Gemeente Enschede

Bestemmingsplan

Hogeland Zuid, Varvik En Diekman - Herziening 2

Status: Vastgesteld

enschede.nl

Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2

Inhoudsopgave

Toelichting **3**

Hoofdstuk 1 Inleiding **3**
1.1 Aanleiding voor het bestemmingsplan 3
1.2 Ligging en begrenzing plangebied 3
1.3 Geldende juridische regelingen 4
1.4 Adviezen, vooroverleg en procedure 5

Hoofdstuk 2 Planbeschrijving **7**
2.1 Juridische toelichting 7
2.2 Inhoudelijke toelichting 7

Hoofdstuk 3 Uitvoerbaarheidstoets **11**
3.1 Toetsing aan de relevante milieuaspecten 11
3.2 Toetsing aan de relevante overige aspecten 13
3.3 Economische Uitvoerbaarheid 14

Bijlagen bij de toelichting **15**
Bijlage 1 Overzicht bijlagen en onderzoeksrapporten 16
Bijlage 2 Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte 17

Regels **43**

Hoofdstuk 1 Inleidende regels **44**
Artikel 1 Begrippen 44
Artikel 2 Reikwijdte 45

Hoofdstuk 2 Algemene regels **46**
Artikel 3 Algemene aanduidingsregels 46

Hoofdstuk 3 Overgangs- en slotregels **47**
Artikel 4 Slotregel 47

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

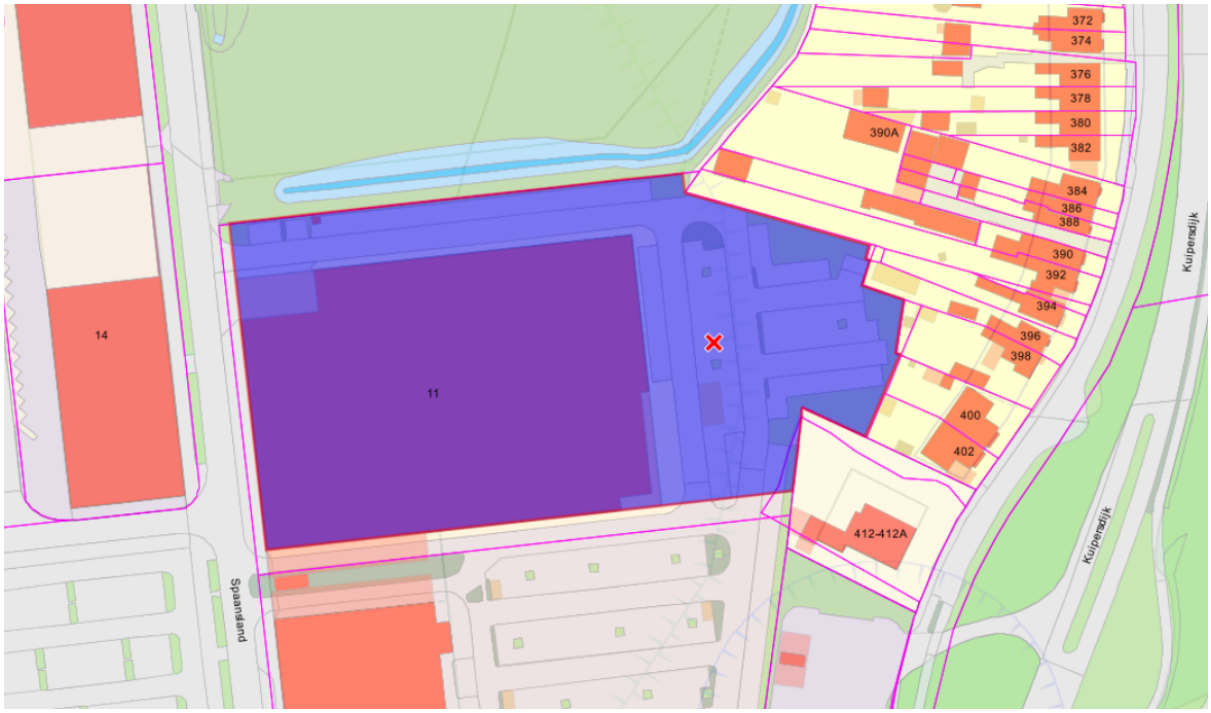
1.1 Aanleiding voor het bestemmingsplan

Op 24 juni 2013 heeft de gemeenteraad van Enschede het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman" vastgesteld. Het pand aan Spaansland 11 is daarbij zodanig bestemd dat het uitsluitend gebruikt kan worden ten behoeve van een bouwmarkt. Gedurende een aantal jaren is een Praxis-vestiging in het pand gehuisvest. Deze Praxis-vestiging zal op 1 januari 2024 haar deuren sluiten. De eigenaar van het pand verzoekt daarop om een verruiming van de gebruiksmogelijkheden van het pand. In aanvulling op de verruiming wordt ook aangegeven dat de eigenaar graag ook detailhandel toegestaan zou zien uit de branche 'dagelijks'. Daarbij valt te denken aan detailhandel in levensmiddelen en persoonlijke verzorging.

Het voorliggende plan komt deels tegemoet aan het verzoek doordat het plan een verruiming toestaat van het gebruik ten behoeve van volumineuze detailhandel.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

De begrenzing van het plangebied van het voorliggende bestemmingsplan wordt gevormd door de bestemmingsgrenzen van de enkelbestemming 'Detailhandel - Volumineus' in het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman". Een globale begrenzing van het plangebied is weergegeven in afbeelding 1.2. Globaal wordt het plangebied gevormd door delen van de percelen, kadastraal bekend als gemeente Lonneker, sectie P, nummers 2973 en 2979.



Afbeelding 1.2 Globale begrenzing plangebied

1.3 Geldende juridische regelingen

Het plangebied valt onder het bestemmingsplan “Hogeland zuid, Varvik en Diekman” (met identificatienummer NL.IMRO.0153.20100737-0003), dat op 24 juni 2013 is vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede. Binnen dit bestemmingsplan heeft het plangebied de bestemming 'Detailhandel - Volumineus' en de gebiedsaanduiding 'Overige zone - archeologisch onderzoeksgebied a'. Een gebruik ten behoeve van volumineuze detailhandel anders dan een bouwmarkt is niet toegestaan. Afbeelding 1.3 geeft een globale uitsnede weer van het vigerende bestemmingsplan.



Afbeelding 1.3 Uitsnede vigerend bestemmingsplan Hogeland zuid, Varvik en Diekman

Naast het bestemmingsplan “Hogeland zuid, Varvik en Diekman” gelden ook een aantal parapluplannen. Deze worden hierna kort toegelicht. In de reikwijdte van het voorliggende bestemmingsplan is een artikel opgenomen waarin deze parapluplannen (als geldende bestemmingsplannen op het moment van inwerkingtreding van het voorliggende bestemmingsplan) nog altijd van kracht worden verklaard.

Bedrijven met milieuzones (vuurwerk, risicovol, geluid)

Het parapluplan "Bedrijven met milieuzones (vuurwerk, risicovol, geluid)", vastgesteld op 8 december 2014, sluit vestiging van risicovolle inrichtingen uit. Het plangebied heeft de gebiedsaanduidingen 'overige zone - risicovolle inrichtingen uitgesloten' en 'overige zone - vuurwerk uitgesloten'. Op grond hiervan is het niet toegestaan om een nieuwe risicovolle inrichting in het plangebied te vestigen. Ook zijn er beperkingen opgenomen voor de opslag en verkoop van consumentenvuurwerk.

Cultuurhistorie

Het parapluplan "Cultuurhistorie", vastgesteld op 6 februari 2017, heeft als doel een planologisch-juridische regeling te geven voor cultuurhistorisch erfgoed. Het plangebied is aangeduid als 'overige zone - cultuurhistorie', maar niet als karakteristiek. Het gaat bij het voorliggende plan echter niet om bebouwing die als karakteristiek of cultuurhistorisch waardevol kan worden aangemerkt. Daarnaast ziet het voorliggende bestemmingsplan uitsluitend op een verruiming van het gebruik van een al bestaand pand.

Parkeren Enschede

Het paraplubestemmingsplan "Parkeren Enschede", vastgesteld op 11 maart 2019, zorgt ervoor dat de beleidsregel 'Parkeernormennota Enschede 2017' van toepassing is op (bijna) de hele gemeente, waaronder het plangebied.

Kwalitatief sturen op appartementen 2022

Het parapluplan "Kwalitatief sturen op appartementen 2022", vastgesteld op 30 januari 2023, is de ruimtelijke vertaling van de Woonvisie en heeft als doel om ongewenste ontwikkelingen op het gebied van toevoeging van studio's en appartementen tegen te houden en tegelijk ook kwalitatieve eisen te stellen aan de realisatie van appartementen op die locaties waar ze wel wenselijk zijn. Burgemeester en wethouders kunnen daarnaast ook afwijken van de in het parapluplan "Kwalitatief sturen op appartementen 2022" neergelegde kwaliteitscriteria.

Onzelfstandige bewoning Enschede 2022

Het parapluplan "Onzelfstandige bewoning Enschede 2022", vastgesteld op 5 april 2023, richt zich op de regulering van onzelfstandige bewoning. Het aandeel onzelfstandige bewoning kan van invloed zijn op de leefbaarheid van de buurt of de wijk. In combinatie met andere factoren, zoals een zwakke sociaal-economische structuur of de aanwezigheid van veel kwetsbare groepen of een diversiteit aan leefstijlen, komt het woon- en leefklimaat in bepaalde buurten en wijken in Enschede onder druk te staan.

1.4 Adviezen, vooroverleg en procedure

Adviezen en participatie

Voorafgaand aan het in procedure brengen van een bestemmingsplan worden binnen het plangebied werkzame erkende wijkorganen betrokken. Dit is geen wettelijke procedurestap, maar een binnen de gemeente Enschede gehanteerde werkwijze.

Binnen het plangebied van het bestemmingsplan “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2” is de Wijkraad Zuid Oost actief. Het voornemen tot het voorliggende plan is door de gemeente aan hen voorgelegd en er heeft op 4 mei 2023 overleg over de inhoud van het plan plaatsgevonden. De Wijkraad kan instemmen met het plan.

Vooroverleg

In het Bro is voorgeschreven (artikel 3.1.1) dat burgemeester en wethouders voorafgaand aan het in procedure brengen van een nieuw bestemmingsplan overleg moeten plegen met de besturen van eventueel betrokken andere gemeenten, het waterschap, de provincie en relevante diensten van het Rijk.

Van het wettelijke vooroverleg met Rijk en provincie kan in de praktijk in veel gevallen worden afgezien. De provincie Overijssel en het Rijk hebben beleid vastgesteld, waarin is bepaald dat zij een bestemmingsplan alleen nog voor vooroverleg willen ontvangen, indien dat bestemmingsplan ontwikkelingen mogelijk maakt die raken aan bepaalde ruimtelijke belangen van de provincie of het Rijk.

Het bestemmingsplan “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2” maakt geen ontwikkelingen mogelijk waarbij ruimtelijke belangen van andere gemeenten, het waterschap Vechtstromen of het Rijk. Over het voornemen heeft kort overleg plaatsgevinden met de provincie Overijssel en de Veiligheidsregio. Zij kunnen zich vinden in het voornemen. Het plan is inhoudelijk nog ter toetsing aan hen toegezonden.

Procedure

Vooraankondiging

Burgemeester en wethouders moeten burgers en anderen informeren over het voornemen een bestemmingsplan voor te bereiden op verzoek van een derde of uit eigen beweging. Dat voornemen wordt gepubliceerd in het gemeentelijk huis-aan-huisblad en op internet. In Enschede wordt geen gelegenheid geboden om zienswijzen hieromtrent naar voren te brengen (artikel 1.3.1 Bro).

In dit geval is het voornemen om een nieuw bestemmingsplan genaamd: “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2” in voorbereiding te nemen op 10 mei 2023 gepubliceerd in het gemeentelijk blad “Huis aan Huis" en op de website van de gemeente Enschede.

Terinzagelegging ontwerpplan

In de Wro staat dat op de procedure van een bestemmingsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dit betekent dat het ontwerp van een bestemmingsplan gedurende een periode van zes weken ter inzage moet worden gelegd. Deze terinzagelegging biedt iedereen de mogelijkheid om gedurende die periode zienswijzen naar voren te brengen bij de gemeenteraad. Die terinzagelegging wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad, het gemeentelijk blad "Huis aan Huis" en langs “elektronische weg”, dus internet.

De aankondiging van de terinzagelegging van dit ontwerpbestemmingsplan “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2” en de mogelijkheid om tijdens die periode een zienswijze naar voren te brengen is op 7 juni 2023 gepubliceerd in "Huis aan Huis", op de website van de gemeente Enschede en in het Gemeenteblad. Het ontwerp-bestemmingsplan met de daarbij behorende stukken heeft vervolgens van 8 juni 2023 tot en met 19 juli 2023 voor een ieder ter inzage gelegen.

Zienswijzen

Tijdens de voornoemde periode van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan is 1 zienswijze ontvangen. Van deze ingekomen zienswijze en de gemeentelijke beantwoording daarvan is een verslag gemaakt. Dit verslag, de "Nota Samenvatting en beantwoording zienswijzen bestemmingsplan Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2", wordt aan de gemeenteraad aangeboden bij het voorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan en wordt eveneens toegezonden aan de indiener van de zienswijze.

Rechtsbescherming

Na vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad staat voor belanghebbenden nog de mogelijkheid open om bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep in te stellen tegen het bestemmingsplan.

Hoofdstuk 2 Planbeschrijving

2.1 Juridische toelichting

Het plan maakt de invulling van het bestaande pand aan Spaansland 11 en bijbehorend terrein mogelijk met andere vormen van volumineuze detailhandel dan uitsluitend een bouwmarkt. Bij volumineuze detailhandel gaat het om detailhandel in goederen die vanwege hun aard en omvang een bijzondere vorm van detailhandel vormen. Detailhandel in dergelijke goederen gaat ook gepaard met specifieke vestigingseisen, met name op het gebied van bereikbaarheid en parkeren. Vanwege de aard en omvang, maar ook vanwege deze specifieke vestigingseisen hoort volumineuze detailhandel niet thuis in het kernwinkelgebied of bestaande winkelcentra. Als voorbeeld van volumineuze detailhandel valt te denken aan detailhandel in auto's, boten, caravans, ruwe bouwmaterialen, keukens en sanitair, tuincentra, bouwmarkten, woninginrichting en meubelen.

Het voorliggende plan vormt daarbij een aanvulling op het geldende bestemmingsplan “Hogeland zuid, Varvik en Diekman”. Voor het pand aan Spaansland 11 en het buitenterrein daarvan is de aanduiding 'Overige zone - regel aanpassing Detailhandel - Volumineus' opgenomen. In de regels is bepaald dat ter plaatse van die aanduiding het gebruik niet beperkt is tot een bouwmarkt, maar dat volumineuze detailhandel in bredere zin is toegestaan. Voor een definitie van volumineuze detailhandel wordt verwezen naar de begripsbepaling in het geldende bestemmingsplan “Hogeland zuid, Varvik en Diekman”. Deze definitie is gebruikelijk en wordt ook elders in de gemeente Enschede veelvuldig toegepast. Vanwege de eis 'coherent en systematisch' handelen in het kader van de Dienstenrichtlijn, is gekozen deze definitie te handhaven. De aard van de goederen heeft betrekking op het volumineuze karakter. Dit zijn goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak nodig hebben en daardoor niet inpasbaar zijn in reguliere winkelgebieden.

De definitie van volumineuze detailhandel bevat een niet-limitatieve opsomming. Om expliciet aan te geven wat als strijdig gebruik wordt gezien, wordt ook de specifieke gebruiksbepaling van het bestemmingsplan “Hogeland zuid, Varvik en Diekman” aangevuld, zodat ook expliciet niet-volumineuze (reguliere) detailhandel, zoals winkels in de dagelijkse sector (onder andere supermarkten), warenhuizen, mode, luxe, media, rijwielen en bruin- en witgoed als strijdig gebruik met de bestemming wordt aangemerkt.

Daarnaast bevat het voorliggende plan ook een oppervlaktebeperking. Het geldende bestemmingsplan kent alleen een maximale bouwhoogte van 12 meter. Dit maakt een invulling mogelijk met meerdere bouwlagen en daarmee ook een grootschalige invulling met regionale effecten met bijbehorende ruimtelijke effecten die groter zijn dan de huidige invulling van een bouwmarkt in 1 bouwlaag. Het huidige bouwvlak in het bestemmingsplan is 6.325 m^2 groot, vandaar dat dit als maximaal oppervlak is opgenomen. Door deze oppervlaktebeperking op te nemen van 6.325 m^2 wordt voorkomen dat er een dergelijke grootschalige invulling mogelijk is over meerdere bouwlagen en wordt tevens geborgd dat er geen functie wordt toegelaten met onaanvaardbare ruimtelijke effecten tot gevolg. Hierbij valt te denken aan een forse toename in de verkeersgeneratie of de parkeerbehoefte. Een groter oppervlak dan de huidige situatie kan ook leiden tot significant nadelige wijzigingen t.a.v. externe veiligheid.

2.2 Inhoudelijke toelichting

2.2.1 Verdere verruiming detailhandel

Het verzoek van de eigenaar van het pand ziet op een verruiming van de huidige gebruiksbeperking van uitsluitend een bouwmarkt. Tevens geeft de eigenaar aan daarbij ook graag andere vormen van detailhandel dan volumineuze detailhandel planologisch mogelijk gemaakt te zien worden. Met name de branches uit de branche 'dagelijks' conform de branche-indeling van Locatus zijn expliciet als gewenst benoemd. Dergelijke detailhandel ziet op de verkoop van levensmiddelen en persoonlijke verzorging. Daarmee is het verzoek niet beperkt tot een verruiming met volumineuze detailhandel die het voorliggende plan toestaat. In het voorliggende plan is er voor gekozen om de verruiming te beperken tot volumineuze detailhandel. Detailhandel uit de branche 'dagelijks' is niet wenselijk op deze locatie om meerdere redenen. Deze redenen zijn zowel beleidsmatig als ruimtelijk. In de volgende paragrafen wordt daar nader op ingegaan.

2.2.1.1 Beleid retail in Enschede

Sinds 24 november 2020 is het beleidskader ‘Retail in Enschede’ geldend. Voor het plangebied is er in dit beleidskader het volgende opgenomen.

Het gebied Zuiderval/Spaansland/Budgetcenter is een regiogerichte PDV-locatie. De locatie als geheel wordt ‘Zuiderval’ genoemd. De regiofunctie van de PDV-locatie wordt verder versterkt met de (mogelijke) komst van een

grootschalige bouw- en tuinmarkt. In de uitwerking van dit beleid wordt naar de precieze begrenzing van deze PDV locatie gekeken en wordt deze op de ruimtekaart als onderdeel van de Omgevingsvisie verwerkt.

In het deelgebied 'Budgetcenter' is momenteel ook niet PDV-aanbod aanwezig, zoals een supermarkt en een drogist. Schaalvergroting van of uitbreiding van aantal winkels met niet-PDV-aanbod is niet mogelijk. Hiermee wordt versnippering van het winkelaanbod en aantasting van het profiel van deze PDV-locatie voorkomen. Er wordt niet gestreefd naar verplaatsing van dit aanbod, omdat het een verzorgingsfunctie heeft voor de omgeving. Voor dit gebied gaan we samen met partners een gebiedsprofiel maken dat complementair is aan het Woonplein en de binnenstad.

Als we op deze perifere locaties, waar de huren lager zijn, het parkeren voor bezoekers gratis is en de bereikbaarheid beter is, reguliere detailhandel toestaan gaat dit ten koste van de binnenstad of de wijkwinkelcentra.

Daarom staan wij in de perifere retailclusters geen reguliere detailhandel toe maar wel de volgende branches:

- bouwmarkten en andere doe-het-zelf zaken;
- tuincentra (inclusief dierenbenodigdheden en -voeding);
- detailhandel in keukens, badkamers, sanitair, tegels, zonwering;
- detailhandel in tenten, kampeerartikelen, caravans;
- detailhandel in automaterialen;
- detailhandel in auto's, motoren, boten;
- detailhandel in grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen

Met de aanwezigheid van winkels in overige branches wordt conserverend omgegaan om versnippering van het winkelaanbod te voorkomen: er is geen mogelijkheid tot schaalvergroting van de winkels en/of uitbreiding van het aantal winkels op de PDV clusters in de betreffende branches (niet zijnde PDV).

2.2.1.2 Verkeer en parkeren

Bestaande, bestemde situatie

Het huidige bestemmingsplan laat direct bij recht een invulling met uitsluitend een bouwmarkt toe. Het bouwvlak beslaat een oppervlakte van ongeveer 6.325 m^2. Dit bestaand en positief bestemd gebruik heeft al een parkeerbehoefte en verkeersgeneratie tot gevolg die ruimtelijk aanvaardbaar wordt geacht. Deze huidige situatie wordt daarmee het referentiekader om de verruiming die het voorliggend bestemmingsplan mogelijk maakt, te toetsen.

Huidige situatie - parkeren

Op grond van de Nota Parkeernormen Enschede 2017 kent een bouwmarkt een parkeernorm van 2,25 parkeerplaats per 100 m^2 bvo. Gelet op het huidig toegestane oppervlak van 6.325 m^2 resulteert dit in een parkeerbehoefte van 143 parkeerplaatsen. Er zijn in de bestaande situatie 130 parkeerplaatsen aanwezig in het plangebied. Het bestaande pand is in 2008 vergund en voldeed destijds aan de destijds geldende parkeernorm. Op basis van de huidige parkeernorm is er sprake van een theoretisch tekort van ongeveer 13 parkeerplaatsen. De huidige huurder van het pand, een bouwmarkt, gebruikt de strook van ongeveer 30 parkeerplaatsen ten noorden van het pand overigens ten behoeve van de opslag van materialen, waaruit af te leiden valt dat het aantal parkeerplaatsen op dit moment geen knelpunt is.

Huidige situatie - verkeersgeneratie

Op grond van de in de CROW-publicatie 'Toekomstbestendig parkeren - Kengetallen parkeren en verkeersgeneratie' opgenomen kencijfers heeft een bouwmarkt een verkeersgeneratie van 26-33 per 100 m^2 bvo. Voor de huidige 6.325 m^2 gaat het bij de bestaande, bestemde situatie om een verkeersgeneratie van 1645 - 2069 motorvoertuigen per etmaal. De huidige verkeerssituatie in de omgeving heeft voldoende capaciteit om de gegenereerde verkeersbewegingen veilig af te wikkelen.

Toekomstige situatie - parkeren

De verruiming gaat gepaard met een aantal andere vormen van volumineuze detailhandel. Deze andere vormen zijn qua parkeerbehoefte vergelijkbaar met een bouwmarkt waardoor ze ruimtelijk aanvaardbaar zijn op de locatie. Een tuincentrum vormt hierop de uitzondering. Met een parkeernorm van 2,55 parkeerplaats per 100 m^2 bvo ligt de parkeerbehoefte voor een tuincentrum een fractie hoger dan dat voor een bouwmarkt. Bij een oppervlak van 6.325 m^2 is er sprake van een parkeerbehoefte van 162 plaatsen. Dit betekent, bij de huidige terreininrichting, een tekort van 32 parkeerplaatsen. Het bestemmingsplan staat echter ook een aanpassing van de terreininrichting toe waarbij het aantal aanwezige parkeerplaatsen zou kunnen worden vergroot. In aanvulling daarop, zou voor het dan nog resterende tekort aan parkeerplaatsen, eventueel ook gebruik gemaakt kunnen worden van de overige parkeerplaatsen op het terrein tussen het Spaansland en de Kuipersdijk. Het totaal aantal parkeerplaatsen op het gehele parkeerterrein voor het plangebied en het naastgelegen BudgetCenter omvat in totaal 372 parkeerplaatsen. Op basis van het parapluplan parkeren dient initiatiefnemer bij een aanvraag omgevingsvergunning aan te tonen hoe aan de geldende parkeernorm kan worden voldaan (er kan bijv. met een parkeeronderzoek aangetoond worden of er in de totale parkeerbalans van het gebied restcapaciteit beschikbaar is om een eventueel parkeertekort op te

vangen). Er is echter geen aanleiding om op voorhand al te stellen dat er niet aan voldaan kan worden.

Voor vormen van detailhandel als een supermarkt of detailhandel in wit- en bruingoed ligt dit echter anders. Een buurtsupermarkt, de kleinste variant van een supermarkt, heeft een parkeernorm van 3,4 parkeerplaatsen per 100 m^2 bvo. Voor bruin- en witgoed is het 7,35 parkeerplaatsen per 100 m^2 bvo en voor een grote supermarkt is dit zelfs 7,7 parkeerplaatsen per 100 m^2 bvo. Op basis van het bouwvlak van 6.325 m^2 gaat het dan om een parkeerbehoefte van respectievelijk 216, 465 en 488 parkeerplaatsen. Op het eigen terrein kan daar in de huidige situatie onmogelijk in worden voorzien. Zeker gezien het feit dat voor het BudgetCenter in het bestemmingsplan Hogeland zuid, Varvik en Diekman een bouwvlak is opgenomen met de bestemming detailhandel van ruim 2900 m^2 met de bijbehorende parkeerbehoefte.

Toekomstige situatie - verkeersgeneratie

Op grond van de in de CROW-publicatie 'Toekomstbestendig parkeren - Kengetallen parkeren en verkeersgeneratie' gegeven kencijfers, zijn de overige vormen van volumineuze detailhandel qua verkeersgeneratie identiek aan die van een bouwmarkt. Voor een woonwarenhuis/woonwinkel ligt de norm bijvoorbeeld op 7,4-9,9 motorvoertuigen per etmaal (mvt/etm) per 100m^2 bvo. Een tuincentrum kent een norm van 13,3-16,2 mvt/etm per 100m^2 bvo. De norm voor een bouwmarkt ligt, zoals eerder genoemd, op 26-33 mvt/etm per 100m^2 bvo. Deze wordt niet overschreden.

Overige vormen van detailhandel als een supermarkt of detailhandel in wit- en bruingoed kennen een verkeersgeneratie die boven de norm van een bouwmarkt ligt. Een buurtsupermarkt kent een verkeersgeneratie tussen 63,1-115 mvt/etm per 100m^2 bvo, bruin- en witgoedzaken 79,6-97,6 mvt/etm per 100m^2 bvo en grote supermarkten 104-134,9 mvt/etm per 100m^2 bvo. Bij een forse toename van verkeer moet onderzocht worden of het omliggend wegennetwerk voldoende capaciteit heeft om het verkeer af te wikkelen en de verkeersveiligheid te waarborgen. Bij constatering van een tekort aan afwikkelcapaciteit kan onderzocht worden of dit met infrastructurele of verkeersmanagementmaatregelen op te lossen valt.

2.2.2 Laddertoets

Algemeen

Artikel 3.1.6, tweede lid van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) schrijft voor dat de toelichting bij een bestemmingsplan, dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat van de behoefte aan die ontwikkeling. Indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, voorziet het plan tevens in een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Dit wordt de 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking' genoemd. Een stedelijke ontwikkeling wordt daarbij gedefinieerd als zijnde een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen. Een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling dient voldoende substantieel te zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt.

Vervolgens rijst de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst. Bij de beantwoording van deze vraag moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan.

Planspecifiek

Het voorliggende bestemmingsplan ziet op de verruiming van de gebruiksmogelijkheden van een bestaand pand met het bijbehorende (parkeer)terrein. Daarmee voorziet het bestemmingsplan niet in nieuwe bouwmogelijkheden of een ander ruimtebeslag dan reeds in het geldende bestemmingsplan planologisch mogelijk is gemaakt. Dit blijkt ook uit de juridische opzet van de regeling, zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.1, waarbij het voorliggende plan de gebruiksmogelijkheden van de vigerende regeling aanvult met volumineuze detailhandel als gedefinieerd in het geldende plan. Doordat er geen sprake is van aanvullend ruimtebeslag als gevolg van het voorliggende plan, is er in beginsel, blijkens jurisprudentie, geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling tenzij die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het gaat bij voorliggend bestemmingsplan om een verruiming van volumineuze detailhandel in de vorm van een bouwmarkt naar volumineuze detailhandel in bredere zin. Tevens bevat het voorliggende plan een oppervlaktebeperking van 6.325 m^2 terwijl het geldende bestemmingsplan geen oppervlaktebeperking bevatte. Naar aard en omvang brengt de wijziging van het toegestane gebruik van het perceel in het voorliggende plan op grond van het voorgaande niet met zich dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Daarmee hoeft niet verder aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking als opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro te worden getoetst.

2.2.3 Behoefteonderbouwing

Los van de toets aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, is het eerste lid van artikel 3.1.6 Bro nog wel van toepassing. Daarin is onder meer bepaald dat in de toelichting een verantwoording moet zijn neergelegd van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen, een beschrijving van de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg en van de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is in het eerste lid bepaald dat de toelichting de uitkomsten bevat van het met toepassing van artikel 3:2 van de Awb verrichte onderzoek. Daartoe behoort ook het onderzoek naar de behoefte.Om inzicht te krijgen in de behoefte aan de verschillende vormen van volumineuze detailhandel die door het voorliggende bestemmingsplan ook mogelijk worden gemaakt in het plangebied, heeft BRO een rapport opgesteld met kenmerk P05719. Dit rapport is als bijlage 2 bij de toelichting van het voorliggend bestemmingsplan gevoegd.

In dit rapport wordt, door middel van distributieplanologische berekeningen, een indicatie gegeven voor de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte binnen verschillende branches in Enschede.

Kwantitatief

In het rapport wordt het volgende geconcludeerd:

- Enschede heeft per 1.000 inwoners relatief veel winkelaanbod ten opzichte van het provinciaal en landelijk gemiddelde. Met name in de reguliere branches, zoals dagelijks, mode en sport- en spel is sprake van overaanbod. Dit onderstreept de noodzaak tot beperking in perifere clusters om het aanbod in de reguliere centra (met name de binnenstad) niet nog verder onder druk te zetten.
- In Enschede is in 2035 in bijna geen enkele branche sprake van distributieve uitbreidingsruimte. In de bruin- en witgoedbranche ontstaat tot 2035 beperkte uitbreidingsruimte. Dit is echter zodanig beperkt, dat dit valt binnen de foutmarge van distributieve berekeningen. Bovendien is de ontwikkeling van deze branche in relatie tot online bestedingen onzeker. Dit maakt dat toevoeging van dit type aanbod in perifere clusters evenmin wenselijk is.
- De kwantitatieve uitbreidingsruimte in de volumineuze branches is eveneens beperkt. Met name in de doe-het-zelf- en woonbranche is sprake van overaanbod. Alleen voor tuincentra ontstaat relatief veel uitbreidingsruimte.

Kwalitatief

In het rapport wordt het volgende geconcludeerd:

- Beleidsmatig zijn het Woonplein en de Zuiderval locaties voor detailhandel in volumineuze goederen. Buiten deze clusters en andere winkelconcentraties in Enschede is echter nog relatief veel volumineuze detailhandel verspreid aanwezig. Door op het perceel Spaansland 11 mogelijkheden te bieden voor volumineuze detailhandel kunnen momenteel solitaire winkels in die branches verplaatsen naar de Zuiderval. Dit kan concentratie opleveren. Dit is positief voor de consumentenverzorging en detailhandelsstructuur vanwege combinatiebezoek.
- Zelfs in de situatie dat geen sprake is van verplaatsingen is sprake van een kwalitatieve meerwaarde. Immers wordt één van de twee beleidsmatig aangewezen perifere clusters versterkt met volumineuze detailhandel, geheel conform het beleid. Bestaande winkels kunnen profiteren van deze nieuwe aantrekkingskracht en voor de consument ontstaan meer keuzemogelijkheden op een centrale en goed bereikbare locatie.
- In het kader van de Dienstenrichtlijn is de beperking tot uitsluitend een bouwmarkt lastig te motiveren. Met het voorziene vertrek van de Praxisbouwmarkt komt het grootschalige pand leeg te staan. Hoewel deze leegstand waarschijnlijk niet is aan te merken als onaanvaardbaar in het kader van een goede ruimtelijke ordening, is dit vanwege de aard, omvang en ligging in PDV-cluster Zuiderval wel onwenselijk. Om die reden is enige brancheverbreding gewenst en noodzakelijk om structurele leegstand te voorkomen en herinvulling te stimuleren.

2.2.4 Dienstenrichtlijn

In het eerder vermelde rapport van BRO, opgenomen als bijlage 2 bij de toelichting, is ook een toets aan de Dienstenrichtlijn opgenomen van het voornemen om de gebruiksmogelijkheden van het pand te verruimen tot volumineuze detailhandel. Uit deze toets blijkt dat de verruiming niet leidt tot strijd met de Dienstenrichtlijn. Evenmin is de limitering van het planologisch gebruik van het pand tot 6.325 m^2 in strijd met de Dienstenrichtlijn.

Hoofdstuk 3 Uitvoerbaarheidstoets

3.1 Toetsing aan de relevante milieuaspecten

3.1.1 Algemeen

De voorliggende verruiming van het gebruik laat onverlet dat een invulling van het pand met een bouwmarkt al direct bij recht is toegestaan. Een bouwmarkt heeft, op grond van de lijst van bedrijfstypen die als bijlage deel uit maakt van de planregels van het bestemmingsplan Hogeland zuid, Varvik en Diekman, een milieuzonering die resulteert in categorie 2. Daarbij worden in het algemeen de volgende richtafstanden gehanteerd voor een aantal milieuaspecten;

- 0 meter voor het aspect geur;

- 0 meter voor het aspect stof;

- 30 meter voor het aspect geluid, en;

- 10 meter voor het aspect gevaar.

De grootste richtafstand is daarmee 30 meter en geldt voor een gewone woonwijk. De woningen in de omgeving van het plangebied zijn echter gelegen nabij een bedrijventerrein, waardoor er sprake is van een gemengd gebied. Dat komt ook overeen met de gebiedstypering volgens de Geluidnota Enschede. Daarmee kunnen de richtafstanden met 1 stap worden verkleind. Daarmee is de grootste afstand 10 meter. Aan deze afstand wordt voldaan, waardoor er bij een invulling van het pand met een bouwmarkt sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Handel in auto's en motorfietsen wordt in de genoemde lijst van bedrijfstypen ook gekenschetst als milieucategorie 2, waardoor het vergelijkbaar is met een bouwmarkt. Handel in auto- en motorfietsonderdelen en -accessoires is milieucategorie 1, waardoor de milieusituatie lichter is dan die welke het bestemmingsplan nu al mogelijk maakt. Dat geldt ook voor de andere vormen van volumineuze detailhandel die het voorliggende plan mogelijk maakt. Daarmee is een verdere toets aan relevante milieuaspecten niet noodzakelijk. Het geldende bestemmingsplan maakt immers een gebruik mogelijk dat hetzij gelijkwaardig is aan, danwel belastender is dan de functies die na verruiming toegestaan zijn.

Daarnaast gaat het bij het voorliggende plan om een verruiming van het gebruik van een bestaand pand, waardoor een aspect als bodemkwaliteit al op voorhand geen nader onderzoek behoeft.

3.1.2 Externe veiligheid

Bij externe veiligheid gaat het om het beheersen van de veiligheid van personen in de omgeving van activiteiten met gevaarlijke stoffen. Ook de risico's die zijn verbonden aan het gebruik van luchthavens vallen onder externe veiligheid. De risico's waar burgers aan worden blootgesteld door de aanwezigheid van risicovolle inrichtingen of transportroutes van gevaarlijke stoffen in hun leefomgeving dienen tot een aanvaardbaar minimum te worden beperkt. Daarom heeft de overheid regels opgesteld voor inrichtingen, buisleidingen en transportroutes van gevaarlijke stoffen die onaanvaardbaar grote risico's opleveren voor personen die zich bevinden in woningen, scholen en bejaardencentra die in de directe omgeving hiervan liggen. Kort samengevat heeft dit tot gevolg dat er veiligheidsafstanden moeten worden aangehouden tussen risicovolle activiteiten en kwetsbare objecten zoals woningen en dergelijke.

Bij externe veiligheid wordt onderscheid gemaakt tussen plaatsgebonden risico en groepsrisico. Het plaatsgebonden risico mag in principe nergens groter zijn dan een kans van 1 op 1 miljoen (ofwel 10^{-6}).

Het groepsrisico legt een relatie tussen de kans op een ramp en het aantal mogelijke slachtoffers. De contour is daarom niet bepalend, maar het aantal mensen dat zich gedurende een bepaalde periode binnen een bepaalde afstand (effectafstand) van een risicovolle activiteit ophoudt. Voor het groepsrisico geldt dat de actuele hoogte van het groepsrisico en de bijdrage aan het groepsrisico van ruimtelijke ontwikkelingen verantwoord moeten worden.

De wet- en regelgeving met betrekking tot externe veiligheid kan grofweg in twee categorieën worden ingedeeld: regelgeving met betrekking tot risicovolle activiteiten bij inrichtingen en regelgeving met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen.

Risicovolle activiteiten bij inrichtingen

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) is het wettelijk kader voor risicovolle activiteiten bij inrichtingen. Binnen het plangebied zijn geen bedrijven of inrichtingen aanwezig waarop het Bevi van toepassing is. Ten oosten van het plangebied is aan de Kuipersdijk 420 een LPG tankstation gelegen. De PR-contour reikt niet tot over het

gebouw van Spaansland 11. Het invloedsgebied reikt wel over het plangebied. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het scenario waarbij deze maatgevende contouren optreden uit wordt gegaan van een ongeval met een tankauto tijdens de bevoorrading. In de omgevingsvergunning van het LPG tankstation is vastgelegd dat de lostijden van LPG door een LPG-tankauto begrensd zijn. Er staat in de omgevingsvergunning dat 'de LPG-tank alleen mag worden gevuld (door een LPG-tankauto) buiten de openingstijden van de nabijgelegen detailhandelszaken'. Het scenario met gebruik van het pand Spaansland 11 als kwetsbaar object binnen een invloedsgebied treedt dan niet op. Daarbij is het zo dat het aantal aanwezigen ten gevolge van de verruiming van de huidige bestemming niet significant wijzigt ten opzichte van de huidige bestemming. Een verantwoording ten aanzien van het groepsrisico is hierdoor niet noodzakelijk.

Het Bevi vormt daarmee geen belemmering voor dit plan en bovendien wordt de vestiging van risicovolle inrichtingen in dit bestemmingsplan expliciet uitgesloten.

Transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen

Voor het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen is het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) het wettelijk kader. Binnen het plangebied zijn geen buisleidingen gelegen waarop het Bevb van toepassing is.

Ten zuiden van het plangebied en parallel aan de A35 zijn 6 buisleidingen gelegen waarop het Bevb van toepassing is. De leidingen, A-646, K-583 N-528-50, N-528-57 van de Gasunie, 1 leiding van Enexis en 1 leiding van Nuon. Ter hoogte van het plangebied wordt geen plaatsgebondenrisico-contour 10^{-6} berekend. Het plangebied is niet gelegen binnen de 100%- of 1%-letaliteitszone van de buisleidingen, behoudens die van de A-646 van de Gasunie.

Omdat het aantal aanwezigen ten gevolge van de verruiming van de huidige bestemming niet significant wijzigt ten opzichte van de huidige bestemming is een berekening en verantwoording ten aanzien van het groepsrisico niet noodzakelijk. De leidingen vormen nu en na verruiming van de bestemming, overeenkomstig het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede, geen belemmering.

Geconcludeerd kan worden dat het Bevb geen belemmering vormt voor onderhavig plan.

Transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het water

Voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor of over het water is recentelijk nieuwe wet- en regelgeving in werking getreden voor het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, het spoor en het water. De basis van deze nieuwe regelgeving wordt gevormd door het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Het Basisnet kent 3 vervoersmodaliteiten: Basisnet Water, Basisnet Spoor en Basisnet Weg.

Basisnet Weg

Ten zuiden van het plangebied is de Rijksweg A35 gelegen. De weg is in het Basisnet Weg aangewezen als transportroute voor gevaarlijke stoffen over de weg. De weg kent, zie onderstaande tabel, geen plaatsgebonden risicocontour en het plasbrandaandachtsgebied reikt niet over het plangebied. Ook ligt het plangebied buiten de 200 meter zone van het Basisnet weg. Voor wat betreft het groepsrisico vinden binnen het invloedsgebied geen bestemmingswijzigingen plaats die een verandering in het aantal aanwezigen voorziet. Het Basisnet Weg vormt dan ook, overeenkomstig het externe veiligheidsbeleid van de gemeente Enschede, geen belemmering voor dit plan.

1	2	3	4	5	6	7
Aanwijzing Basisnetroutes		Risicoplafonds		Plasbrand-aandacht-gebied	Vervoersgegevens t.b.v. berekening Groepsrisico	Bijzonderheden
Wegvak (nr.)	Naam Basisnetweg (wegnummer: van - tot)	PR plafond	GR plafond		Vervoershoeveelheden (in aantallen tankauto's)	N.v.t.
		PR 10^{-6} contour	PR 10^{-7} contour		Stofcategorieën	
O24	A35/N35: afrit 26 (Enschede West) - Grens Duitsland	0 meter	48 meter	Nee	GF3 1500	

Basisnet Water

Binnen het plangebied of in de directe nabijheid daarvan zijn geen waterwegen aanwezig die in het Basisnet zijn aangewezen als transportroute voor gevaarlijke stoffen over water. Een nadere toetsing aan het Basisnet Water kan daarmee achterwege blijven.

Basisnet Spoor

Binnen het plangebied of in de directe nabijheid daarvan is geen spoorweg aanwezig die in het Basisnet is aangewezen als transportroute voor gevaarlijke stoffen over het spoor. Een nadere toetsing aan het Basisnet Spoor kan daarmee achterwege blijven.

Conclusie externe veiligheid

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat externe veiligheid geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

3.1.3 Conclusie

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er uit oogpunt van milieuaspecten geen belemmering is voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

3.2 Toetsing aan de relevante overige aspecten

3.2.1 Algemeen

Zoals in paragraaf 3.1.1 al is aangegeven, maakt het voorliggend bestemmingsplan een verruiming van het gebruik van een al bestaand pand mogelijk. Omdat daarbij geen sprake is van een verruiming van bouwmogelijkheden, is op voorhand duidelijk dat voor een aantal overige omgevingsaspecten geen nader onderzoek benodigd is. Daarbij valt te denken aan archeologie, maar ook landschappelijke waarden of duurzaamheid. Omdat er geen sprake is van een wijziging in de bouwmogelijkheden, is geen flora en faunaonderzoek noodzakelijk. Evenmin zijn zaken als NNN (Nationale NatuurNetwerken) of houtopstanden aan de orde, aangezien het gaat om een bestaand pand met bijbehorend (parkeer)terrein. De verruiming van de gebruiksmogelijkheden zou mogelijk kunnen leiden tot een wijziging in de stikstofdepositie als gevolg van wijzigingen in de verkeersstromen. In paragraaf 2.2.1.2 is al geconstateerd dat er sprake is van een verruiming met functies die een lagere verkeersaantrekkende werking hebben dan de huidige invulling met een bouwmarkt. Daarmee staat op voorhand vast dat de situatie voor wat betreft stikstofdepositie na verruiming hetzij identiek is (met een invulling met een bouwmarkt) of verbetert (met een andere invulling).

3.2.2 Provinciaal beleid

De provincie Overijssel heeft het ruimtelijk beleid vastgelegd in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Op basis van deze beleidsdocumenten kan volumineuze detailhandel worden toegestaan op een bedrijventerrein als:

- voorzien wordt in een behoefte conform artikel 2.1.2 (principe van concentratie) van deze verordening; en
- voor deze vorm van volumineuze detailhandel geen ruimte gevonden of gemaakt kan worden binnen of direct aansluitend aan het kernwinkelgebied van de kern.

Feitelijk gaat het hier om een pand waar al volumineuze detailhandel is toegestaan (zij het in beperkte vorm van uitsluitend een bouwmarkt). Het pand is ook al jarenlang in gebruik als bouwmarkt (een vorm van volumineuze detailhandel). Voor dergelijke volumineuze detailhandel is geen ruimte binnen of direct aansluitend aan het kernwinkelgebied in het centrum van de stad. In het gemeentelijk beleid is de locatie ook al bedoeld voor volumineuze detailhandel (zie paragraaf 2.2.1.1). Daarmee is het voorliggende plan in overeenstemming met het provinciaal beleid.

3.2.3 Conclusie

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er uit oogpunt van overige omgevingsaspecten geen belemmering is voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

3.3 Economische Uitvoerbaarheid

Exploitatieplan

Op grond van het bepaalde in artikel 6.12 van de Wro dient de gemeenteraad voor gronden waarop een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro is voorgenomen een exploitatieplan vast te stellen, tenzij het kostenverhaal van de grondexploitatie over de in het bestemmingsplan begrepen gronden anderszins is verzekerd.

Bij voorliggend plan is geen sprake van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro. Een exploitatieplan hoeft dan ook niet te worden vastgesteld.

Kostenverhaal

Het hoofddoel van dit bestemmingsplan is verruiming van de gebruiksmogelijkheden met andere vormen van volumineuze detailhandel dan uitsluitend een bouwmarkt planologisch-juridisch vast te leggen.

De gronden in het plangebied zijn eigendom van een particulier. De kosten van de herziening worden in rekening gebracht bij de eigenaar door leges te heffen. De economische uitvoerbaarheid van het nu voorliggende bestemmingsplan is voldoende aangetoond.

Bijlagen bij de toelichting

Bijlage 1 Overzicht bijlagen en onderzoeksrapporten

Bijlage 1: Overzicht bijlagen en onderzoeksrapportages

Bijlage 2 Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte

Bijlage 2 Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte

advies

projectnaam
Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte

datum
23 mei 2023

projectnummer
P05719

opdrachtgever
Gemeente Enschede

BRO
projectleider
RvL

projectteam
RK

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

BRO

Inleiding

Context

Retailplan B.V. heeft namens Merwehave B.V. (hierna: 'Merwehave'), eigenaar van het perceel aan het Spaansland 11 in Enschede (hierna: 'het perceel'), een verzoek om herziening van het bestemmingsplan ingediend (hierna: 'het verzoek'). Op grond van het vigerende bestemmingsplan 'Hogeland Zuid, Varvik en Diekman' van 24 juni 2013 is op het perceel uitsluitend een bouwmarkt met bijbehorende bouwwerken en voorzieningen toegestaan. Merwehave stelt zich op het standpunt dat deze brancheringsregel in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Zij verzoekt om de detailhandelsmogelijkheden te verruimen.

Naar aanleiding van het verzoek is de gemeente Enschede tot de conclusie gekomen dat de huidige brancheringsregel op het perceel conform de Dienstenrichtlijn te beperkend is. Op basis van het gemeentelijk detailhandelsbeleid 'Beleidskader Retail in Enschede' is gekozen de branchering te verbreden van 'bouwmarkt' naar 'volumineuze detailhandel'. In het huidige bestemmingsplan is dit als volgt gedefinieerd.

"detailhandel in volumineuze goederen, die wegens aard en omvang en de specifieke vestigingseisen, met name op het gebied van bereikbaarheid en parkeren, niet thuishoort in het kernwinkelgebied of bestaande winkelcentra, zoals detailhandel in auto's, boten, caravans, ruwe bouwmaterialen, keukens en sanitair, tuincentra, bouwmarkten, woninginrichting en meubelen."

De voorgenomen brancheverbreding betekent veel meer verhuurmogelijkheden voor de eigenaar en past binnen het gemeentelijke detailhandelsbeleid. De gemeente komt daarmee het verzoek van Merwehave deels tegemoet. Tegelijkertijd omvat ook deze regeling een brancheringsbeperking in het kader van de Dienstenrichtlijn. Reguliere niet-volumineuze detailhandel is immers (nog steeds) uitgesloten, zoals supermarkten, warenhuizen, huishoudelijke artikelen, bruin- en witgoed, rijwielen en mode. Deze beperking is noodzakelijk om de complementariteit met de reguliere centra te blijven borgen en te voldoen aan het detailhandelsbeleid.

Naast een brancheringsbeperking is ook gekozen voor het opnemen van een maatvoeringsbeperking tot maximaal 6.325 m² bvo. Dit hangt samen met de omvang van het bestaande vastgoed. Deze maximale maat is in dit memo eveneens onderbouwd aan de Dienstenrichtlijn. Samenvattend wordt deze maximering noodzakelijk geacht om structurele en relevante leegstand elders te voorkomen in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking en een goede ruimtelijke ordening.

Een brancheverbreding binnen een bestaand gebouw zal waarschijnlijk niet aangemerkt worden als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Wel biedt het nieuwe mogelijkheden voor nieuwe vormen van detailhandel. Om die reden is in dit memo eveneens de behoefte geanalyseerd, inclusief een toets op onaanvaardbare leegstandseffecten. De systematiek van de Ladder is toegepast om een goede ruimtelijke ordening aan te tonen.

Doel

In het kader van het bovenstaande is in dit memo de nieuwe brancheringsregel onderbouwd aan de Dienstenrichtlijn. Daarnaast is op basis van de systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking gekeken naar de behoefte en effecten van de brancheverruiming.

Dienstenrichtlijn

Inleiding

Dit memo bevat een Dienstenrichtlijntoets van de nieuwe brancheringsregel op het perceel. Met een 'Dienstenrichtlijntoets' wordt bedoeld: een onderbouwing dat de brancheringsregel in een bestemmingsplan voldoet aan de voorwaarden die artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn stelt. Die voorwaarden zijn:

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

Noodzakelijkheid

In het kader van de Dienstenrichtlijn dient sprake te zijn van een beperking die gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. De **brancheringsbeperking** op het perceel tot detailhandel in volumineuze goederen komt voort uit een dwingende reden van algemeen belang. Dit algemeen belang blijkt uit het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Samengevat komt de beperking voort uit de volgende doelen.

- Complementariteit tussen de verschillende retailclusters. De complementariteit uit zich in drie typen clusters. Via brancheringsbeperkingen wordt de genoemde complementariteit juridisch geborgd.
  - *Perifere clusters*: gericht op doelgerichte aankopen (runshoppen) in volumineuze goederen.
  - *Buurt- en wijkcentra*: gericht op dagelijkse boodschappen.
  - *Binnenstad*: gericht op recreatie, vermaak en beleving (funshoppen) in mode, luxe, vrije tijdsartikelen en horeca.
- Complementariteit tussen het Woonplein ('in/om het huis') en Zuiderval ('volumineuze detailhandel').
- Inzetten op een compacte binnenstad, met onder andere het kernwinkelgebied waar winkels worden geconcentreerd. De achtergrond is het voorkomen van structurele leegstand, het optimaliseren van de 'loop', de leefbaarheid en het economisch functioneren.
- Boodschappen aanbod, zoals supermarkten, dichtbij inwoners in een fijnmazige structuur met buurt- en wijkclusters. Concentratie van detailhandel is uitgangspunt, omdat winkels van elkaars aantrekkingskracht profiteren. Supermarkten spelen een essentiële rol in de levensvatbaarheid van de buurt- en wijkcentra.
- Perifere clusters met winkelaanbod dat zich richt op volumineuze detailhandel dat niet inpasbaar is in de reguliere centra. Verdere uitbreiding van cluster Zuiderval met niet-volumineuze detailhandel is niet toegestaan, omdat dit de complementariteit met de reguliere centra verder aantast.

De **maatvoeringsbeperking** komt eveneens voort uit een dwingende reden van algemeen belang die voortkomt uit het gemeentelijk detailhandelsbeleid en vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

- Voorkomen van structurele leegstand. Er is momenteel al veel volumineus winkelaanbod in Enschede aanwezig. Er is geen kwantitatieve behoefte meer, met uitzondering van tuincentra. Een verdere kwantitatieve uitbreiding in meters is daardoor niet gewenst om negatieve leegstandseffecten op met name het Woonplein te voorkomen.
- Voorkomen van onaanvaardbare parkeer- en verkeereffecten. Een aanzienlijke uitbreiding van het oppervlak ten opzichte van het huidige gebruik zorgt voor bereikbaarheids- en parkeerproblemen. Dit is bezien vanuit een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar.

Evenredigheid

De evenredigheid van de beperkingen toetsen we op basis van criteria die voortkomen uit de jurisprudentie.

- **Coherent en systematisch**. Zijn de beleidsdoelen en vestigingsbeperkingen gemeentebreed én specifiek voor de locatie gemotiveerd binnen het brede pakket van uniforme vestigingsmaatregelen in bestemmingsplannen? Worden er voor gelijke gevallen gelijke maatregelen getroffen?
- Kan de **effectiviteit** van de vestigingsbeperkingen in algemene zin worden onderbouwd op basis van voorbeelden elders? Kan worden aangetoond met specifieke gegevens dat het brede pakket aan maatregelen binnen de gemeente effectief is om de doelen te halen? Kan met specifieke gegevens en aanvullende analyses aangetoond worden dat de situatie en in Enschede niet bijzonder of afwijkend is van deze algemene onderzoeken?
- De zwaartelast van de onderbouwing ligt bij het brede pakket, maar in hoeverre houdt de specifieke beperking op het perceel **voldoende verband** met het brede pakket? Anders gezegd, levert de desbetreffende beperking op het perceel een **zinvolle bijdrage** aan het brede pakket?
- **Gaan de maatregelen niet verder dan nodig?** Zijn geen minder beperkende maatregelen mogelijk die hetzelfde doel bereiken?

Coherent en systematisch

De gemeente Enschede streeft naar consistent beleid, dat helder, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Deze consistentie blijkt uit de algemene beleidsdoelen, zoals geformuleerd onder noodzakelijkheid. Deze doelen worden door de gemeente Enschede al decennia gehanteerd. Deze doelen zijn bovendien coherent met de algemene doelen van de provincie Overijssel. Ook binnen bestemmingsplannen bestaat een coherent en systematische aanpak.

- Bestemmingsplannen worden getoetst aan het detailhandelsbeleid van de gemeente Enschede. In het vigerende beleidskader is een duidelijke opsomming opgenomen van branches die vallen binnen

de categorie volumineuze detailhandel. Deze opsomming is in Nederland niet ongebruikelijk en komt voort uit het voormalige Rijksbeleid.

- Op zowel Zuiderval, het Woonplein als andere (solitaire) perifere locaties is uitbreiding in nieuwe bestemmingsplannen met reguliere detailhandel beleidsmatig uitgesloten. Denk aan supermarkten, mode, luxe en vrije tijdsartikelen. Dat er op sommige locaties momenteel wel reguliere detailhandel aanwezig en juridisch mogelijk is, bijvoorbeeld in het Budget Center op Zuiderval, doet hier niets aan af.
- Het accentverschil in branchering tussen het Woonplein en de locatie Zuiderval is te motiveren vanuit een bepaalde mate van complementariteit. Waar het Woonplein qua branchering ('in/om het huis') in het bestemmingsplan iets meer mogelijkheden biedt[1], is hier wel een aanvullende minimale maatvoeringseis opgenomen van 1.000 m². De locatie Zuiderval biedt ruimte voor detailhandel in volumineuze goederen, maar hieraan is geen minimale maat gekoppeld. De achtergrond hiervan is dat de branchering van volumineuze detailhandel vanwege de aard en omvang van het assortiment al voldoet aan het inpassingscriterium. Voor niet-volumineuze detailhandel, zoals fietsen, geldt dat de aard en omvang van het assortiment inpasbaar is in de reguliere centra.
- Waar in de gemeente Enschede op andere locaties sprake is van specifieke brancherings- en/of maatvoeringsregels komt dit vaak voort uit maatwerk. Denk bijvoorbeeld aan het positief bestemmen van bestaand feitelijk gebruik. Maatwerk wil niet zeggen dat de gemeente in algemene zin niet coherent en systematisch handelt.

Effectiviteit

De effectiviteit van het brede pakket aan brancheringsregels in de gemeente Enschede dragen in algemene zin effectief bij aan de algemene doelen. Dit uit zich uit het volgende.

1. In bijlage 1 zijn specifieke gegevens opgenomen waaruit blijkt dat beperkingen in algemene zin effectief zijn voor het behoud van complementariteit tussen typen centra en daarmee vitale centra en voorkomen van structurele leegstand. Samenvattend komt dit voor uit de volgende punten.
   - In Nederland ligt de leegstand aanzienlijk lager dan in andere landen in de EU, zoals België en Frankrijk. Dit kan verklaard worden door het coherente detailhandelsbeleid van Nederland, dat haar oorsprong vindt met het Rijksbeleid.
   - Uit voorbeelden Almelo en Hengelo blijkt dat de marktaandelen op basis van koopstromenonderzoek van de binnensteden zich negatief hebben ontwikkeld ten gunste van perifere concentraties. In Enschede zijn de marktaandelen juist conform beleid ontwikkeld. Dit is een duidelijke indicatie van de effectiviteit van het beleid.
   - Regulier winkelaanbod, zoals supermarkten, mode en luxe aanbod blijven belangrijke dragers voor de reguliere centra. Uitsluiting van deze branches in de perifere blijkt in Nederland in algemene zin effectief om leegstand te beperken en centra leefbaar en vitaal te houden.
2. In bijlage 2 is aangetoond dat de situatie in Enschede op basis van uit jurisprudentie voortkomende criteria niet bijzonder of afwijkend is (zie citaat hierna uit uitspraak Heuts Maastricht). Anders gezegd, er kan vanuit worden gegaan dat het brede pakket aan maatregelen, vergelijkbaar met elders in Nederland, in de gemeente Enschede ook effectief is om dezelfde doelen te halen. Samenvattend komt dit voort uit de volgende punten.
   - Enschede kent net als situaties in Nederland een hiërarchische detailhandelsstructuur, met de binnenstad bovenaan voor recreatief winkelen, buurt- en wijkcentra voor de dagelijkse boodschappen en perifere concentraties voor doelgerichte aankopen in volumineuze goederen.
   - Enschede heeft in relatie tot andere plekken in Nederland relatief veel winkelaanbod. Dit hangt samen met de regionale verzorgingsfunctie. Dit onderstreept de noodzaak om beperkingen op te leggen buiten de binnenstad.
   - De leegstand in de binnenstad van Enschede is de laatste jaren fors afgenomen. Ook de leegstandsduur is korter geworden. Dit is een indicatie dat de maatregelen effectief zijn.
   - Ook de beoordelingen van de binnenstad en reguliere centra zijn overwegend verbeterd. Ook dit is een indicatie van de effectiviteit van de maatregelen.

"Gelet op de door BRO genoemde factoren - te weten: de stedelijke structuur (waaronder inwonertal, overkoepelende functie van de binnensteden, afstand tussen de centrale steden en interne stedelijke structuur), bevolkingsprognose, winkelaanbod, leegstand, mate van verstedelijking en gemiddeld inkomen per inwoner - heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is en dat de algemene bevindingen over branchering ook in Maastricht van toepassing zijn." (ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:973)

Zinvolle bijdrage specifieke beperkingen

Aanvullend op de in bijlage 1 en 2 opgenomen analyses zijn hierna enkele aanvullende analyses met specifieke gegevens gedaan die aantonen dat specifiek de brancheringsbeperking op het perceel een zinvolle bijdrage levert aan het brede pakket en de algemene doelen. Deze nadere analyse is eveneens gebaseerd op de hiervoor geciteerde uitspraak inzake Heuts Maastricht. De uitspraak geeft daarvoor de volgende aanknopingspunten.

"Bij brancheringsbeperkingen kunnen onder meer de volgende omstandigheden van belang zijn: de aard van de uitgesloten goederen, waarbij

[1] Naast volumineuze detailhandel ook grootschalige winkels in de branches fietsen en kringloopwinkels.

ook de (on)mogelijkheid om deze in de centra te verkopen een rol kan spelen, de absolute omvang van (het effect van) de beperkingen aan het winkelvloeroppervlak, de omvang van (het effect van) de beperkingen in verhouding tot (het effect van) het totale pakket aan maatregelen, en de mate waarin kan worden verwacht dat vergelijkbare beperkingen voor anderen ook zullen worden losgelaten."

De zinvolle bijdrage van de brancherings- en maatvoeringsregel blijkt uit de aard en omvang van de beperking. Als geen brancherings- en maatvoeringsbeperking zou worden opgenomen, is de omvang (van het effect) substantieel. Daarmee zou afbreuk gedaan worden aan de complementariteit met de reguliere centra en het Woonplein en zullen de effecten op de buurt-/wijkcentra en de binnenstad groot zijn, met onaanvaardbare ruimtelijke effecten als gevolg.

- **Aard van de uitgesloten goederen:** zoals eerder aangegeven laat de nieuwe brancheringsregel uitsluitend volumineuze detailhandel toe. Deze zijn vanwege aard en omvang niet inpasbaar in de reguliere centra. Ter illustratie: de gemiddelde omvang van een pand in de binnenstad is circa 200 m² wvo, terwijl winkels in volumineuze goederen al snel meer dan 500 m² wvo bedragen.
- **Absolute omvang van (het effect van) de beperkingen:** Het oppervlak wordt gemaximeerd tot 6.325 m² bvo. Volgens Locatus heeft Praxis momenteel een omvang van 5.445 m² wvo. De huidige contour van het bouwvlak is met het huidige gebouw maximaal benut. Indien geen enkele vorm van branchering zou worden opgenomen en ook reguliere detailhandel (niet-volumineus) zou worden toegestaan zal dit aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de bestaande structuur. De locatie staat immers gelijk aan bijvoorbeeld circa 27 binnenstadswinkels of circa drie moderne supermarkten. De omvang van de locatie onderstreept het belang van de brancheringsmaatregel.
- In het verlengde van bovenstaande bullet is de maximale maat noodzakelijk om onevenredige invulling van onbenutte plancapaciteit en daarmee ongewenste leegstands-, mobiliteits- en parkeereffecten te voorkomen. In het geldende bestemmingsplan was sprake van een maximale bouwhoogte van 12 meter, wat in theorie circa 3 bouwlagen kan betekenen, oftewel ruim 16.000 m² wvo.
- **Absolute omvang van (het effect van) de beperkingen in relatie tot het brede pakket aan maatregelen:** Het winkelaanbod op het Woonplein (circa 36.400 m² wvo inclusief leegstand) en Zuiderval (circa 9.300 m² wvo inclusief leegstand) hebben volgens Locatus een omvang van circa 45.700 m² wvo. Het perceel omvat daardoor circa 12% van het totale vloeroppervlak van de perifere clusters. Indien géén maatvoeringsbeperking zou worden opgenomen en uitgegaan wordt van de (oude vigerende) maximale planologische mogelijkheden (circa 16.300 m² wvo bij drie bouwlagen), gaat het al snel om circa 36%. In relatie tot het winkelaanbod in de binnenstad (circa 88.500 m² wvo inclusief leegstand) is de maximale planologische mogelijkheid circa 18% van het totaal. In alle gevallen is sprake van een substantiële omvang.
- **Precedentwerking:** Indien de brancheringsregel op het perceel volledig wordt losgelaten, en daardoor reguliere detailhandel (niet-volumineus) mogelijk wordt, ontstaat een precedent voor andere perifere locaties. Met name andere eigenaren binnen de perifere concentraties Zuiderval en Woonplein zullen om herziening van het bestemmingsplan vragen. Op basis van coherent en systematisch handelen in relatie tot de Dienstenrichtlijn kan de gemeente Enschede dit dan moeilijk weigeren. Binnen de totale omvang van deze twee locaties (circa 45.700 m² wo) is een deel momenteel gevuld met reguliere detailhandel (met name Budget Center). Exclusief het betreffende perceel blijft er circa 29.400 m² wvo over dat door precedentwerking in potentie zou kunnen verkleuren naar reguliere detailhandel (niet-volumineus). Dit is aanzienlijk en onwenselijk. Bovendien zijn de juridische mogelijkheden waarschijnlijk groter, waardoor ook de potentiele effecten groter zullen zijn.

Niet verder dan nodig

- De betreffende maatregel gaan niet verder dan nodig, omdat de gemeente Enschede uitgaat van een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Voorbeelden van de 'zachte' maatregelen die de gemeente Enschede inzet om de algemene doelen te behalen zijn opgenomen in de detailhandelsvisie (p.15):
  - Het verbinden van partijen om samenwerking te stimuleren;
  - Het Stimuleringsfonds binnenstad Enschede;
  - De pilot 'spontane binnenstad';
  - Inzet op monitoring, zoals het Koopstromenonderzoek;
  - Actieve acquisitie voor de binnenstad via ondernemersloket;
- Het uitsluitend inzetten op zachte maatregelen is onvoldoende om uiteindelijk het gewenste effect te bereiken, namelijk complementariteit tussen de verschillende centra en een vitale en leefbare binnenstad. Alleen deze combinatie zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden. In de uitspraak inzake Apeldoorn wordt deze stelling ook bevestigd:

"Zoals onder 13.3 al werd vermeld, moet volgens de rapporten van BRO in het noorden van Apeldoorn voorzichtig met uitbreiding van reguliere detailhandel worden omgegaan, aangezien de effecten op omliggende supermarkten hierbij van groot belang zijn gezien de kwetsbare structuur van het winkelaanbod. In paragraaf 1.3.4 van het rapport van BRO van 24 juni 2019 is toegelicht dat met het oog op het behoud van de beoogde structuur louter 'zachte maatregelen', zoals investeren in bestaande winkelcentra, niet volstaan. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het aannemelijk dat maatregelen die uitbreidingsmogelijkheden voor supermarkten en het vestigen van reguliere detailhandel niet beperken, onvoldoende zijn om te voorkomen dat leegstand in de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn ontstaat en de leefbaarheid en vitaliteit ervan onder druk komen te staan. In het licht hiervan is de in het plan opgenomen brancheringsregeling als 'harde' maatregel noodzakelijk te achten om negatieve effecten op de winkelcentra in het noorden

van Apeldoorn te voorkomen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken, terwijl dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt". (ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506)

- Een vergelijkbare redenatie is ook van toepassing op de situatie in Enschede. Indien de gemeente uitsluitend zou inzetten op 'zachte' maatregelen en uit zou gaan van een brede detailhandelsbestemming, kan juridisch niet worden voorkomen dat reguliere detailhandel zich op het perceel of via precedentwerking op andere locaties binnen de perifere clusters vestigt. Dit ondermijnt de algemene beleidsdoelen, namelijk het streven naar complementariteit en een vitaal en leefbare binnenstad.

Geen minder beperkende maatregelen mogelijk

- Er zijn geen andere minder beperkende maatregelen geschikt. Het opleggen van een brancheringsregel is als enige juridisch bindend en daardoor een noodzakelijke en effectieve maatregel. Het is juist de inzet van zowel het brede pakket aan juridisch 'harde' als meer organisatorisch 'zachte' maatregelen, die samen het hele pakket aan maatregelen vormen om de algemene doelen te bereiken.

Eindconclusie

De opgenomen brancherings- en maatvoeringsbeperking voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Bovendien voldoet het specifiek uitsluiten van niet-volumineuze detailhandel, zoals supermarkten, warenhuizen, huishoudelijke artikelen, bruin- en witgoed, rijwielen en mode eveneens aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

Behoefte en effecten

Inleiding

Een brancheverbreding binnen een bestaand gebouw zal waarschijnlijk niet aangemerkt worden als ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Wel biedt het nieuwe mogelijkheden voor nieuwe vormen van detailhandel. Om die reden is in dit memo eveneens de behoefte geanalyseerd, inclusief een toets op onaanvaardbare leegstandseffecten. De systematiek van de Ladder is toegepast om een goede ruimtelijke ordening aan te tonen.

Kwantitatieve behoefte

In bijlage 3 zijn distributieve berekeningen opgenomen die een indicatie geven voor de kwantitatieve behoefte. De uitkomsten van deze berekeningen onderstrepen enerzijds de noodzaak om reguliere detailhandel binnen perifere concentraties te beperken. Anderzijds geeft het in enkele branches kwantitatief aanleiding om uit te breiden. De conclusies zijn als volgt.

- Enschede heeft per 1.000 inwoners relatief veel winkelaanbod ten opzichte van het provinciaal en landelijk gemiddelde. Met name in de reguliere branches, zoals dagelijks, mode en sport- en spel is sprake van overaanbod. Dit onderstreept de noodzaak tot beperking in perifere clusters om het aanbod in de reguliere centra (met name de binnenstad) niet nog verder onder druk te zetten.
- In Enschede is in 2035 in bijna geen enkele branche sprake van distributieve uitbreidingsruimte. In de bruin- en witgoedbranche ontstaat tot 2035 beperkte uitbreidingsruimte. Dit is echter zodanig beperkt, dat dit valt binnen de foutmarge van distributieve berekeningen. Bovendien is de ontwikkeling van deze branche in relatie tot online bestedingen onzeker. Dit maakt dat toevoeging van dit type aanbod in perifere clusters evenmin wenselijk is.
- De kwantitatieve uitbreidingsruimte in de volumineuze branches is eveneens beperkt. Met name in de doe-het-zelf- en woonbranche is sprake van overaanbod. Alleen voor tuincentra ontstaat relatief veel uitbreidingsruimte.

Kwalitatieve behoefte

Het nieuwe bestemmingsplan op het perceel maakt meer detailhandel mogelijk dan de huidige situatie, namelijk van uitsluitend een ‘bouwmarkt’ naar ‘volumineuze detailhandel’. Deze brancheverbreding voorziet slechts beperkt in een kwantitatieve behoefte (alleen tuincentra), maar voorziet primair in een kwalitatieve behoefte.

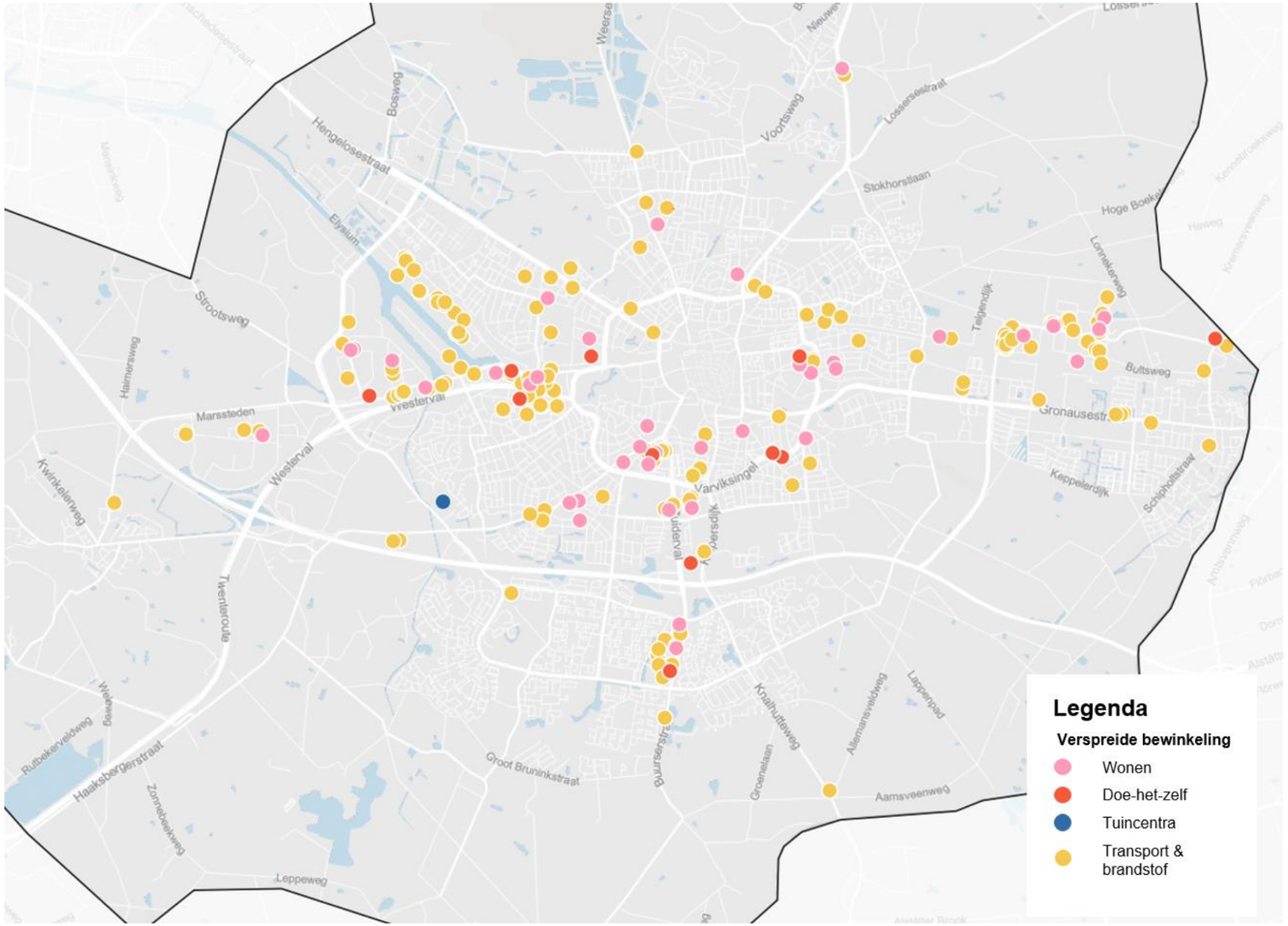
- Beleidsmatig zijn het Woonplein en Zuiderval opvanglocaties voor detailhandel in volumineuze goederen. Buiten deze clusters en andere winkelconcentraties in Enschede is echter nog relatief veel volumineuze detailhandel verspreid aanwezig. Door op het perceel mogelijkheden te bieden voor volumineuze detailhandel kunnen momenteel solitaire winkels in die branches verplaatsen naar Zuiderval. Dit kan concentratie opleveren. Dit is positief voor de consumentenverzorging en detailhandelsstructuur vanwege combinatiebezoek.
- Zelfs in de situatie dat geen sprake is van verplaatsingen is sprake van een kwalitatieve meerwaarde. Immers wordt één van de twee beleidsmatig aangewezen perifere clusters versterkt met volumineuze detailhandel, geheel conform het beleid. Bestaande winkels kunnen profiteren van deze nieuwe aantrekkingskracht en voor de consument ontstaan meer keuzemogelijkheden op een centrale en goed bereikbare locatie.
- In het kader van de Dienstenrichtlijn is de beperking uitsluitend een bouwmarkt lastig te motiveren. Met het voorziene vertrek van de Praxisbouwmarkt komt het grootschalige pand leeg te staan. Hoewel deze leegstand waarschijnlijk niet is aan te merken als onaanvaardbaar in het kader van een goede ruimtelijke ordening, is dit vanwege de aard, omvang en ligging in PDV-cluster Zuiderval wel onwenselijk. Om die reden is enige brancheverbreding gewenst en noodzakelijk om structurele leegstand te voorkomen en herinvulling te stimuleren.

Effecten

De aard en omvang van de omzet- en eventuele leegstandseffecten wordt bepaald door de feitelijke invulling. Het is op voorhand lastig in te schatten welke winkel of winkels zich zullen vestigen. Conform jurisprudentie dient uitgegaan te worden van maximale juridische toetsing. We gaan er in deze effectenanalyse dus vanuit dat de maximale planologische meters in één van de mogelijke branches benut wordt.

- **Invulling met doe-het-zelf en/of bouwmarkt:** wij achten het onwaarschijnlijk dat de locatie wordt ingevuld met een nieuwe bouwmarkt of ander doe-het-zelfaanbod. De Praxis gaat immers verdwijnen. In het geval er toch sprake is van herinvulling met doe-het-zelf en/of een bouwmarkt zijn de effecten op ander aanbod vergelijkbaar met de huidige feitelijke situatie. De kans op leegstand elders is klein. Van onaanvaardbare leegstand zal geen sprake zijn.
- **Invulling met woonwinkels:** wij achten de kans reel dat het bestaande pand wordt heringevuld met één of meerdere woonwinkels. De kans is groot dat het om woonwinkels gaat die momenteel op solitaire plekken in Enschede gevestigd zijn. Per saldo zal de uitbreiding daardoor beperkt blijven, evenals de effecten. Het is echter niet uit te sluiten dat de invulling volledig nieuwe aanbieders betreft. Aangezien er geen kwantitatieve behoefte is, zal het bestaande woonwinkelaanbod in Enschede effecten ondervinden. Deze effecten komen in de eerste plaats terecht bij winkels die opereren in hetzelfde segment als de nieuwe winkels op Zuiderval. De kans op verdringing is aanwezig, maar dit zal vooral winkels betreffen die momenteel al slecht functioneren op solitaire locaties. Per saldo is het effect niet onaanvaardbaar, omdat een beleidsmatig aangewezen cluster (Zuiderval) wordt versterkt en eventueel verspreide bewinkeling wordt teruggedrongen en/of mogelijkheden krijgt te verplaatsen.

- **Invulling met tuincentrum:** indien de locatie wordt ingevuld met een tuincentrum (en/of met aanverwant assortiment), zullen met name omzeteffecten ontstaan richting Intratuin Enschede en het tuincentrumdeel van Hornbach. Aangezien er ruim voldoende kwantitatieve behoefte bestaat is de kans op verdringing en daarmee leegstand klein. Van onaanvaardbare leegstandseffecten zal geen sprake zijn.
- **Invulling met auto's, boten, caravans:** winkels in de ABC-categorie zijn verspreid gevestigd door Enschede. Het zijn zeer ruimte extensieve functies die momenteel sterk versnipperd op bedrijventerreinen zitten of op bedrijfsbestemmingen in woonwijken. Ook zitten er enkele op Zuiderval. Vestiging van nieuwe winkels in de ABC-categorie is vooral een versterking van het winkelcluster en zorgt voor wenselijke concentratie. De kans dat het om verplaatsers gaat is groot gezien het aantal verspreide vestigingen. Indien het om nieuwvestigers gaat zijn effecten niet uit te sluiten. Van onaanvaardbare effecten zal geen sprake zijn, omdat dergelijke winkels solitair en versnipperd gevestigd zijn, vaak op bedrijventerreinen. Hier zijn in de basis voldoende herinvulling en/of transformatiekansen, zeker met ook de sterke behoefte aan wonen en kantoren/bedrijfslocaties op bedrijventerreinen.



Figuur 1: Volumineuze detailhandel buiten winkelconcentraties (Locatus, 2023).

Bijlage 1 - Algemene analyses

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

Noodzakelijkheid in perspectief

Historische context: Rijksbeleid

- In de rapportage ‘Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking’ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011) is een overzicht opgenomen over de beleidsontwikkeling rond detailhandel in Nederland. De vestigingsplaats voor een winkel in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk beïnvloed door de overheid. De markt kreeg in toenemende mate behoefte aan perifere vestiging van detailhandel buiten de bestaande Nederlandse detailhandelsstructuur, conform Amerikaans en Frans model.
- In de jaren ’70 is hier voor het eerst beperkt ruimte aan geboden. Het Rijk verplichtte ook distributieplanologisch onderzoek (DPO) voor nieuwe detailhandelsbestemmingen, wat een eerste stap was om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren.
- In de jaren ’80 werd het perifere detailhandelsbeleid van het Rijk verruimd naar volumineuze artikelen (zoals bouwmarkten en tuincentra). Later kwamen daar ook winkels in de volledige woninginrichtingsbranche bij.
- In de jaren ’90 werd het Grootschalige Detailhandels Vestingen (GDV) beleid geïntroduceerd. Dit beleid wees enkele locaties in Nederland aan, zoals Rotterdam Alexandrium, waar grootschalige detailhandel mocht worden toegestaan (buiten de klassieke PDV-branches). Van een grote deregulering was echter geen sprake. Er moest een regionale detailhandels-structuurvisie worden opgesteld waarin kon worden aangetoond dat er voldoende marktruimte was. GDV’s mochten verder slechts in één van de dertien in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten komen, naast hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, en winkels bevatten met minimaal 1.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak (Ministerie van Economische Zaken, 2000).
- Het PDV/GDV-beleid werd eind jaren ’90 opgenomen in de zogenoemde MDW-operatie (Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit). Deze werkgroep kwam met het voorstel om dit beleid te decentraliseren. Dit is ook gebeurt met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001) en daarna in de Nota Ruimte (VROM, 2004). In de vastgestelde versie van de Nota Ruimte (2006: p. 86) zijn echter vijf richtlijnen opgenomen:
  1. Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.
  2. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen.
  3. De provincies stellen gezamenlijk richtlijnen op met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd.
  4. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in goed en veelzijdig bereikbare centra, waar ruimte is voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen en die bij voorkeur ook per openbaar vervoer bereikbaar zijn.
  5. Voor zover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten verdient functiemenging voorrang. Juist gemengde woon- en werkgebieden bieden een aantrekkelijke omgeving met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken.
- Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de Nota Ruimte een structuurvisie geworden (PBL, 2010). In feite is sprake van een toenemende decentralisatie. Het Rijk blijft wel verantwoordelijk voor het goed functioneren van het ruimtelijke ordeningssysteem. Hiertoe is de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen sinds 2013.

Conclusie

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

Belang van supermarkten

Waarom concentreren?

- De Nederlandse detailhandelsstructuur zet primair in op concentratie van winkels in winkelgebieden. Concentratie van winkels draagt bij aan gemak voor de consument, zorgt voor efficiënt en effectief ruimtegebruik en kan de levensvatbaarheid van winkels aanzienlijk vergroten (ondernemers profiteren van elkaars aantrekkingskracht via combinatiebezoek).
- Daarnaast worden diverse ‘flows’ geconcentreerd, zoals mobiliteit, maatschappelijke ontmoeting en sociale leefbaarheid. Dit draagt bij aan een aantrekkelijk stedelijk milieu. Niet voor niks scoren Nederlandse steden op diverse aspecten hoog ten opzichte van andere landen, bijvoorbeeld welzijn, leefbaarheid, etc. (ECA International 2020).

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

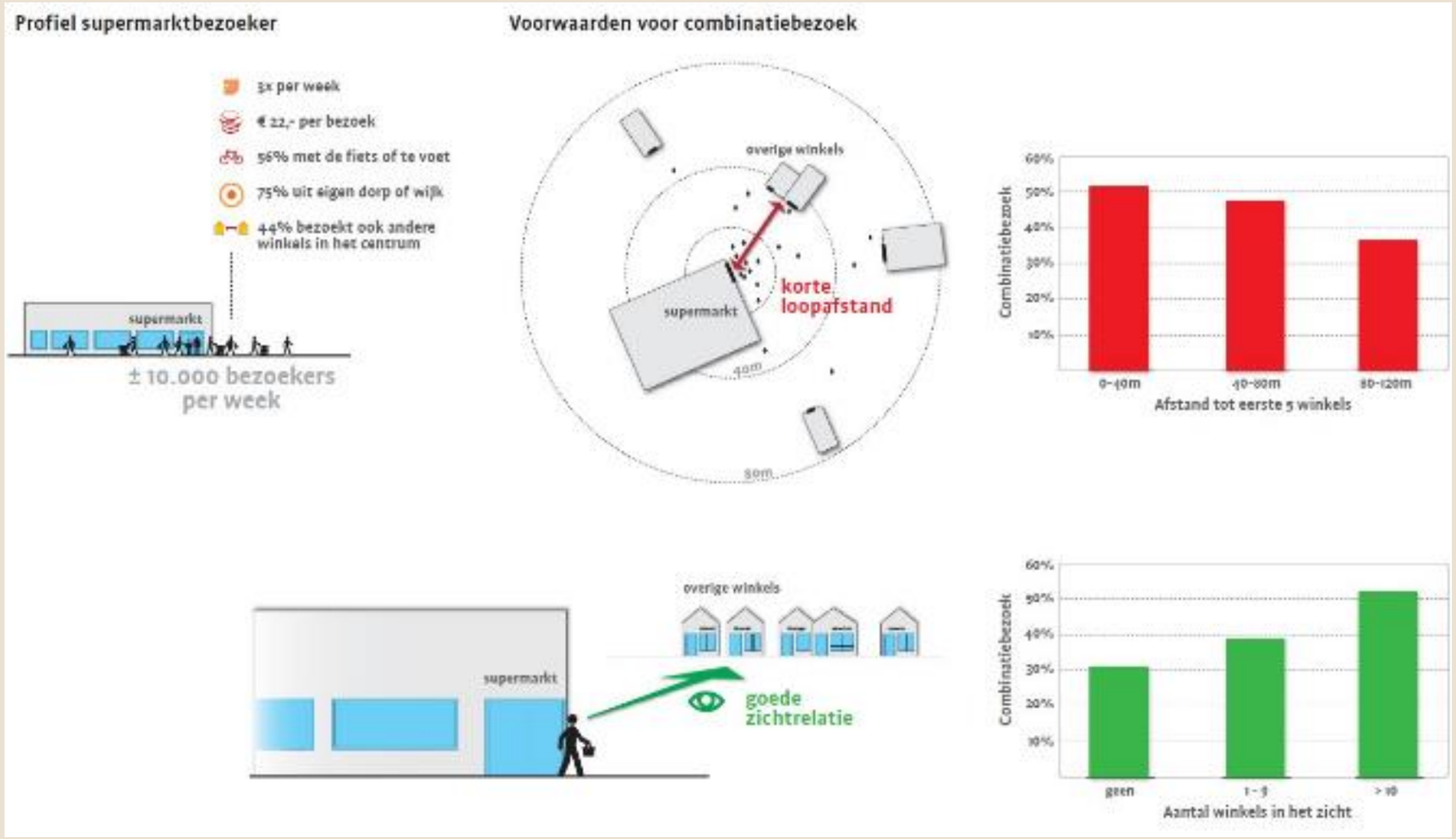
Supermarkten zijn drijvers

- Binnen de dagelijkse goederensector vormen supermarkten een zeer belangrijk aandeel binnen de levensmiddelenbranche, maar ook in de totale detailhandel. 98% van de winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt ingevuld door supermarkten (brancheinformatie 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 en supermarkt hebben bezocht, bezoeken ook het omliggende winkelaanbod (bij een afstand van 0 tot 40 meter; figuur 1). Naarmate de afstand toeneemt daalt het aandeel van combinatiebezoek.

Conclusie

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

- Kans op combinatiebezoek neemt af, met daarbij een toenemende kans op leegstand.
- Voor de consument zijn geen centrale concentratiegebieden beschikbaar waar gewinkeld kan worden. Dit is niet alleen inefficiënt, maar is ook negatief voor de sociale ontmoeting en de leefbaarheid.



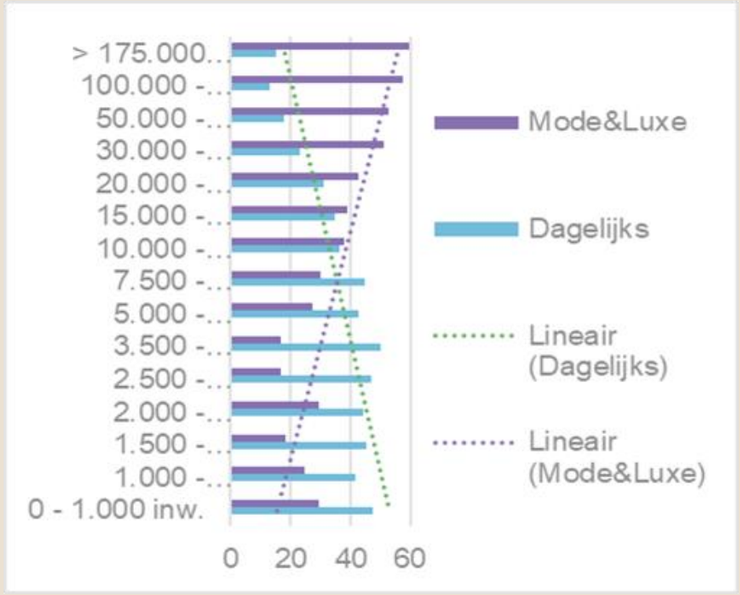
Figuur 1: Voorwaarden combinatiebezoek (bron: DTNP, 2016)

- De winkelcentra in buurten en wijken zullen niet langer een functie kunnen vervullen, waardoor voor veel consumenten de toegang tot winkelaanbod nabij de eigen woning komt te vervallen. Op sommige locaties zal de fijnmazigheid van de detailhandelsstructuur komen te vervallen, waardoor sprake is van duurzame ontwrichting.
- De binnenstad, als hart en visitekaartje van de stad, kan niet concurreren tegen goedkope solitaire winkels op bedrijventerreinen en trafficlocaties, vanwege huurprijzen, regelgeving, parkeren, bereikbaarheid, etc. Uitholling van de binnenstad ligt voor de hand en zal resulteren in onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid van een stad.

Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra

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

- Uit algemeen onderzoek blijkt dat specifiek de branches ‘dagelijks’ (waaronder food- en supermarkten) en ‘mode en luxe’ van essentieel belang zijn voor de vitaliteit van een centrumgebied.
- Andere indicatoren voor de vitaliteit zijn o.a. de huurprijs van winkelpanden, het aantal passanten, vloerproductiviteit, consumentenwaardering, bezoekduur en bezoekfrequentie, de mate van leegstand en het risico op leegstand.
- De functie van een centrumgebied hangt het sterkst samen met de omvang van het verzorgingsgebied. In kleinere plaatsen ligt het aandeel dagelijks aanbod in de centrumgebieden veel hoger dan in grotere plaatsen (zie figuur 2). In de kleinere centra ligt de nadruk dan ook op het boodschappen doen, terwijl in grotere plaatsen de nadruk ligt op recreatief winkelen.
- Uit figuur 2 blijkt dat er een lineair verband bestaat als centrumgebieden op de omvang van de inwonersklasse worden gerangschikt van groot naar klein: het percentage dagelijks aanbod stijgt en het percentage Mode & Luxe daalt.



Figuur 2: Verband aanbod en omvang kern

Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek

Inleiding

- In Nederland zijn weinig bruikbare voorbeelden te noemen van cassussen waar op basis van koopstroomgegevens aangetoond kan worden dat branchebeperkingen of brancheverruimingen in de periferie hebben geleid tot een afname van de oriëntatie op de binnenstad/centrum.
- Dit heeft te maken met het feit dat in Nederland in beginsel overal voorzichtig wordt omgegaan met de branchering in de periferie ten behoeve van de reguliere centra. Daarnaast zijn niet overal koopstromen en/of de ontwikkeling daarvan gemeten. De schaarse voorbeelden die beschikbaar zijn, en gebruikt zijn in de casus Heuts Maastricht, zullen wij hierna bespreken.

Voorbeeld Almelo en Hengelo

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

- In Almelo is met marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 45% naar 42% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel op 41,5% nog iets lager. Deze afname kan worden verklaard door de toename van het marktaandeel van de verspreide bewinkeling (overig Almelo) van 14% naar 18%. Ook in algemene zin is de koopkrachtbinding op het centrum van Almelo afgenomen (exclusief internet).
- In Hengelo is het marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 32% naar 26% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel nog op slechts 19%. Deze afname lag deels aan het centrum zelf. Het centrum was weinig aantrekkelijk en onderscheidend. Echter de marktoriëntatie op Plein Westermaat (PDV-locatie) en de verspreide bewinkeling was toegenomen, wat daarmee een indicatie is van een beleidseffect.
- Ter illustratie: in Enschede is het marktaandeel van het niet-dagelijkse winkelaanbod in het centrum tussen 2010, 2015 en 2019 toegenomen. Enschede voert al jaren relatief restrictief beleid ten aanzien van de branchering in de periferie.
- Op basis van trends en ontwikkelingen ten aanzien van een afnemende vraag aan winkelruimte, kan de leegstand in deze steden niet eenvoudig meer worden ingevuld, wat onaanvaardbare leegstandseffecten veroorzaakt en op termijn negatieve effecten veroorzaakt op de leefbaarheid en verzorgingsstructuur.

Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland

België

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

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

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

Frankrijk

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

- “Afgelopen januari luidde de Franse detailhandelsfederatie Procos, die 260 bekende Franse winkelmerken verenigt, de noodklok: opnieuw was de leegstand verder opgelopen. Stond in 2001 nog 6,3 procent van de winkels in de Franse binnensteden leeg, in 2014 was dat 8,5 procent. Dat komt niet zozeer door failliete ketens, zoals in Nederland, maar door kleine middenstanders die uit de markt geprijsd worden door internethandel en de steeds grotere centre commerciaux aan de rand van de stad.” (NRC 2016).
- “Zo zit Frankrijk met de hypermarchés in zijn maag, die vanuit het stadscentrum naar de rand van de stad zijn verhuisd en die de binnensteden hebben leeggetrokken.” (Retailtrends 2018).

Conclusie

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

Bijlage 2 - Specifieke analyses

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele specifieke analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Deze analyses hebben betrekking op de situatie in de gemeente Enschede.

Ontwikkeling aanbod volumineuze detailhandel gemeente

Voor specifiek volumineuze detailhandel is gekeken naar de ontwikkeling (in m² wvo) van het aanbod door de jaren heen in de gemeente Enschede. Dit omvat de hoofdbranches doe-het-zelf, wonen en tuincentra. Voor auto's, boten en caravans zijn geen gegevens beschikbaar.

- Het doe-het-zelf aanbod is in omvang gestegen ten opzichte van 2007. In 2021 is er een forse toename zichtbaar die wordt veroorzaakt door de komst van Hornbach.
- De omvang van het aanbod wonen is door de jaren heen redelijk stabiel gebleven.

Ontwikkeling aanbod binnenstad Enschede

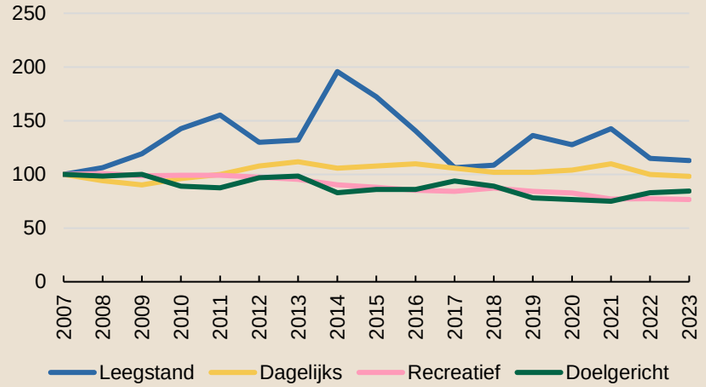
In de figuur hiernaast is ook de ontwikkeling van het winkel- en leegstandsaanbod in de binnenstad door de jaren heen weergegeven (indexniveau). Voor de ontwikkeling is gekeken naar het aantal panden.

- Door de jaren heen fluctueert de leegstand. In 2014 was het aantal leegstaande panden het grootst. Anno 2023 is het aantal leegstaande panden vergelijkbaar met het aantal leegstaande panden in 2007. Sinds de totstandkoming van het gemeentelijke detailhandelsbeleid is de leegstand gedaald.
- Het aanbod dagelijkse voorzieningen is in de binnenstad op pijl gebleven. Het recreatieve en doelgerichte aanbod neemt al jaren gestaag af. Dit hangt samen met autonome ontwikkelingen, zoals meer online aankopen. Deze trend is ook zichtbaar in andere binnensteden in Nederland.

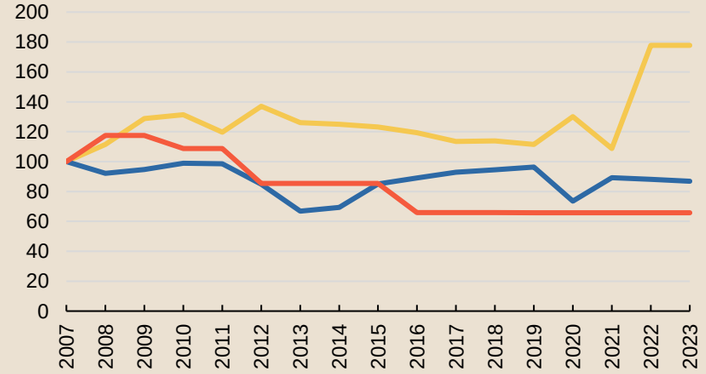
Leegstand

- Op basis van de meest recente Locatus data staan 53 panden in de binnenstad van Enschede leeg. Deze panden hebben een totale omvang van ca. 8.800 m² wvo.
- Het merendeel van de panden (24) behoort tot de frictieleegstand. Deze panden staan maximaal één jaar leeg. In de figuur op de volgende pagina zijn de leegstaande panden in de binnenstad van Enschede verdeeld naar type.
- Het leegstandspercentage in de binnenstad van Enschede op basis van het winkelvloeroppervlak (wvo) bedraagt 7%. Het leegstandspercentage op basis van het aantal verkooppunten bedraagt 9%. De leegstand in de binnenstad van Enschede ligt hiermee iets hoger dan landelijk. Landelijk bedraagt het leegstandspercentage op basis van het wvo 5,4% en op basis van het aantal verkooppunten 6,1%. Dit onderstreept het belang van branchering buiten de binnenstad.
- Het grootste leegstaande pand in de gemeente heeft een omvang van ca. 3.225 m² wvo, aanwezig op Schuttersveld 11. Daarnaast is er vooral sprake van relatief kleinschalige leegstand (< 1.000 m² wvo), met uitzondering van één grootschalig leegstaand pand in de binnenstad aan de Korte Hengelosestraat 1 (1.100 m² wvo) en één leegstand pand aan de Thomas de Keyserstraat 71 (1.000 m² wvo) op een solitaire locatie buiten de concentratiegebieden.
- Uit de ontwikkeling van de leegstandsduur op de volgende pagina blijkt dat zowel in de gemeente als in de binnenstad sprake is van een afname van de structurele en langdurige aard van de leegstand. De leegstand heeft een steeds kortdurende looptijd alvorens deze wordt ingevuld. Dit is positief en een indicatie dat de maatregelen effectief zijn om de doelen te halen.
- We hebben bovendien de ontwikkeling van de leegstand in de binnenstad naar duur op kaartjes gezet. Hieruit blijkt dat de leegstand in het kernwinkelgebied zeer sterk is afgenomen. De leegstand die er momenteel is, is van korte duur (aanvang/frictie). Dit is een indicatie dat het winkelgebied goed functioneert, wat een indicatie is van de effectiviteit van de maatregelen.

Ontwikkeling aanbod binnenstad Enschede
Op indexniveau (2007 = 100)



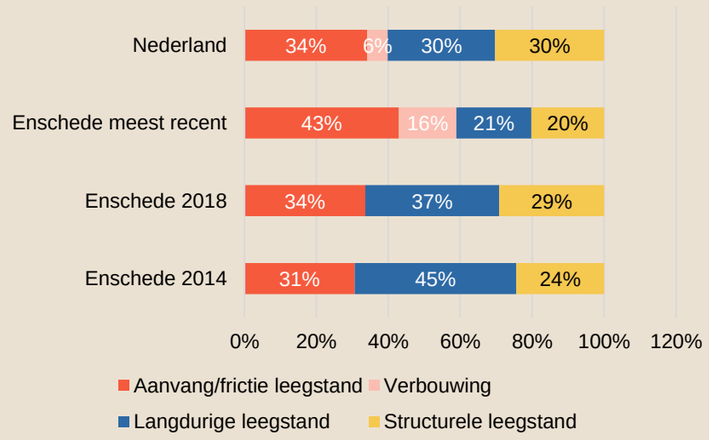
Ontwikkeling volumineus winkelaanbod gemeente Enschede
Op indexniveau (2007 = 100)



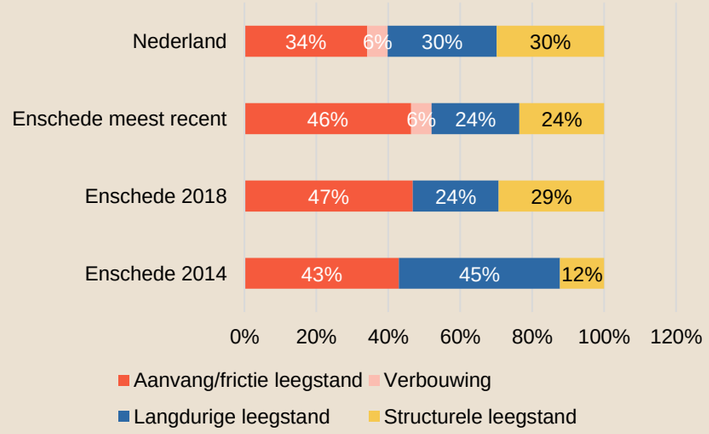
Tabel 1: Aanbod m² wvo per 1.000 inwoners

Branche	Gemeente Enschede	Provincie	Nederland
Leegstand	139	134	119
Verbouw	27	7	7
Levensmiddelen	385	348	329
Persoonlijke Verzorging	68	54	47
Warenhuis	17	25	29
Kleding & Mode	307	194	167
Schoenen & Lederwaren	40	40	30
Juwelier & Optiek	16	16	15
Huishoudelijke	59	48	46
Antiek & Kunst	3	5	5
Sport & Spel	78	55	55
Hobby	15	13	9
Media	14	16	13
Plant & Dier	132	221	152
Bruin & Witgoed	34	35	32
Auto & Fiets	65	65	43
Doe-het-zelf	225	185	145
Wonen	319	458	360
Detailhandel Overig	68	92	73
Automotive	137	211	154

Ontwikkeling leegstand gemeente Enschede



Ontwikkeling leegstand binnenstad Enschede





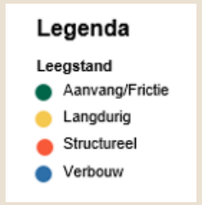
Figuur 2: Leegstand binnenstad 2014



Figuur 3: Leegstand binnenstad 2018



Figuur 4: Leegstand binnenstad 2023



Koopstromenonderzoek – marktaandelen

In 2019 is het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland uitgevoerd. Hieruit blijkt het marktaandeel per centrum. Het marktaandeel is het aandeel omzet van het desbetreffende centrumgebied in relatie tot de totale omzet in Oost-Nederland. Door marktaandelen van 2019 en 2015 met elkaar te vergelijken ontstaat een beeld of centra in verhouding meer of minder omzet naar zich toe hebben weten te trekken. Als de marktaandelen van de reguliere centra stijgen is dit een indicatie van de effectiviteit van brancheringsmaatregelen, zeker als deze marktaandelen sterker stijgen dan de perifere concentraties.

Dagelijkse artikelen

- Het marktaandeel van het centrum van Enschede (de binnenstad) is gestegen van 1,04% in 2015 tot 1,13% in 2019. Dit is een toename van ruim 8,5%.
- Het marktaandeel in de meeste overige reguliere centra (buurt- en wijkcentra) is eveneens gestegen. Ook dit is positief en in lijn met het beleid.
- Het marktaandeel van Budgetcenter Spaansland (Zuiderval) is gedaald van 0,59% in 2015 naar 0,29% in 2019. Dit is een halvering van het marktaandeel.
- Het bovenstaande is volledig in lijn met het detailhandelsbeleid, namelijk dat de bestedingen in de dagelijkse sector primair terecht komen in de reguliere centra en niet in de perifere clusters[2].

Niet-dagelijkse artikelen

- Het marktaandeel van het centrum van Enschede (de binnenstad) is gestegen van 4,68% in 2015 tot 5,97% in 2019. Dit is een toename van ruim 27%. De binnenstad heeft haar regionale verzorgingsfunctie versterkt en trekt in verhouding meer bestedingen aan uit de regio. Dit is positief en conform beleid.

Tabel 2: Ontwikkeling marktaandelen.

Winkelgebied	Marktaandeel dagelijkse artikelen - 2019	Marktaandeel dagelijkse artikelen - 2015	Marktaandeel niet-dagelijkse artikelen - 2019	Marktaandeel niet-dagelijkse artikelen - 2015
Centrum Enschede	1,13%	1,04%	5,97%	4,68%
Budgetcenter Spaansland	0,29%	0,59%	0,27%	0,36%
Glanerbrug	0,56%	0,47%	0,30%	0,33%
Miro Center	0,87%	0,82%	0,38%	0,15%
Slijpsteen	0,20%	0,16%	0,16%	0,19%
Winkelcentrum Deppenbroek	0,37%	0,52%	0,06%	0,05%
Winkelcentrum Helmerhoek	0,20%	0,23%	0,00%	0,01%
Winkelcentrum Op de Brouwerij	0,43%	0,39%	0,03%	0,03%
Winkelcentrum Stadsveld	0,58%	0,43%	0,02%	0,02%
Winkelcentrum Stroinkslanden	0,30%	0,31%	0,02%	0,03%
Winkelcentrum Twekkelerveld	0,54%	0,47%	0,04%	0,06%
Winkelcentrum Zuid	0,70%	0,66%	0,19%	0,17%
Woonplein Enschede	0,05%	0,00%	0,83%	0,54%

- Het marktaandeel in de meeste overige reguliere centra (buurt- en wijkcentra) is gedaald. Dit hangt samen met de autonome afname van niet-dagelijks aanbod in deze centra. Bovendien hangt het samen met de beleidsmatige wens om meer in te zetten op de dagelijkse boodschappen.
- Het marktaandeel van Budgetcenter Spaansland (Zuiderval) is gedaald van 0,36% in 2015 naar 0,27% in 2019. Het marktaandeel van het Woonplein is gestegen van 0,54% in 2015 naar 0,83% in 2019.
- Het bovenstaande is in lijn met het beleid. Versterking van detailhandel op de perifere clusters in volumineuze goederen heeft niet

[2] Het marktaandeel van het Woonplein is beperkt toegenomen, met name door aanwezigheid van Aldi.

geleid tot afname van het niet-dagelijkse marktaandeel in de binnenstad.

Koopstromenonderzoek – beoordelingen

Het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland geeft tevens inzicht in de ontwikkeling van de waardering van consumenten in de vorm van een rapportcijfer. Door de rapportcijfers ten aanzien van de omvang en kwaliteit van het winkelaanbod van 2015 en 2019 met elkaar te vergelijken, ontstaat een beeld van de ontwikkeling. Een positieve ontwikkeling is een indicatie van effectieve maatregelen.

- De rapportcijfers van de binnenstad ten aanzien van het aanbod zijn verbeterd. Ook de totaalscore ligt met een 8,0 bijzonder hoog. Dit is positief en conform beleid.
- In de buurt- en wijkcentra blijft de score voor de kwaliteit van het winkelaanbod in de meeste gevallen redelijk stabiel. De omvang van het winkelaanbod scoort echter in veel gevallen aanzienlijk hoger, wat te verklaren is door versterking van aanbod. Denk bijvoorbeeld aan uitbreiding en modernisering van supermarktaanbod. Dit is positief en conform beleid.

Tabel 3: Beoordeling kwaliteit winkelaanbod.

Winkelgebied	Beoordeling 2019	Beoordeling 2015
Centrum Enschede	8,0	7,7
Budgetcenter Spaansland	7,5	7,5
Glanerbrug	7,7	7,9
Miro Center	8,0	7,9
Slijpsteen	7,4	8,0
Winkelcentrum Deppen-broek	7,7	7,7
Winkelcentrum Helmer-hoek	7,6	7,5
Winkelcentrum Op de Brouwerij	7,9	7,7
Winkelcentrum Stadsveld	7,7	7,5
Winkelcentrum Stroinkslanden	7,5	7,5
Winkelcentrum Twek-kelerveld	7,9	7,8
Winkelcentrum Zuid	8,0	7,6
Woonplein Enschede	7,5	N.b.

Tabel 4: Beoordeling omvang winkelaanbod.

Winkelgebied	Beoordeling 2019	Beoordeling 2015
Centrum Enschede	8,2	8,1
Budgetcenter Spaansland	7,2	6,4
Glanerbrug	7,6	7,7
Miro Center	8,1	7,7
Slijpsteen	6,8	5,2
Winkelcentrum Deppen-broek	7,6	7,7
Winkelcentrum Helmer-hoek	6,6	5,2
Winkelcentrum Op de Brouwerij	7,6	7,0
Winkelcentrum Stadsveld	7,4	7,3
Winkelcentrum Stroinkslanden	6,7	6,4
Winkelcentrum Twek-kelerveld	7,5	7,4
Winkelcentrum Zuid	8,0	7,7
Woonplein Enschede	7,6	N.b.

Tabel 5: Beoordeling totaal

Winkelgebied	Beoordeling 2019
Centrum Enschede	8,0
Budgetcenter Spaansland	7,5
Glanerbrug	7,8
Miro Center	8,0
Slijpsteen	7,5
Winkelcentrum Deppen-broek	7,7
Winkelcentrum Helmer-hoek	7,4
Winkelcentrum Op de Brouwerij	8,0
Winkelcentrum Stadsveld	7,6
Winkelcentrum Stroinkslanden	7,3
Winkelcentrum Twek-kelerveld	7,8
Winkelcentrum Zuid	8,0
Woonplein Enschede	7,6

Bijlage 3 - Kwantitatieve behoefte (DPO)

In deze bijlage zijn de distributieve berekeningen opgenomen die een indicatie geven van de kwantitatieve behoefte binnen verschillende branches in Enschede.

1 Kwantitatieve behoefte

1.1 Uitgangspunten

Toelichting distributieplanologische berekening (DPO)
Voor de gemeente Enschede zijn DPO-berekeningen opgesteld ten aanzien van verschillende branches, namelijk dagelijks, mode, sport- en spel, bruin- en witgoed, doe-het-zelf, wonen en tuincentra. Een DPO-berekening is een modelmatige verrekening van vraag en aanbod. Deze methode is ook vastgelegd en toegelicht in de Notitie Omzetkengetallen 2021. BRO sluit aan op de landelijke standaard en gemaakte afspraken tussen bureaus. De uitkomst van het DPO geeft een indicatie van de kwantitatieve behoefte.

- De berekening is opgesteld voor de huidige situatie (2023) en de toekomstige verwachte situatie (2035). Deze circa 10 jaar-stermijn is gebruikelijk en conform de Handreiking voor de Ladder.
- De berekening geeft inzicht in het economisch functioneren van het bestaande aanbod in de huidige en toekomstige situatie. Dit uit zich in de totale omzet en de gemiddelde vloerproductiviteit. Ook geeft de berekening inzicht in de distributieve uitbreidingsruimte door het economisch functioneren af te zetten tegen een ‘norm voor goed functioneren’. Dit is het landelijke 5-jaarsgemiddelde. Een afwijking ten opzichte van het landelijke 5-jaarsgemiddelde wil overigens niet altijd zeggen dat het aanbod goed of slecht functioneert.
- Het DPO is gericht op algemene kengetallen en voorspelt de toekomstige situatie. Variabelen kunnen zich anders ontwikkelen dan vooraf verwacht. Ook de ‘norm’ voor goed functioneren is niet altijd eenduidig te bepalen. De berekeningen en de uitkomsten zijn daarom indicatief. De duiding en kwalitatieve nuances die BRO geeft bij de uitkomsten van de modelmatige berekening zijn daardoor minstens zo belangrijk.
- Het verschil tussen 2023 en 2035 zit primair in de ontwikkeling van het aantal inwoners en de winkelomzet. De winkelomzet is voor sommige branches met 10% naar beneden bijgesteld als gevolg van de verwachting dat meer online bestedingen zullen worden gedaan. Deze daling van de winkelomzet past ook binnen de historische trend van de winkelomzet in deze branches.

Aantal inwoners
In 2022 telde de gemeente Enschede ca. 160.640 inwoners. De meest recente bevolkingsprognoses van het CBS/PBL verwachten dat het aantal inwoners in 2030 ca. 168.900 bedraagt. Ook in de periode daarna is een stijging van het aantal inwoners te verwachten. De stijging van het aantal inwoners in de gemeente resulteert ook in een toenemende vraag voor zowel de dagelijkse als de niet-dagelijkse sector.

Bestedingen
Het gemiddeld inkomen per inwoner ligt in de gemeente Enschede circa 15% lager dan het landelijk gemiddelde. Minder koopkracht, betekent een minder groot draagvlak voor voorzieningen. De bestedingscijfers in de berekeningen zijn hier conform landelijke afspraken op gecorrigeerd. Voor mode, sport- en spel en bruin- en witgoed is de winkelomzet per hoofd in 2035 met 10% naar beneden bijgesteld op basis van meer online bestedingen. In de andere branches is het kengetal gelijk gelaten, omdat de fluctuaties hier de afgelopen jaren kleiner waren of de toekomst onzeker is.

Koopstromen
De koopstromen zijn gebaseerd op het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019. De koopstromen zijn in de toekomst gelijk gelaten, omdat lastig is te voorspellen welke plannen en initiatieven van invloed zullen zijn op de koopstromen. Alleen de doe-het-zelfstromen zijn aangepast in verband met de vestiging van Hornbach. Dit is wel meegenomen in het aanbod, maar (nog) niet in het KSO uit 2019.

Conclusies berekeningen – huidig functioneren (2023)
In de huidige situatie is in veel branches sprake van overaanbod en beneden gemiddeld functioneren. Dit uit zich vooral in de sectoren, dagelijks, doe-het-zelf- en wonen. De branches mode, bruin- en witgoed en tuincentra functioneren momenteel bovengemiddeld.

Conclusies berekeningen – toekomstig functioneren (2035)
Ondanks de bevolkingsgroei is er in veel branches geen sprake van uitbreidingsruimte. Het overaanbod neemt weliswaar in veel gevallen af, maar blijft nog altijd substantieel. In enkele branches is echter wel sprake van uitbreidingsruimte. Navolgend de conclusies per branche.

- **Dagelijks**: door bevolkingsgroei neemt het overaanbod af, maar er is nog altijd sprake van beneden gemiddeld functioneren. Dit betekent dat geen sprake is van distributieve uitbreidingsruimte.
- **Mode**: hoewel het aanbod momenteel bovengemiddeld functioneert, zal online een negatief effect hebben op de toekomstige bestedingen (winkelomzet per hoofd). Per saldo komt het aanbod meer onder druk te staan en is in 2035 geen uitbreidingsruimte meer aanwezig.
- **Sport- en spel:** vergelijkbaar met de modebranche is de verwachting dat online een verder negatief effect zal hebben op de bestedingen. Het aanbod functioneert momenteel ook al beneden gemiddeld. Per saldo is in 2035 geen uitbreidingsruimte aanwezig.
- **Bruin- en witgoed:** het aanbod functioneert momenteel en in de toekomst bovengemiddeld. De extra bestedingen die vrijkomen zorgen voor enige uitbreidingsruimte, maar dit is vanwege de foutmarge van de berekeningen en de grootschalige omvang van Electro zaken geen kwantitatieve aanleiding om nieuw aanbod mogelijk te maken.
- **Doe-het-zelf:** Er is in de huidige en toekomstige situatie geen distributieve uitbreidingsruimte aanwezig.
- **Wonen:** Er is in de huidige en toekomstige situatie geen distributieve uitbreidingsruimte aanwezig.
- **Tuincentra:** Er is ruimvoldoende uitbreidingsruimte aanwezig.

Tabel 6: Distributieve berekening branches gemeente Enschede (huidige situatie 2023)

	Dagelijks	Mode	Sport- en spel	Bruin- en wit-goed	Doe-het-zelf[3]	Wonen	Tuin
Aantal inwoners	160.640	160.640	160.640	160.640	160.640	160.640	160.640
Winkelomzet per hoofd (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	2.490	467	87	154	190	413	69
Bestedingspotentieel (€ mln.)	400,0	75,0	14,0	24,7	30,5	66,3	11,1
Koopkrachtbinding	95%	80%	88%	79%	95%	57%	80%
Gebonden bestedingen (€ mln.)	378,0	60,0	12,3	19,5	29,0	37,8	8,9
Koopkrachttoevloeiing	14%	61%	41%	24%	30%	30%	34%
Bestedingen door toevloeiing (€ mln.)	61,5	93,9	8,5	6,2	12,4	16,2	4,6
Totale besteding / omzet (€ mln.)	**439,5**	**153,9**	**20,8**	**25,7**	**41,4**	**54,0**	**13,4**
Huidig winkelaanbod (m² wvo)	71.731	55.834	12.582	5.389	36.071	51.216	10.130
Omzet per m² wvo (€)	6.150	2.775	1.675	4.775	1.150	1.075	1.350
Norm vloerproductiviteit (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	7.823	2.618	1.750	4.047	1.774	1.409	595
Haalbaar winkelaanbod (m² wvo)	56.200	58.800	11.950	6.400	23.350	38.350	22.600
Distributieve uitbreidingsruimte (m² wvo)	**-15.500**	**+2.900**	**-600**	**+1.000**	**-12.700**	**-12.900**	**+12.500**

[3] Eerder heeft BRO berekeningen gemaakt ten behoefte van de Hornbachontwikkeling. Deze uitkomsten verschillen van elkaar vanwege actuelere gegevens. Met name de hogere norm vloerproductiviteit anno 2023 heeft grote invloed op de distributieve uitbreidingsruimte.

Tabel 7: Distributieve berekening branches gemeente Enschede (toekomstige situatie 2035)

	Dagelijks	Mode	Sport- en spel	Bruin- en wit-goed	Doe-het-zelf	Wonen	Tuin
Aantal inwoners	168.900	168.900	168.900	168.900	168.900	168.900	168.900
Winkelomzet per hoofd (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	2.490	420	78	139	190	413	69
Bestedingspotentieel (€ mln.)	420,6	70,9	13,2	23,5	32,1	69,8	11,7
Koopkrachtbinding	95%	80%	88%	79%	95%	57%	80%
Gebonden bestedingen (€ mln.)	397,4	56,8	11,6	18,5	30,5	39,8	9,3
Koopkrachttoevloeiing	14%	61%	41%	24%	30%	30%	34%
Bestedingen door toevloeiing (€ mln.)	64,7	88,8	8,1	5,9	13,1	17,0	4,8
Totale besteding / omzet (€ mln.)	**462,1**	**145,5**	**19,6**	**24,4**	**43,6**	**56,8**	**14,1**
Huidig winkelaanbod (m² wvo)	71.731	55.834	12.582	5.389	36.071	51.216	10.130
Omzet per m² wvo (€)	6.450	2.625	1.575	4.550	1.225	1.125	1.400
Norm vloerproductiviteit (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	7.823	2.618	1.750	4.047	1.774	1.409	595
Haalbaar winkelaanbod (m² wvo)	59.100	55.600	11.250	6.050	24.600	40.350	23.750
Distributieve uitbreidingsruimte (m² wvo)	**-12.600**	**-200**	**-1.300**	**+700**	**-11.500**	**-10.900**	**+13.600**

Regels

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen

1.1 plan

het bestemmingsplan Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2 met identificatienummer NL.IMRO.0153.BP20122-0003 van de gemeente Enschede.

1.2 bestemmingsplan:

De geometrisch bepaalde planobjecten met de bijbehorende regels en de daarbij behorende bijlagen.

1.3 bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman"

Het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman" met identificatienummer NL.IMRO.0153.20100737-0003, zoals vastgesteld door de gemeenteraad van Enschede bij besluit van 24 juni 2013.

Artikel 2 Reikwijdte

De regels in artikel 1 tot en met 4 van dit plan gelden in aanvulling op de regels van bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman".

Artikel 1 dient daarbij enkel ten behoeve van uitleg/uitvoering van de regels in dit plan.

Daarnaast blijven de regels van de geldende bestemmingsplannen op het moment van in werking treden van dit plan onverminderd van kracht.

Hoofdstuk 2 Algemene regels

Artikel 3 Algemene aanduidingsregels

3.1 Overige zone - regel aanpassing Detailhandel - Volumineus

3.1.1 Bestemmingsomschrijving

In aanvulling op het bepaalde in artikel 7 in het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman", zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding 'Overige zone - regel aanpassing Detailhandel - Volumineus' bestemd voor volumineuze detailhandel zoals gedefinieerd in artikel 1.26 van de regels behorende bij het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman".

3.1.2 Bouwregels

In aanvulling op het bepaalde in artikel 7 in het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman", geldt de bepaling dat het bruto vloeroppervlak van bebouwing in totaal niet meer mag bedragen dan 6.325 m^2.

3.1.3 Specifieke gebruiksregels

In afwijking van het bepaalde in artikel 7.4 onder b in het bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman", geldt de bepaling dat tot een gebruik strijdig met de bestemming wordt gezien:

b. het gebruik van gronden en bouwwerken voor niet-volumineuze (reguliere) detailhandel, zoals winkels in de dagelijkse sector (onder andere supermarkten), warenhuizen, mode, luxe, media, rijwielen en bruin- en witgoed.

Hoofdstuk 3 Overgangs- en slotregels

Artikel 4 Slotregel

Deze regels worden aangehaald als:

Regels van het bestemmingsplan "Hogeland Zuid, Varvik en Diekman - Herziening 2".

Colofon

Dit is een uitgave van:

Afdeling Bestemmen
Cluster Omgeving & Recht
Gemeente Enschede

© Augustus 2023, gemeente Enschede

enschede.nl