand* wordt veroorzaakt waardoor verloedering ontstaat

of andere ongewenste ruimtelijke effecten optreden.¹ In het onderhavige geval is geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling maar zijn de detailhandelslocaties reeds ingevuld en conserverend bestemd.²

Wanneer een ruimtelijke ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, is artikel 3.1.6 lid 2 Bro niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat aan de eisen van het eerste lid van artikel 3.1.6 Bro dient te worden voldaan. Bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening dient onder meer beoordeeld te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn³ en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte⁴. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd^{5,6}.

Voorts is van belang dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling de Wro er niet toe strekt om bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Economisch ordenen is niet toegestaan. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontvruchting van het voorzieningenpatroon zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Voor de vraag of er een duurzame ontvruchting zal ontstaan van het voorzieningenniveau komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen zal ontstaan. Doorslaggevend is, of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften (doorgaans: dagelijkse inkopen).

In het kader van een goede ruimtelijke ordening is in dit geval relevant of de door Visser Vastgoed B.V. gewenste planaanpassing door het loslaten van brancheringsbeperkingen leidt tot 1) een *toename* van onaanvaardbare *structurele leegstand* in de binnenstad; 2) verlies van vitaliteit van het centrumgebied en 3) verdringing van vestigingsmogelijkheden voor detaillisten in PDV op het Woonplein. Onaanvaardbare leegstand is aan de orde indien kan worden aangetoond dat deze leegstand structureel is. Uit het onderzoek van Rho e.a. volgt dat nu reeds sprake is van forse structurele leegstand in het centrum van Appingedam. De binnenstad is zeer kwetsbaar (zie paragraaf III). Indien aan de wens van Visser Vastgoed B.V. tegemoet zou worden gekomen zou de bijbehorende planwijziging

¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 20 juni 2018, nr. 201703540/1/R2: Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, betekenen de omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand nog niet dat niet is voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling acht daarbij van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet hoeft te worden gevreesd.

² ABRS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294.

³ ABRS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2294

⁴ ABRS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943

⁵ ABRS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471

⁶ Zie ook de herbevestiging van de genoemde uitspraken in noot 3-5 in de overzichtsuitspraak inzake de Ladder voor duurzame verstedelijking ABRS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724

de toets van artikel 3.1.6 lid 2 Bro niet kunnen doorstaan⁷.

De detailhandelsstructuur in Appingedam nader beschouwd; ruimtelijke keuzes en doelstellingen

Ruimtelijk ordenen betekent: keuzes maken hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op een langere termijnontwikkeling en verbetering van de leefomgeving. Zeker in een dichtbevolkt land als Nederland. De keuze voor bestemmingen moet worden verantwoord. In Nederland wordt doorgaans op verschillende niveaus beleidsmatig de detailhandelsstructuur in kaart gebracht. Een individueel winkelgebied of detailhandelslocatie wordt vanuit een goede ruimtelijke ordening, dus vanuit een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat, in bredere zin beschouwd, binnen de context van een dergelijke detailhandelsstructuur. Zo'n detailhandelsstructuur is dus op zichzelf ruimtelijk relevant en noodzakelijk. Op basis van de winkelstructuur heeft de raad keuzes gemaakt over onder andere de bestemming van de gronden ter plaatse van het Woonplein en de binnenstad.

Om in kaart te kunnen brengen wat de effectiviteit en de evenredigheid van de maatregel is, dient onder ogen te worden gezien welke doeleinden daarmee worden nagestreefd. Doel van de branchering is:

1. het beperken van structurele leegstand in de binnenstad;
2. het borgen van de vitaliteit van de binnenstad;
3. het voorkomen van verdringing van detaillisten op het Woonplein die branches exploiteren waarvoor op andere plaatsen binnen de gemeente geen plek is;
4. het borgen van het consumentenbelang bij een goede voorzieningenstructuur voor dagelijkse boodschappen op aanvaardbare afstand van de eigen woning;
5. het borgen van het consumentenbelang bij een complete voorzieningenstructuur en zo hoog mogelijke koopkrachtbinding en toevloeiing.

Deze belangen sluiten in beginsel aan bij de rechtvaardigingsgronden voor het (territoriaal) beperken van diensten (dwingende redenen van algemeen belang) zoals verwoord in overweging 40 van de Dienstenrichtlijn, te weten bescherming van het stedelijk milieu; stedelijke en rurale ruimtelijke ordening en de consumentenbescherming.

Rho e.a. hebben de detailhandelsstructuur van Appingedam in kaart gebracht. De winkelstructuur bestaat uit een aantal deelgebieden met elk hun eigen kenmerken en elk hun eigen bezoekersmotief (1. de binnenstad/centrumgebied; 2. Boodschappencentrum Overdiep; 3. Boodschappengebied Harddraversplein en 4. het Woonplein). Gezamenlijk zorgen deze winkelgebieden voor een optimale voorzieningenstructuur en een zo compleet mogelijk winkelaanbod voor de inwoners. Voor zowel de ondernemer als de consument wordt een goed woon- en leefklimaat geborgd.

Meer in het bijzonder is het *centrumgebied* het hoofdwinkelgebied waar een mix is van winkels en horeca. Het accent ligt op de branchegroep mode en luxeartikelen. Rond het

⁷ Dit zou ook gelden bij een afwijking van het bestemmingsplan ex. artikel 2.12 lid 1a sub 3 Wabo ('projectafwijking'), zowel op grond van artikel 3.1.6 lid 1 Bro als op grond van artikel 3.1.6 lid 2 Bro of in het kader van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat bij een afwijking van het bestemmingsplan ex. artikel 2.12 lid 1a sub 2 Wabo in samenhang met artikel 4 bijlage II Bor ('kruimelafwijking').

centrum liggen diverse 'bronpunten' (trekkers) die zorgen voor combinatiebezoek tussen het centrumgebied en de bronpunten. Het bezoekmotief is *recreatief winkelen*.

De *boodschappengebieden* (Overdiep en Harddraversplein) zorgen voor het op korte afstand van de woning kunnen doen van de dagelijkse boodschappen. Het bezoekmotief is hier boodschappen doen. Het grootste boodschappengebied Overdiep is gekoppeld aan het centrumgebied en vormt hiervan het belangrijkste bronpunt. Er is veel combinatiebezoek tussen Overdiep en het centrumgebied.

Het *Woonplein* is een gebied met grootschalige winkels in de hoofdbranches: wonen, doe-het-zelf, tuincentra, fietsen en automaterialen. Het Woonplein is het *enige gebied* in Appingedam waar meerdere winkels in deze branches zich gelet op de omvang van de winkels en de (volumineuze) goederen die zij verkopen en de bijbehorende bereikbaarheid en parkeren kunnen vestigen. Zeker in de branche 'wonen' is het van belang dat meerdere winkels geclusterd zijn omdat de consument graag wil kunnen vergelijken. Het bezoekmotief is *doelgericht aankopen doen*.

De winkelstructuur in Appingedam is met deze verschillende gebieden met nadrukkelijk elk hun eigen kenmerken en kwaliteiten compleet. De onderdelen van de structuur vullen elkaar aan en versterken elkaar. In de tussenuitspraak is geoordeeld dat met het gemeentelijke detailhandelsbeleid, dat zich uit in een in planregels vastgelegde detailhandelsstructuur, sprake is van eisen waarmee het nagestreefde doel (het beperken van structurele leegstand in de binnenstad en het borgen van de vitaliteit; het voorkomen van verdringing op het Woonplein en het borgen van het consumentenbelang bij een goede voorzieningenstructuur) in beginsel samenhangend en coherent wordt nagestreefd (r.o.12 en 12.1)⁸. Dit staat dus niet meer ter discussie.

III. De geschiktheid van de branchebeperking

Uitgangspunt: uit een cijfermatige analyse volgt dat de detailhandelsstructuur zeer kwetsbaar is

In hoofdstuk 2 van het rapport van Rho e.a. wordt naast een beschouwing van ruimtelijk detailhandelsbeleid, een cijfermatige analyse gegeven van de detailhandelsstructuur in Appingedam en Delfzijl. Uit de *leegstandsanalyse* (paragraaf 2.5) volgt dat in de binnenstad van Appingedam een *forse structurele leegstand* is van 25,8% tegen een landelijk gemiddelde van vergelijkbare centra van 8,9%. Voor Delfzijl geldt eveneens een forse structurele leegstand in het centrum van 28% tegen een landelijk gemiddelde van vergelijkbare centra van 10,6%. Een gezonde frictieleegstand voor detailhandel ligt tussen de 5% en 7%. Met de *Quickscan toekomstperspectief Detailhandelsvoorzieningen* van Broekhuis Rijs Advisering (23 december 2010) en de bijbehorende *Projectmap centrumontwikkeling Appingedam* van Broekhuis Rijs Advisering (1 maart 2012) worden maatregelen benoemd om het centrum leefbaar te maken en te houden om tot kwaliteitsverbetering te komen van het centrumgebied.

Uit de *actuele distributieplanologische analyse* volgt dat er kwantitatief geen marktruimte is in Appingedam in de sector dagelijkse goederen (-2.060m²) en niet-dagelijkse goederen

⁸ Zie hieromtrent o.a. Prof. Mr. Dr. J. Langer, 'De Dienstenrichtlijn, zoeken naar een balans tussen de markt en ruimtelijke ordening', TO 2018, nr. 1.

(-15.470). Ook hieruit volgt dat het functioneren van het winkelaanbod, en daarmee de winkelgebieden, kwetsbaar is.

Uit de *bevolkingsprognose* (paragraaf 2.7 en 2.8) volgt dat de Eemsdelta, waar Appingedam deel van uitmaakt, een krimpregio is. In de komende planperiode krimpt de bevolking van Appingedam met 6%, dit zet zich door tot een krimp van ruim 15% in 2050. Uit paragraaf 2.8 volgt dat de terugloop van inwoners zal leiden tot een afname van de omvang van het winkelaanbod en een verdere toename van leegstand tot 2030. Deze trend zet zich na 2030 voort.

Uit de *Retail Risk Index* (RRI, paragraaf 2.9) volgt op basis van een gewogen gemiddelde van indicatoren een risicoprofiel van winkels en winkelgebieden. Hieruit volgt dat 20% van de panden zich in de hoogste risicogroep bevindt, tegen 8 tot 9% in vergelijkbare centra. Het aandeel winkelmeters met een laag risicoprofiel (30%) is bovendien kleiner dan in vergelijkbare centra (47%).

Uit het voorgaande volgt dat (de vitaliteit van) de binnenstad van Appingedam om meerdere redenen in het huidige situatie al sterk onder druk staat. Iedere ontwikkeling die kan leiden tot (nog) grotere structurele leegstand of anderszins tot een vermindering van de aantrekkingskracht van het centrum dient derhalve vermeden te worden.

Op grond van de 'Wet van Hotelling' is er een oorzakelijk verband tussen de brancheringsregeling op het Woonplein en de ruimtelijke effecten (meer onaanvaardbare structurele leegstand) in de binnenstad

Het onderzoek van Rho e.a. toont aan dat het loslaten van de branchebeperking op het Woonplein tot gevolg zal hebben dat een (fors) deel van de trekkers de binnenstad zal verlaten om zich op het Woonplein te vestigen. De locatie van het Woonplein ligt centraler in het voedingsgebied dan de binnenstad. Zonder branchebeperkingen zouden winkels hun marktgebied en omzet vergroten door zich meer centraal in het marktgebied te vestigen. Dit effect is geen ervaringsregel, maar een economische wetmatigheid ('wet van Hotelling'). Het Woonplein is immers zeer aantrekkelijk voor retailers omdat het heel goed ontsloten is, het verzorgingsgebied wordt vergroot naar Delfzijl en (ook zeer van belang) een gemiddeld lagere huurprijs heeft.

Door de branchebeperking ter plaatse van het Woonplein wordt voorkomen, dat detailhandel vanuit het centrumgebied én uit de boodschappengebieden zich op het Woonplein kan vestigen. Het onderzoek van Rho e.a. laat zien dat verplaatsing naar het Woonplein om verschillende redenen leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de functie en vitaliteit van de binnenstad als regionaal centrum en ontmoetingsplek. Het toestaan van reguliere detailhandel op het Woonplein zou leiden tot het vertrek van 'trekkers', waarvan andere branches in de binnenstad profiteren. Deze trekkers hebben immers een eigen markt en zijn niet afhankelijk van combinatiebezoek met andere branches in de binnenstad. Dergelijke formules zullen zich verplaatsen naar het Woonplein wegens de *Wet van Hotelling* en de (aanvankelijk) lagere huurprijzen. Daarmee wint het Woonplein aan aantrekkingskracht ten opzichte van het centrumgebied, waar de leegstand nog manifester wordt. Zo'n ontwikkeling heeft uiteindelijk een zichzelf versterkend, afbrekend effect voor het centrumgebied tot gevolg.

Daarnaast wordt voorkomen dat dit zou leiden tot *verdringing* van perifere winkels die zich

vanwege de soorten (volumineuze of gevaarlijke) goederen die zij verkopen en de daarvoor benodigde bereikbaarheid willen vestigen op het Woonplein. De locatie van het Woonplein is het enige gebied in Appingedam en Delfzijl waar deze typen winkels zich kunnen vestigen. Wanneer de winkels in volumineuze detailhandel door winkels die een hogere huur willen betalen worden verdrongen van het Woonplein, zal het winkelaanbod in een aantal branches (o.a. wonen en doe-het-zelf) verminderen, en mogelijk uit Appingedam en omgeving verdwijnen. De branchering leidt dus tot *bescherming van deze dienstverrichters* en daarnaast tot *bescherming van de stedelijke planologie*, welke planologie er immers zoveel mogelijk in dient te voorzien dat er een gevarieerd en compleet aanbod van diensten mogelijk is, iets wat mede ook in het belang is van voor consumenten en de afnemers van die diensten.

De realiteit van dit effect was al eens bevestigd in het rapport *Winkelen in Megaland* (2005) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat weer actueel wordt (zie paragraaf 3.1 onderzoek Rho e.a.). Wanneer de branchering in Appingedam wordt losgelaten, krijgt het Woonplein een karakter dat kan worden vergeleken met de in dat onderzoek beschreven zogenaamde *PDV-Stripmall*. Dat houdt in dat een bestaande PDV-locatie wordt herontwikkeld tot 'echte' winkelcentra met een bijbehorende omvang en verdeling van koopmotieven. Uit het onderzoek van het PBL blijkt, dat bij locaties in Nederland waar de branchering is losgelaten en sprake is van een invulling die past bij *funshoppes*, er lokaal sterke effecten optreden. Kleinere winkelgebieden worden hierbij harder getroffen dan grotere. Een korte afstand tussen het huidige winkelgebied en de *Stripmall* geeft daarbij een nog sterker effect. De laatstgenoemde factoren zijn van toepassing op Appingedam. Dit geeft een sterke indicatie van de te verwachten extra leegstandseffecten bovenop de reeds bestaande structurele leegstand in de binnenstad in een situatie waarin voor het Woonplein de branchebeperking wordt losgelaten.

Gelet op de omvang van het Woonplein, zouden in theorie alle winkels uit de binnenstad en Overdiep kunnen verhuizen naar deze locatie. Aangezien de totale behoeftevraag niet wijzigt (uit de analyse van de kwetsbaarheid volgt immers dat er geen kwantitatieve behoefte vanuit de markt aan meer meters is), leidt dit hoe dan ook logischerwijs tot zeer aanzienlijke structurele leegstand in de binnenstad. Uit de kwetsbaarheidsanalyse volgt dat de binnenstad van Appingedam nu al fors onder druk staat met 25,8% structurele leegstand tegen een landelijk gemiddelde van vergelijkbare centra van 10,6% en een gezonde frictieleegstand voor detailhandel van tussen de 5% en 7%.

Om een indicatie te geven: indien op landelijk niveau ongebreideld de branchebeperkingen op perifere detailhandelslocaties moeten worden losgelaten, leidt dit tot ca. 10 miljoen m² extra mogelijkheden voor de vestiging van reguliere detailhandel. Dat heeft potentieel enorme gevolgen voor de leefbaarheid in Nederlandse binnensteden. Branchering is derhalve in Appingedam maar doorgaans ook in andere dorpen en steden absoluut noodzakelijk vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Dit is voor Appingedam overigens ook in de tussenuitspraak bevestigd (r.o. 11.2).

Kortom: het toestaan van generieke detailhandel op het Woonplein dient geen enkel zinnig doel. Het is zowel nadelig voor de binnenstad en de boodschappengebieden als voor het Woonplein zelf en de compleetheid van het winkelaanbod (*Wet van Hotelling* in combinatie met de behoeftevraag uit de markt). Dit verstoort de detailhandelsstructuur dusdanig, dat de reeds onaanvaardbare structurele leegstand verder toeneemt en het centrumgebied te maken krijgt met een zichzelf versterkende ontwikkeling van verdere achteruitgang,

evenals verschraling van het aanbod en / of een slecht woon-, leef- en ondernemersklimaat.

Er is een oorzakelijk verband tussen de brancheringsregeling op het Woonplein en de vitaliteit in de binnenstad

Uit paragraaf 3.2 van het onderzoek van Rho e.a. volgt, dat uit een analyse van het aandeel winkels en vierkante meters winkelvloeroppervlak van alle winkelgebieden in kernen met meer dan 3.500 inwoners in Nederland, in het algemeen in centrumgebieden het aandeel dagelijkse goederen (als belangrijke trekker) daalt, en het aandeel mode en luxe toeneemt. Ofwel: het aandeel mode en luxe genereert in dergelijke kernen een eigen markt met een groter verzorgingsgebied, waarbij de balans omslaat van 'boodschappen doen' naar 'recreatief winkelen'. *Centrumgebieden veranderen dus van functie en samenstelling al naar gelang het verzorgingsgebied toeneemt.* Het accent op recreatief winkelen neemt toe. Dit is een duidelijk effect op koopgedrag en beleving, en dus op de vitaliteit van de binnenstad.

Los van het feit dat de bestaande leegstand reeds onaanvaardbaar hoog is en niet verder structureel moet toenemen, laat dit ook zien dat indien de in de binnenstad thans goed vertegenwoordigde winkels in het segment mode en luxe vertrekken naar het Woonplein, de levendigheid van het centrum zal afnemen omdat de balans in het gebied dan weer omslaat naar 'boodschappengebied'. Aangezien de binnenstad van Appingedam zich al op de grens van een boodschappengebied bevindt en de samenstelling van het winkelgebied nauw luistert (zie paragraaf 3.3.1 van het onderzoek), is het voldoende aannemelijk dat deze ontwikkeling zich ook daadwerkelijk zal gaan voordoen indien de brancheringsbeperkingen worden losgelaten.

Andere paramaters die van belang zouden kunnen zijn om de vitaliteit van de binnenstad te bepalen zijn:

- *huurprijs* (de hoogte van de huurprijs correleert met het functioneren en de kwaliteit van een winkelgebied);
- *aantal passanten* (het aantal passanten correleert met het functioneren van een winkelgebied);
- *vloerproductiviteit* (een gebied met een hoge vloerproductiviteit functioneert beter dat een gebied met een lagere vloerproductiviteit);
- *consumentenwaardering* (hoe beter de waardering, hoe beter het functioneren)
- *bezoekfrequentie en bezoekduur* (een centrumgebied dat vaker en langer wordt bezocht zal beter functioneren);
- *leegstand en risico op leegstand* (wanneer een gebied niet goed functioneert zullen winkels verdwijnen, dan komt een verhoogd risico op leegstand en op termijn leidt dit tot meer leegstand).

Rho e.a. hebben een analyse gegeven van de effecten van deze parameters op de branche mode en luxe, de branche die 'hoofdverantwoordelijk' is voor het 'omslaan' van een gebied van boodschappengebied naar funshopgebied. Zo is cijfermatig inzicht gegeven in de causaliteit tussen het aandeel mode en luxe in vergelijkbare binnensteden in Appingedam en passantenstromen. Er is meetbaar een algemene trend in afname van passantenstromen in kernen waarbij ook het aandeel mode en luxe afneemt. Daarnaast is geanalyseerd dat er een duidelijk verschil is tussen koopkrachtbinding in kernen met

winkels in mode en luxe in het centrum en kernen waarbij veel mode en luxe buiten de kernen is gevestigd. Uit representatief koopstromenonderzoek kan in zijn algemeenheid worden afgeleid dat spreiding van het winkelaanbod in mode en luxe negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van die branche in het centrumgebied en daarmee een negatieve invloed heeft op het volledige functioneren en de vitaliteit van de binnenstad. Uit de RRI volgt daarnaast dat een groeiend winkelaanbod in centrumbranches buiten centrale en ondersteunende winkelgebieden resulteert in een hoger risicoprofiel van winkelpanden in het centrale winkelgebied. Andersom geldt ook dat een afnemend winkelaanbod in centrumbranches buiten de centrale en ondersteunende winkelgebieden resulteert in een lager risicoprofiel van winkelpanden in het centrale winkelgebied.

Los van hetgeen in de voorgaande paragraaf omtrent de effecten op de structurele leegstand is gemotiveerd, heeft de ontwikkeling van de omvang van de branche mode en luxe ook eigenstandig een effect op de leegstand in het centrumgebied. Uit de RRI kan worden opgemaakt dat wanneer het aandeel mode en luxe in een gebied is afgenomen, het aantal panden met een hoge kans op leegstand toeneemt. De verandering van het aandeel mode en luxe is daarmee een indicator voor de kans op leegstand in het gebied.

Verder volgt uit representatief koopstromenonderzoek dat er een verband is tussen bezoekmotief, waardering winkelaanbod, bezoekfrequentie en bezoekduur in kernen waarin een bepaald aandeel mode en luxe vertegenwoordigd is (in Appingedam is dat 43%, de klasse 40-50%). Het bezoekmotief "het totale winkelaanbod" wordt aanzienlijk meer genoemd bij kernen met een groot aandeel mode en luxe. Bij dergelijke kernen ligt de waardering ook beduidend hoger. Daarnaast is de bezoekfrequentie hoger alsmede de bezoekduur langer.

Tenslotte volgt uit representatieve analyses dat in België, waar branchebeperkingen minder aan de orde zijn, in vergelijkbare kernen als Appingedam slechts 68% van het winkelaanbod in mode en luxe in de kernen ligt, tegen 93% in Nederland.

Er is een oorzakelijk verband tussen de brancheringsregeling en de aantasting van de voorzieningenstructuur in dagelijkse goederen

Uit het uitgevoerde DPO blijkt dat er geen ruimte is voor uitbreiding van het aanbod winkels in de dagelijkse goederen. Het vestigen van een supermarkt naar het Woonplein zal het verdwijnen van een supermarkt elders tot gevolg hebben. Dit heeft niet alleen effect op de betreffende supermarkt, maar ook op winkels in de omgeving van de supermarkt. Uit passantenonderzoek van DTNP volgt dat supermarkten een cruciale publiekstrekker zijn voor centrumgebieden. Speciaalzaken en andere winkels hebben de beste overlevingskansen als ze nabij een supermarkt gevestigd zijn. In Appingedam is één supermarkt in het centrumgebied. In het aansluitend gebied Overdiep zijn twee supermarkten. In het centrumgebied is ook een Action als belangrijke trekker gevestigd. Combinatiebezoek tussen deze consumententrekkers en het overige winkelaanbod is aangetoond. Wanneer deze trekkers naar het Woonplein verplaatsen, vervalt het combinatiebezoek volledig.

Er is een oorzakelijk verband tussen de brancheringsregeling en verdringing op het Woonplein

Tenslotte concluderen Rho e.a. dat is aangetoond dat er verdringingseffecten op het

Woonplein zullen optreden wanneer de branchebeperking op het Woonplein wegvalt. Dat heeft negatieve effecten voor de aanbieders van deze perifere branches, die zich niet elders binnen het verzorgingsgebied kunnen vestigen. Eén en ander is ook niet in het belang van de consument omdat er hierdoor een incompleet winkelaanbod ontstaat. De algemene koopkrachtbinding zal hierdoor dalen.

Conclusie

De conclusie is dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen besluiten dat – gelet op de kwetsbaarheid van de binnenstad en de bestaande structurele leegstand – de in het plan opgenomen brancheringsregeling in beginsel geschikt is om de verdere structurele leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen. Uit het met specifieke gegevens onderbouwde onderzoek van Rho e.a. volgt immers aantoonbaar dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels middels het planologisch verankeren van de detailhandelsstructuur en anderzijds het voorkomen van verdringing van retailers op het Woonplein, behoud van de vitaliteit en het oorspronkelijk karakter van het stadscentrum (leefbaarheid) en het voorkomen van verdere structurele leegstand in het stadscentrum.

IV. Evenredigheid van de branchebeperking

Nu is aangetoond dat de brancheringsregeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken, kan worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs de conclusie kan trekken dat de dat de brancheringsregels ook evenredig zijn, dat wil zeggen:

- 1) de brancheringsregels gaan niet verder dan nodig om het beoogde doel te bereiken, en
- 2) het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

De brancheringsregels zijn evenredig. Dat wordt hierna verder toegelicht.

De brancheringsregels gaan niet verder dan nodig om het beoogde doel te bereiken

Op het Woonplein is volumineuze detailhandel toegestaan conform de definitie van artikel 1.128 bestemmingsplan Stad Appingedam. Het betreft detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder *onder andere* worden begrepen detailhandel in brandbare of explosiegevaarlijke stoffen en detailhandel in auto's, boten, caravans en tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, ruitersportartikelen, fietsen en autoaccessoiren.

Op het Woonplein zijn derhalve toegestaan alle mogelijke vormen van volumineuze detailhandel. Detaillisten die hun assortiment niet goed kunnen vestigen in de binnenstad, hebben een plek gekregen op het Woonplein. Daarnaast is de raad van mening dat er gelegenheid is om ter plaatse eveneens (reguliere) detailhandel toe te staan voor zover dit assortiment ondergeschikt en ondersteunend is aan de reeds toegestane branches. Het is niet noodzakelijk ook dat expliciet planologisch te regelen.

Op het Woonplein is reguliere detailhandel niet toegestaan. In de voorgaande paragrafen is uitgebreid toegelicht op grond van welke dringende redenen van algemeen belang dit

wordt gerechtvaardigd en waarom de brancheringsregeling een geschikt instrument is om de gestelde doelen te bereiken. Er moet geconcludeerd worden dat de eis van systematisch en coherent handelen en treffen van maatregelen dwingt tot het weigeren van medewerking aan iedere reguliere detailhandelsvestiging op het Woonplein. De brancheringsregels vormen een cruciaal onderdeel van de planologische verankering van de totale detailhandelsstructuur. Bij het loslaten van de brancheringsregeling wordt een onomkoombaar en zichzelf versterkend proces in gang gezet van een nog sterkere toename van structurele leegstand en aantasting van de vitaliteit van de binnenstad, terwijl de gemeente hier verder niets substantieels meer kan uitrichten.

Ten overvloede geldt dat het loslaten van de brancheringsregeling ook tot ernstige benadeling van de retailers in volumineuze detailhandel op het Woonplein leidt, omdat er voor hen binnen Appingedam en Delfzijl geen alternatieve locatie voorhanden is en deze detaillisten bij het loslaten van de brancheringsregeling van het Woonplein zullen worden verdrongen. Daarbij is overigens ook de consument niet gebaat.

Een planregeling is het juiste en enige instrument om de noodzakelijke ruimtelijke structuur te borgen.

De raad heeft wel goed gekeken of het mogelijk is om het Woonplein planologisch 'vrij te geven' voor vormen van reguliere detailhandel, maar gelet op de onderbouwde analyses van Rho zal elk vertrek van een retailer uit de binnenstad leiden tot meer structurele leegstand ter plaatse. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de publiekrechtelijke verankering van de detailhandelsstructuur op zichzelf veel mogelijkheden biedt aan detaillisten om zich in Appingedam te vestigen. Er is sprake van ruime detailhandelsbestemmingen en ook feitelijk is er veel vestigingsruimte. De enige – vanuit dit oogpunt – relatief kleine branchebeperking is neergelegd op het Woonplein.

De conclusie is dat de brancheringsregeling onder geen beding minder strikt kan worden vormgegeven en dat deze regeling dus ook niet verder gaat dan noodzakelijk.

Het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt

Als gezegd is op voorhand een planregeling het juiste en enige instrument om de noodzakelijke ruimtelijke structuur te borgen.

Rho e.a. hebben in paragraaf 4.2 en 4.3 van hun onderzoek uitgebreid geïnventariseerd en beschreven welke andere maatregelen dan planologische maatregelen de gemeente neemt om het centrumgebied te beschermen tegen leegstand en om het centrumgebied vitaal te houden.

Het Woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta, uitvoeringsprogramma 2012-2021 is een basis voor Publiek-private herontwikkelings- en inrichtingsplannen, voor Appingedam gericht op concentratie van detailhandel en versterking van het centrum. De *Projectenmap centrumontwikkeling Appingedam 2012* benoemt 11 projecten voor de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van het centrumgebied. Deze projecten zijn uitgebreid beschreven in het onderzoek van Rho e.a. en geeft aan dat de gemeente zich reeds intensief heeft ingespannen en aanzienlijke investeringen gedaan ter behoud van de vitaliteit van de binnenstad en beperking van structurele leegstand in de binnenstad (zie paragraaf 4.2.1 – 4.2.12 van het onderzoek).

Andere maatregelen die zijn overwogen maar niet tot verbetering van het centrumgebied zouden kunnen leiden zijn:

- *Leegstandsverordening* (geen toegevoegde waarde ten opzichte van het reeds bestaande centrummanagement; gebrek aan huurders voor de leegstaande panden);
- *Parkeerbeleid* (het parkeerbeleid functioneert al goed, geen parkeertekort, weinig mogelijkheden tot verdere optimalisering en behalen significant effect);
- *Excessenregeling* (deze regeling om het uiterlijk van gebouwen op orde te houden wordt maar incidenteel toegepast);
- *Handreiking VNG 2011, leegstand te lijf* (in de kern komt dit neer op het nemen van maatregelen die de gemeente Appingedam onder het projectenprogramma al neemt. Nagenoeg alle instrumenten (behalve een leegstandsverordening) op verschillende bestuursniveaus worden in Appingedam al ingezet om structurele leegstand in de Binnenstad te beperken).

Uit het voorgaande volgt dat de gemeente Appingedam zich zeer sterkt maakt voor binnenstandmanagement met de bijbehorende maatregelen. Er wordt overleg gevoerd met partijen in Appingedam en andere gemeenten die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Er wordt actief geïnvesteerd in grote herstructurering van het centrumgebied en in uiteenlopende andere maatregelen. De komende jaren kan de gemeente zich nog verder inspannen maar de belangrijkste investeringen en herstructureringen zijn inmiddels gerealiseerd. De bedoelde maatregelen zijn complementair aan de planologische verankering van de detailhandelsstructuur in het bestemmingsplan Stad Appingedam. Uit de analyse van Rho e.a. volgt dat tot nu toe deze bijkomende maatregelen in ieder geval niet hebben geleid tot het voorkomen van de bestaande structurele leegstand van detailhandelsvestigingen in de binnenstad.

Gelet op de analyse van Rho e.a. zou het loslaten van de branchebeperkingen de effecten van de hierboven genoemde maatregelen teniet doen. Het doel dat met de brancheringsregeling wordt nagestreefd is niet met andere, vergelijkbare of minder verstreckende maatregelen te bereiken.

* * * * *