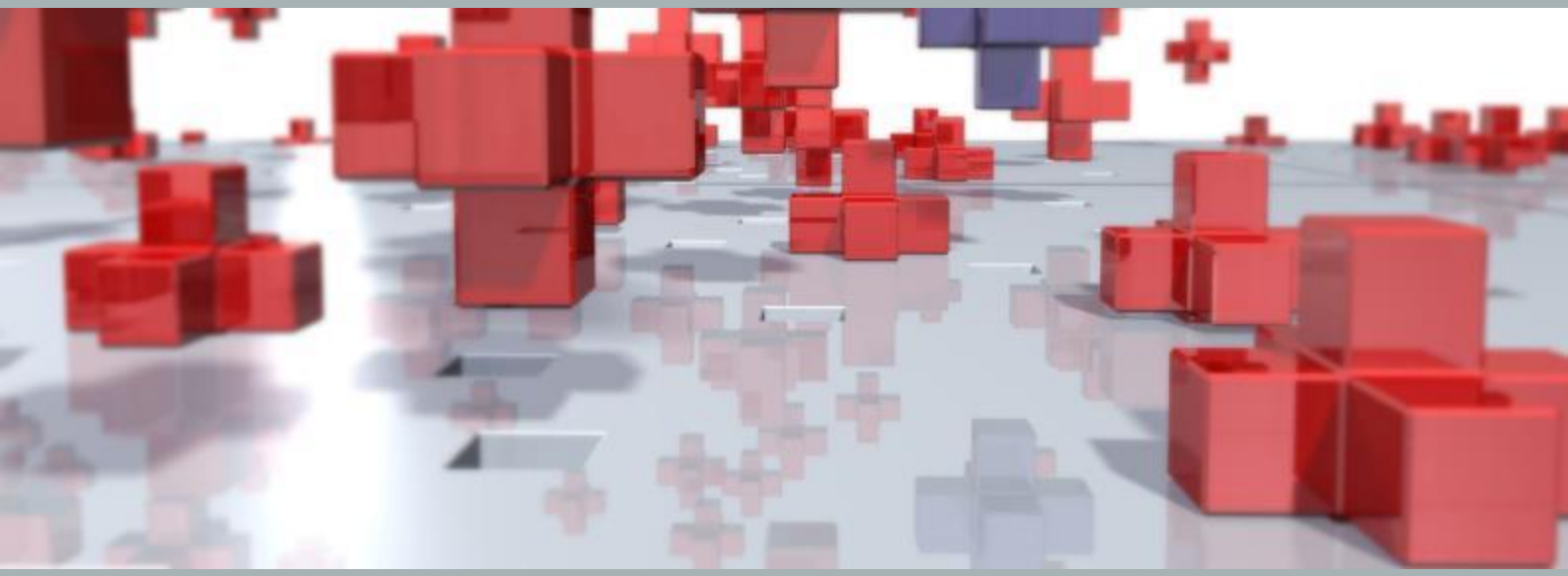
# Bestemmingsplan
# Aanpak plancapaciteit detailhandel

**Gemeente Heerlen**

**Ontwerp**



BRO

# Bestemmingsplan
# Aanpak plancapaciteit detailhandel
## Gemeente Heerlen
## Ontwerp

| | |
|---|---|
| Rapportnummer: | P04261 |
| IMRO-identificatienummer: | NL.IMRO.0917.BP81057-ON01 |
| Datum: | 6 maart 2023 |
| Opdrachtgever: | Parkstad Limburg |
| Projectteam BRO: | WBl, KBu |
| Concept: | mei 2021 |
| Voorontwerp: | mei 2021, april 2022, mei 2022 |
| Ontwerp: | maart 2023 |
| Vaststelling: | |
| Bron foto kaft: | BRO |
| Beknopte inhoud: | -- |

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

# Aanpak plancapaciteit detailhandel Heerlen

## Inhoudsopgave


**Toelichting** **3**

**Hoofdstuk 1 Inleiding** **3**
1.1 Aanleiding 3
1.2 Facetbestemmingsplan 3
1.3 Begrenzing plangebied 3
1.4 Proces 5

**Hoofdstuk 2 Onderbouwing** **6**
2.1 Beleidskader 6
2.2 Onderbouwing Dienstenrichtlijn 10
2.3 Milieuaspecten 11

**Hoofdstuk 3 Juridische planopzet** **12**
3.1 Inleiding 12
3.2 Systematiek bestemmingen 12

**Hoofdstuk 4 Uitvoerbaarheid** **14**
4.1 Economische uitvoerbaarheid 14
4.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid 14

**Bijlage bij toelichting** **15**
Bijlage 1 Onderbouwing Dienstenrichtlijn 16

# Toelichting

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Uit het koopstromenonderzoek Limburg 2019 (KSO 2019) blijkt dat de Limburgse detailhandelssector een belangrijke sociaaleconomische sector is. Wel is het winkelaanbod sinds 2012 met 11% afgenomen en is de leegstand toegenomen met één derde. Een belangrijke aanbeveling uit het KSO 2019 is het doorpakken van het proces om te komen tot compacte en vitale centra. Dit vraagt om het maken van keuzes, gedragen door alle betrokken partijen. In Limburg betekent dit de opgave om gezamenlijk per saldo een (forse) sanering van winkelmeters te bereiken, met tegelijkertijd het bieden van perspectief voor nieuwe innovatieve initiatieven ten behoeve van compacte en vitale centra.

Er is geconstateerd dat de huidige planologische regels uit de vigerende bestemmingsplannen binnen de gemeente Heerlen teveel ruimte bieden als het gaat om vestigingsmogelijkheden van detailhandel. Dit is niet in overeenstemming met het vastgestelde detailhandelsbeleid. De gemeente Heerlen wil daarom de mogelijkheden tot nieuwvestiging van detailhandel binnen een aantal vigerende plannen (onbenutte plancapaciteit) beperken. Legale bestaande detailhandel kan gehandhaafd blijven. Het doel hiervan is om te komen tot een concentratie van detailhandelsvoorzieningen in de gemeente. Het voornemen kan worden beschouwd als een uitvoering van het regionale beleidskader; de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL). Het onderhavige facetbestemmingsplan voorziet hierin. Dit facetbestemming gaat niet over feitelijk bestaande planologisch legale detailhandel.

## 1.2 Facetbestemmingsplan

Een facetbestemmingsplan, ook wel “paraplubestemmingsplan” genoemd, is een bestemmingsplan waarbij het op dat moment geldende bestemmingsplan na de herziening van kracht blijft. Bij dit soort plannen gaat het vaak om een kleine correctie van een bestemming of van een bepaling. Het kan ook gaan om een aspect waarbij meerdere bestemmingsplannen tegelijkertijd worden herzien. Ten aanzien van het onderwerp dat het facetbestemmingsplan nader regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende bestemmingsplannen te vervallen of gaan gelden als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels. Het onderhavige facetbestemmingsplan grijpt alleen in op de planologisch bestaande, maar nog niet benutte, detailhandelsmogelijkheden. Overige bestemmingen en gebruiksmogelijkheden blijven dan ook gehandhaafd. De onderliggende bestemmingsplannen blijven ook gewoon gelden, met dien verstande dat er voor de detailhandelsmogelijkheden een aanpassing in de regeling (gebruiksmogelijkheden) wordt gedaan.

## 1.3 Begrenzing plangebied

Het facetbestemmingsplan heeft betrekking op de plangebieden van de vigerende bestemmingsplannen die betrekking hebben op bedrijventerreinen en solitaire bedrijven binnen en buiten de bebouwde kom, waar het juridisch-planologisch is toegestaan om detailhandel te vestigen, maar dit niet wenselijk is.

Onderstaand is een overzicht van de plangebieden weergegeven.



Figuur 1. Plangebied facetbestemmingsplan

## 1.4 Proces

Op 10 augustus 2011 is de 'Retailstructuurvisie 2010-2020 Parkstad Limburg' (hierna: 'Retailstructuurvisie') vastgesteld door de Parkstadraad in 2011. In december 2017 is vervolgens de 'Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg, winkels, kantoren, bedrijventerreinen' (hierna: 'SVREZL') vastgesteld door alle 18 Zuid-Limburgse gemeenteraden. Daarmee is de SVREZL zelfbindend voor die gemeenten. De SVREZL vormt het kaderstellende beleid voor onder meer het thema retail in Zuid-Limburg.

In vervolg op de SVREZL is in juli 2019 Uitvoeringsprogramma Retail Parkstad Limburg vastgesteld. In het Uitvoeringsprogramma wordt gesignaleerd dat er een overaanbod aan winkelmeters is. In het Uitvoeringsprogramma wordt de ambitie uitgesproken om door middel van transformatie en/of sloop op gebieds- en projectniveau samen met marktpartijen 100.000 $m^2$ aan overtollige winkelmeters te onttrekken. Daarnaast moet in regionaal verband een aanpak plancapaciteit worden uitgewerkt met als doel het 'dichtdraaien van de kraan'. Daarmee wordt bedoeld het inrichten van een proces om overtollige en ongewenste plancapaciteit voor de functie detailhandel buiten de in de SVREZL aangewezen winkelclusters in de bestemmingsplannen te schrappen. Middels het voorliggende facetbestemmingsplan wordt hier invulling aan gegeven. Zie verder paragraaf 2.1 voor de beleidskaders.

De Bestuurscommissie Economie & Toerisme heeft op 11 maart 2019 samen met het ministerie van EZK een 'Retail-Deal' ondertekend, waarin het komen tot een regionale aanpak plancapaciteit expliciet is benoemd. In het traject van totstandkoming van het Uitvoeringsprogramma Retail Parkstad Limburg (2019-2025) is meermaals nut en noodzaak van een regionale aanpak van de plancapaciteit voor detailhandel / retail aan de orde gekomen. In dat kader zijn in samenspraak met de gemeenten in de periode april 2018 – juni 2019 al belangrijke randvoorwaardelijke stappen gezet in de opmaat naar een dergelijke regionale aanpak. Deze aanpak is vanuit dat voortraject in juli 2019 gepositioneerd in het Uitvoeringsprogramma Retail onder pijler II. Instrumentarium. In het Uitvoeringsprogramma Retail is namelijk de volgende actie geformuleerd:
*"We geven met de Parkstad-gemeenten, de provincie Limburg en de Nationale Retailagenda een haalbare aanpak vorm waarbij we samen met juridische experts in een aantal volgtijdelijke stappen aan de slag gaan."*

In de Regiodeal Parkstad is de kern van het Uitvoeringsprogramma Retail onder het thema 'Voorzieningen / Retail' opgenomen, waarbij ten aanzien van de plancapaciteit voor detailhandel/retail het volgende is geformuleerd:
*"In deze gebieden [buiten de winkelclusters] in te zetten op een maximale reductie van de verborgen plancapaciteit voor retail/detailhandel in bestemmingsplannen door een regionaal gecoördineerde aanpak waarbij de samenwerking met de gemeenten, de Provincie Limburg, de Nationale Retail Agenda (mede in relatie tot de Retail Deal) en juridische experts wordt georganiseerd. Hieruit volgt een inventarisatie van de verborgen plancapaciteit en een aanpak om deze maximaal te reduceren gedurende de doorlooptijd van de Regio Deal Parkstad Limburg en verder."*

De Stuurgroep Detailhandel heeft op 26 september 2019 aangegeven dat er nu moet worden doorgepakt om te komen tot een aanpak plancapaciteit, onder andere vanwege de Regiodeal en Retaildeal maar bovenal omdat er een onderbouwde opgave ligt en deze het functioneren van de winkelclusters onder druk kan zetten.

In januari 2020 hebben de wethouders Economie en wethouders Ruimte van de 7 Parkstad-gemeenten kennis genomen van de bestemmingsplaninventarisatie en opdracht gegeven tot het uitwerken van een voorstel om, in een eerste fase, de planologisch-juridische ruimte in bestemmingsplannen te reduceren. Daarbij zijn 3 uitgangspunten geformuleerd: 1) werk een regionale aanpak uit, 2) heb nadrukkelijk aandacht voor voorzienbaarheid en planschade en 3) indien mogelijk: 'maak meters'. Dit heeft geresulteerd in een voorstel voor de 'Aanpak Plancapaciteit Detailhandel (fase 1)'. Met het voorstel is in februari 2021 ingestemd. Het voorliggende facetbestemmingsplan is hier een uitvoering van.

# Hoofdstuk 2 Onderbouwing

## 2.1 Beleidskader

### 2.1.1 Rijksbeleid

*Nationale omgevingsvisie (NOVI)*
De NOVI is een instrument van de nieuwe Omgevingswet en loopt vooruit op de inwerkingtreding van die wet. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vervalt geheel (uitgezonderd Caribisch Nederland en Caribische Exclusieve Economische Zone). De NOVI geldt verder als wijziging van enkele onderdelen van het Nationaal Waterplan 2016-2021 (NWP) op grond van de Waterwet.

De NOVI biedt een langetermijnperspectief op de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland tot 2050. Met de NOVI geeft het kabinet richting aan de grote opgaven die het aanzien van Nederland de komende dertig jaar ingrijpend zullen veranderen. Denk aan het bouwen van nieuwe woningen, ruimte voor opwekking van duurzame energie, aanpassing aan een veranderend klimaat, ontwikkeling van circulaire economie en omschakeling naar kringlooplandbouw. Alles met zorg voor een gezonde bodem, schoon water, behoud van biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving. Omgevingskwaliteit is daarmee het kernbegrip: dat wil zeggen ruimtelijke kwaliteit én milieukwaliteit. De NOVI stelt een nieuwe aanpak voor: integraal, samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties, en met meer regie vanuit het rijk.

Met de NOVI benoemt het Rijk 21 nationale belangen. Het onderhavige plan gaat niet ten koste van deze belangen en sluit met name aan bij het belang van het realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie door te sturen op concentratie van winkelgebieden.

Tevens geeft de NOVI richting met behulp van vier prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energiestrategie
2. Duurzaam economisch groeipotentieel
3. Sterke en gezonde steden en regio's
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Dit facetbestemmingsplan is in lijn met prioriteiten 2 en 3. Aan de andere prioriteiten wordt geen afbreuk gedaan.

Het plan sluit aan bij de doelen van de NOVI.

### 2.1.2 Provinciaal beleid

*Omgevingsvisie Limburg*
De Omgevingsvisie Limburg is op 15 december 2020 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Vervolgens hebben Provinciale Staten op 1 oktober 2021 de Omgevingsvisie vastgesteld. De Omgevingsvisie Limburg is op 25 oktober 2021 in werking getreden. De Omgevingsvisie Limburg is een strategische visie en richt zich op de langere termijn (2030-2050) en beschrijft onderwerpen zoals wonen, bodem, infrastructuur, milieu, ruimtelijke economie, water, natuur, luchtkwaliteit, landschap en cultureel erfgoed. Maar ook de aspecten gezondheid, veiligheid en gezonde leefomgeving worden in de Omgevingsvisie meegenomen.

De Omgevingsvisie stelt op strategisch niveau de kaders voor het provinciaal handelen bij toekomstige ontwikkelingen en activiteiten. De Omgevingsvisie bevat daarmee belangrijke keuzes ten aanzien van het te voeren beleid en vormt de basis voor verdere uitwerkingen en plannen en programma's. Er worden drie hoofdopgaven onderscheiden:

1. Een aantrekkelijke, sociale, gezonde en veilige leefomgeving

a. in stedelijk c.q. bebouwd gebied

b. in landelijk gebied

2. Een toekomstbestendige, innovatieve en duurzame economie (inclusief landbouwtransitie)
3. Klimaatadaptatie en energietransitie

Voor het onderhavige facetbestemmingsplan is vooral het volgende provinciale belang relevant:
"Genoeg en kwalitatief goede ontwikkelruimte voor bestaande en nieuwe bedrijven: werklocaties voor bedrijven, kantorenlocaties en winkelgebieden."

In de Omgevingsvisie is aangegeven dat voor vestiging van zelfstandige kantoren en detailhandel op bedrijventerreinen geen plaats is. Deze functies horen bij uitstek thuis in steden, kernen of specifieke winkelgebieden. In zeer uitzonderlijke gevallen kan hiervan afgeweken worden als dit leidt tot meer kwaliteit en het schrappen van areaal elders. Kantoorruimte en showrooms als onderdeel van productiebedrijven zijn wel mogelijk, mits in ondergeschikte functie met een bepaald maximum. Er moet ook ruimte zijn voor detailhandel in volumineuze goederen, zoals auto's, boten, caravans, landbouwvoertuigen, grove bouwmaterialen en brand- en explosiegevaarlijke goederen (BEVI-proof).

Met dit facetbestemmingsplan wordt detailhandel op bedrijventerreinen tegengegaan, door het schrappen van niet ingevulde detailhandelsmogelijkheden. Wel is een uitzondering gemaakt voor ondergeschikte productiegebonden detailhandel en voor detailhandel in volumineuze goederen. Dit plan past dan ook binnen de kaders van de Omgevingsvisie Limburg.

*Omgevingsverordening*
In de Omgevingsverordening legt de Provincie regels vast voor onder meer natuur, milieu, (grond-)water, ontgronding, wegen, ruimte (verstedelijking, woon- en werklocaties, agrarische bedrijven). Alle regels die betrekking hebben op het omgevingsbeleid zijn ondergebracht in één verordening.

Hoewel de Omgevingsverordening Limburg (2021) hoofdzakelijk een beleidsneutrale omzetting van de Omgevingsverordening Limburg 2014 is, staan er enkele nieuwe of inhoudelijk aanmerkelijk gewijzigde onderwerpen in. De voor dit facetbestemmingsplan relevante onderwerpen zijn echter niet gewijzigd.

Provinciale Staten hebben de nieuwe Omgevingsverordening vastgesteld in de vergadering van 17 december 2021. Omdat deze Omgevingsverordening is gebaseerd op de Omgevingswet kan deze niet eerder in werking treden dan de Omgevingswet zelf. Het Rijk heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet uitgesteld tot 1 januari 2023. Daarmee wordt automatisch de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening Limburg ook uitgesteld tot die datum. Tot die tijd blijft de Omgevingsverordening Limburg 2014 gelden.

*Omgevingsverordening Limburg 2014*
In de Omgevingsverordening Limburg 2014 heeft de Provincie regels vastgelegd op het gebied van milieu, wegen, water, grond, agrarische bedrijven, natuur, wonen en ruimte. Alle regels die betrekking hebben op het omgevingsbeleid zijn ondergebracht in één verordening. De Omgevingsverordening Limburg 2014 bevat regels die voor iedereen of voor bepaalde doelgroepen gelden, maar ook instructiebepalingen die gemeentebesturen in acht moeten nemen bij ruimtelijke besluiten.

In de Omgevingsverordening Limburg is voor Zuid-Limburg bepaald dat een ruimtelijk plan niet voorziet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel aan de bestaande voorraad detailhandel alsmede aan de bestaande planvoorraad detailhandel anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het POL2014 en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio Zuid-Limburg. Dit moet verantwoord en regionaal afgestemd worden.

Het facetbestemmingsplan is niet in strijd met de Omgevingsverordening Limburg 2014.

### 2.1.3 Regionaal beleid

*Structuurvisie Parkstad Limburg*
De regio Parkstad Limburg heeft een eigen intergemeentelijke structuurvisie vastgesteld: 'Ruimte voor park & stad' (2009). De visie beoogt de missie van de regio, 'het in duurzame samenhang ruimtelijk-economisch ontwikkelen van de regio en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit', te verwezenlijken. Als alle partijen hun krachten bundelen, moet het mogelijk zijn om in 2030 deze kwaliteiten in Parkstad Limburg te ervaren:

- Meer en beter bereikbaar groen, meer ecologische kwaliteit en structuur, onder andere door een groter contrast van stad en land;
- Een sterke economie, voortbouwend op bestaande kwaliteiten en ontwikkelend op o.a. een innovatieve energiesector, toeristische dag- en verblijfrecreatie, een hoogwaardige zorginfrastructuur en dito opleidingsfaciliteiten;
- Een geherstructureerd stedelijk gebied met Heerlen-Centrum als Parkstad-centrum; een hoogstedelijke kern die hoge, gevarieerde woonkwaliteit met passende voorzieningen biedt voor bestaande én nieuwe kansrijke doelgroepen;
- Een uitstekende ontsluiting en bereikbaarheid via de Parkstadring en het openbaar vervoer, waardoor Parkstad Limburg ook internationaal een steviger positie verwerft.

De intergemeentelijke structuurvisie zet de toekomstlijnen uit voor twee structuurdragers: ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit en de economisch-maatschappelijke ontwikkeling. Deze dragers zijn uitgewerkt door middel van vier hoofdthema's:

- Ruimtelijke identiteit - regionale ontwikkeling met de natuur als goede buur
- Economie - meer vitaliteit vanuit historische en huidige kracht
- Wonen - meer kwaliteit voor een veranderende bevolking
- Mobiliteit - meer samenhang, betere bereikbaarheid

Voor dit facetbestemmingsplan is met name het hoofdthema Economie van belang. Hoofdambitie is economische structuurversterking met als strategie ruimtelijke concentratie en revitaliseren van locaties die niet aan moderne eisen voldoen, onder toepassing van de SER-ladder. Bij revitalisering van bestaande locaties krijgt kleinschalige bedrijvigheid nadrukkelijk de ruimte.

De beperkingen in detailhandelsmogelijkheden die in dit facetbestemmingsplan geregeld worden, zijn bedoeld om ruimtelijke concentratie te bevorderen en is daarmee in lijn met het gestelde in de Structuurvisie Parkstad Limburg.

*Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg*
De Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) is een gezamenlijke ruimtelijk-economische visie en handelingskader voor de winkel-, kantorenen bedrijventerreinenmarkt in Zuid-Limburg in de drie subregio's Maastricht-Heuvelland, Westelijke Mijnstreek en Parkstad Limburg. De visie is opgesteld door de 18 Zuid-Limburgse gemeenten Beek, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal. De SVREZL is door alle 18 Zuid-Limburgse gemeenteraden vastgesteld en is daarmee zelfbindend voor die gemeenten.

De SVREZL heeft een vijfledig doel:

1. behoud van de leefbaarheid en versterking van de economische hoofdstructuur wat betreft winkels, kantoren en bedrijventerreinen;
2. verdunnen van de bestaande vastgoedvoorraad tot een gezonde marktspanning;
3. stap voor stap terugdringen van ongewenste bestemmingsplanvoorraad buiten de hoofdstructuur;
4. faciliteren van kwalitatieve toevoegingen die passen binnen de uitgangspunten;
5. door herbestemming bijdragen aan verbetering van het gebruik van een bestaande locatie.

Deze doelstelling betekent in de praktijk dat gemeenten hebben moeten kiezen voor de sterkste locaties voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen en dat niet alle bestaande capaciteit in combinatie met de beoogde plannen kan blijven bestaan. Vergroten van de marktspanning in de ruimtelijke economie is nodig om zo te komen tot gezonde

vraag/aanbod-verhoudingen. De in de SVREZL aangewezen toekomstbestendige locaties vormen samen de ruimtelijk-economische hoofdstructuur. Deze bestaat uit concentratie- en balansgebieden, die zijn aangegeven op de kaarten voor detailhandel- en kantoorgebieden. De concentratiegebieden zijn de dragers van de hoofdstructuur. In deze gebieden kan kwalitatieve verbetering plaatsvinden, eventueel gecombineerd met een kwantitatieve uitbreiding. Voor balansgebieden is 'kwalitatieve versterking' de strategie. Hierbij valt te denken aan versterking dan wel uitbreiding van het aanbod zonder een uitbreiding van het aantal m². Ook de bedrijventerreinen zijn op kaart aangegeven; omdat de hier nauwelijks overaanbod is, zijn de bestaande bedrijventerreinen op kaart aangegeven zonder verschil in concentratie- of balansgebieden. Voor alle thema's geldt, dat al het overige gebied (dat niet op kaart staat) buiten de hoofdstructuur valt en transitiegebied wordt genoemd. Transitiegebied houdt in, dat de winkel-, kantoor- en/of bedrijvenbestemming in zo'n gebied op termijn mogelijk kan worden onttrokken. Er wordt per subregio, in dit geval dus op de schaal van Parkstad Limburg, een uitwerking gemaakt van prioritering van locaties. Het kan hierbij gaan om actieve én passieve sturing.

*Structuurvisiebesluit retail*
Op 31 oktober 2011 heeft het Parkstadbestuur een structuurvisiebesluit genomen, dat ingaat op het thema retail. Zoals geschetst in het regionale retailbeleid is het, mede uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gezien de voorziene ontwikkelingen van het aantal huishoudens in Parkstad Limburg en de daarmee samenhangende afname van het bestedingspotentieel, niet gewenst om de regionale retailvoorraad nu verder te laten toenemen om het (toekomstige) overschot aan winkelvloeroppervlak niet nog verder te laten toenemen. Echter, ondanks het teruglopen van het omzetpotentieel dient er wel ruimte geboden te worden aan uitbreiding van winkelaanbod op bepaalde locaties. Door deze structuurbepalende gebieden als uitgangspunt te nemen, wordt uitval aan de onderkant van de markt in werking gezet en ontstaat er zodoende schaarste die noodzakelijk is om wenselijke ontwikkelingen ook op wenselijke locaties te laten plaatsvinden.

Geen verdere toename van de omvang van de regionale retailvoorraad betekent dat het wenselijk is dat nog beschikbare geldende plancapaciteit die leidt tot een toename van de regionale retailvoorraad niet per definitie moeten worden gerealiseerd en dat in voorbereiding zijnde uitbreidingen van de regionale retailvoorraad niet altijd worden omgezet in daadwerkelijke additionele plancapaciteit.

In haar regionaal retailbeleid, gepubliceerd als eigen beleid door de Parkstadgemeenten, geeft de Stadsregio aan wat de opgave in de regionale winkelvoorraad is (regionale kaders). Uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening dient de winkelvoorraad binnen de gemeenten in Parkstad Limburg zich te bewegen binnen deze gestelde kaders. Geldende bestemmingen detailhandel, waarvan op 1 januari 2013 nog geen gebruik is gemaakt, zullen daartoe bij actualisatie van het bestemmingsplan worden herzien, tenzij de locatie is opgenomen / past binnen de regionale afsprakenkaders.

*Conclusie*
In lijn met het regionaal beleid wordt in dit facetbestemmingsplan de mogelijkheid van vestiging van detailhandel uitgesloten in panden waar ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp-bestemmingsplan géén detailhandel was gevestigd.

### 2.1.4 Gemeentelijk beleid

*Structuurvisie Heerlen 2035*
Op 7 juli 2015 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie Heerlen 2035 vastgesteld. Met dit planologisch instrument kan de gemeente de ruimtelijke sturing beter afstemmen op de toekomstige ruimtelijke opgaven. De structuurvisie is opgesteld op basis van een belangrijk kantelpunt in de historie van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. De grenzen van de groei zijn bereikt. Er is een eind gekomen aan een onafgebroken periode van vraag naar ruimte en vastgoed. Nieuwe ontwikkelvraagstukken hebben nu vooral te maken met de vraag hoe om te gaan met bestaand vastgoed en vrijkomende ruimte. De ruimtelijke opgaven voor de toekomst hebben veel vaker betrekking op bestaand vastgoed in plaats van nieuwbouw en zullen gekenmerkt worden door termen als: flexibel, tijdelijk, duurzaam en kleinschalig. Ook de rol van de gemeente verandert. Heerlen moet de slag maken van een toetsende naar een faciliterende overheid. Niet alles zelf herontwikkelen, maar vooral ook initiatieven van ondernemers, marktpartijen en inwoners mogelijk maken, met de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in deze structuurvisie als uitgangspunt.

Deze transitieopgaven lopen als een rode draad door de structuurvisie. In de structuurvisie staan inhoudelijk vier thema's centraal: Vitale stad, Centrale stad, Innovatieve stad en Verrassende stad. Voor het onderhavige facetbestemmingsplan is met name het thema Centrale stad van belang. Hierin is een compact kernwinkelgebied met een compleet en gevarieerd winkelaanbod als belangrijk speerpunt opgenomen. Het onderhavige plan draagt bij aan het streven naar een compact kernwinkelgebied, doordat de mogelijkheid voor het realiseren van detailhandel op ongewenste locaties wordt uitgesloten c.q. wegbestemd.

### 2.1.5 Conclusie beleidskaders

Het voorliggende facetbestemmingsplan is niet alleen in lijn met het beleid, maar heeft ook tot doel om het beleid tot uitvoering te brengen. Het zorgt ervoor dat detailhandel niet op ongewenste locaties gevestigd wordt, waarmee dit bijdraagt aan de versterking van de detailhandelsstructuur.

## 2.2 Onderbouwing Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn beoogt de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten te vergemakkelijken. Het opleggen van beperkingen in branchering is mogelijk, mits deze voldoen aan de volgende eisen:

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

In bijlage 1 van deze toelichting (Onderbouwing beperking nieuwvestiging detailhandel), wordt onderbouwd dat dit facetbestemmingsplan voldoet aan de gestelde eisen.

## 2.3 Milieuaspecten

Art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Op grond van art. 3.1.6, eerste lid, onder b en f Bro betreft dit onder meer inzichten over de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding en inzichten over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Ten behoeve van het onderhavige bestemmingsplan zijn feiten en belangen ten aanzien van de aspecten water, bodem, geluid, ecologie, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering, archeologie en cultuurhistorie, externe veiligheid en ecologie (soortenbescherming en gebiedsbescherming) nader beschouwd. Hieruit is gebleken dat géén van deze aspecten van invloed is op de uitvoerbaarheid van het facetbestemmingsplan, omdat het plan slechts gebruiksmogelijkheden beperkt en dus geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt. Tevens is het Besluit m.e.r. betrokken in de beschouwing. Het onderhavige facetbestemmingsplan maakt geen activiteit mogelijk als opgenomen in Kolom 1 van onderdeel C of D van het Besluit m.e.r.

# Hoofdstuk 3 Juridische planopzet

## 3.1 Inleiding

Dit facetbestemmingsplan voorziet in een eenduidige en uniforme regeling ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden van detailhandel in de geldende bestemmingsplannen in de gemeente Heerlen, binnen het in paragraaf 1.3 aangegeven plangebied. Op deze manier ontstaat duidelijkheid over ontwikkelingsmogelijkheden van detailhandel binnen de detailhandelsstructuur van de gemeente Heerlen en worden ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Het plan verbiedt het gebruik van gronden en gebouwen voor detailhandel, tenzij de aanduiding 'detailhandel'' is opgenomen. Deze aanduiding is opgenomen voor bestaande legale detailhandel.

Dit bestemmingsplan bestaat uit drie delen: een verbeelding, regels en een toelichting. De verbeelding (kaartbeeld) omvat alle locaties waar detailhandel op een ongewenste locatie gevestigd kan worden. In de regels is het detailhandelsbeleid juridisch - planologisch verankerd. De verbeelding en regels vormen tezamen het bindende deel van het bestemmingsplan.

In deze toelichting worden onder andere de keuzes die in het bestemmingsplan worden gemaakt nader gemotiveerd en verantwoord.

## 3.2 Systematiek bestemmingen

### 3.2.1 Algemeen: uitleg facetbestemmingsplan

Het voorliggend plan is juridisch vormgegeven als een facetbestemmingsplan. Dat wil zeggen dat de betreffende bestemmingsplannen niet zelf worden aangepast / gewijzigd, maar dat het voorliggende plan slechts 1 facet van deze onderliggende plannen herziet. Dit betekent dat ten aanzien van het onderwerp detailhandel de regels uit de onderliggende bestemmingsplannen komen te vervallen, dan wel dat de regels in onderhavig bestemmingsplan als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels van de bestemmingsplannen gaan gelden. Het bestemmingsplan heeft alleen betrekking op de regeling voor detailhandel en beoogt geen wijziging aan te brengen in de overige regels van de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Dit facetbestemmingsplan ziet slechts op de bestemmingsplannen die vigerend zijn ten tijde van de vaststelling van het onderhavige plan.

### 3.2.2 De planregels

Het bestemmingsplan is opgesteld aan de hand van de in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geformuleerde uitgangspunten. Voor de opbouw van de regels is aangesloten bij de geldende Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP 2012).

De regels bestaan uit vier hoofdstukken:

- Inleidende regels (hoofdstuk 1)
- Bestemmingsregels (hoofdstuk 2)
- Algemene regels (hoofdstuk 3)
- Overgangs- en slotregels (hoofdstuk 4)

**Inleidende regels** (*hoofdstuk 1*)

Bij de inleidende regels wordt ingegaan op de begrippen. Bij de begrippen zijn alleen de begrippen opgenomen die betrekking hebben op detailhandel. Voor de overige begrippen zijn de begrippen uit de vigerende bestemmingsplannen (waaronder begrepen beheersverordeningen) van toepassing.

**Bestemmingsregels** (*hoofdstuk 2*)
In de bestemmingsregels zijn twee regelingen opgenomen. De eerste regeling ziet op de aanpassing dan wel aanvulling van de onderliggende, op het moment van vaststelling van dit facetbestemmingsplan vigerende, bestemmingsplannen, ten aanzien van verschillende relevante begrippen. Deze begrippen zijn opgenomen om een uniforme regeling te creëren voor detailhandel binnen het plangebied van dit facetbestemmingsplan.
De tweede regeling zorgt ervoor dat bij alle gronden die opgenomen zijn in het facetbestemmingsplan (gebiedsaanduiding overige zone - nieuwvestiging detailhandel uitgesloten) het gebruik ten behoeve van detailhandel wordt aangemerkt als verboden gebruik (en daarmee uitgesloten). De bestaande legale detailhandel is geen onderdeel van dit facetbestemmingsplan, waardoor daarvoor de huidige gebruiksmogelijkheden gehandhaafd blijven. Ditzelfde geldt voor detailhandel in volumineuze goederen (in lijn met de Omgevingsvisie Limburg). Ook de gronden binnen de concentratie- en balansgebieden op basis van de SVREZL (zie subparagraaf 2.1.3) vallen buiten dit facetbestemmingsplan. Zie voor de begrenzing van het plangebied paragraaf 1.3.

**Algemene regels** (*hoofdstuk 3*)
In dit hoofdstuk is de anti-dubbeltelregel opgenomen. Het opnemen van deze regel is verplicht gesteld in het Bro. Deze standaardbepaling (artikel 3.2.4 Bro) strekt ertoe te voorkomen dat van ruimte die in een bestemmingsplan voor de realisering van een bepaald gebruik of functie is mogelijk gemaakt, na realisering daarvan, ten gevolge van feitelijke functie- of gebruiksverandering van het gerealiseerde, opnieuw ten tweede male zou kunnen worden gebruik gemaakt.

**Overgangs- en slotregels** (*hoofdstuk 4)*
Hierin wordt ingegaan op het overgangsrecht en de slotregels. Voor het overgangsrecht is aangesloten bij de regeling uit het Bro.

# Hoofdstuk 4 Uitvoerbaarheid

## 4.1 Economische uitvoerbaarheid

Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan dient op grond van artikel 3.1.6, eerste lid, sub f van het Besluit ruimtelijke ordening onderzoek plaats te vinden naar de economische uitvoerbaarheid van het plan. Voorliggend facetbestemmingsplan ziet slechts op een beperking van de gebruiksmogelijkheden en laat geen nieuwe ontwikkelingen toe. Enkel aan het opstellen van het bestemmingsplan zijn kosten verbonden welke door de gemeente bekostigd worden. Verder worden er geen kosten gemaakt bij het opstellen van het bestemmingsplan.

Op grond van artikel 6.12, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dient, indien sprake is van één van de in artikel 6.2.1 van het Bro genoemde bouwactiviteiten, een exploitatieplan te worden vastgesteld. Een exploitatieplan heeft onder meer tot doel om te komen tot een adequaat publiekrechtelijk kostenverhaal, het realiseren van een goede inrichting van de openbare ruimte door middel van het stellen van locatie-eisen en het bieden van een goede grondslag om de verdeling van woningbouwcategorieën te ondersteunen. Het voorliggende plan voorziet niet in een dergelijk bouwplan. Kostenverhaal is dan ook niet verplicht en het is daarom niet nodig om een exploitatieplan op te stellen.

De economische uitvoerbaarheid van het plan kan hierdoor als aangetoond worden beschouwd.

## 4.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Het voorontwerp bestemmingsplan heeft gedurende een periode van zes weken ter inzage gelegen in het kader van inspraak. Daarnaast heeft er vooroverleg plaatsgevonden. Er is 1 reactie ontvangen, van de provincie Limburg. De provincie had de volgende drie opmerkingen op het plan:

1. Voeg de relatie met het uitgevoerde Koopstromenonderzoek Limburg 2019 toe.
2. Artikel 2.5 is dubbel.
3. Voeg in artikel 3.2 sub c het woordje 'bestaand' toe.

Het plan is aangepast naar aanleiding van deze opmerkingen.

Het ontwerp van dit bestemmingsplan ligt gedurende een periode van zes weken ter inzage voor het indienen van zienswijzen, als bedoeld in artikel 3.8, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening in verbintenis met Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Gedurende de inzagetermijn wordt een ieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen, conform de daaraan gestelde eisen ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

## Bijlage bij toelichting

# Bijlage 1 Onderbouwing Dienstenrichtlijn

# Parkstad, Dienstenrichtlijnonderbouwing vestigingsbeperking detailhandel



BRO
Ruimte | om *in* te leven

# colofon

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

datum
**28 juni 2021**

projectnummer
**P04261**

opdrachtgever
**Stadsregio Parkstad Limburg**

BRO
Projectleider
**RvL**
Projectteam
**DV, SK**

bron Kaft
**BRO**

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



# Inhoudsopgave

**1 Inleiding** **3**
1.1 Aanleiding 3
1.2 Conclusies 4

**2 Noodzakelijkheid** **6**
2.1 Inleiding 6
2.2 Noodzakelijkheid algemeen 6
2.3 Noodzakelijkheid beperkingen regio Parkstad 6

**3 Evenredigheid** **7**
3.1 Inleiding 7
3.2 Coherent en systematisch handelen 7
3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen 8
3.4 Gaat de maatregel niet verder dan nodig en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk? 8

**Bijlage 1: Algemene analyses**

**1 Algemene analyses** **11**
1.1 Inleiding 11
1.2 Noodzakelijkheid in perspectief 11
1.3 Belang van supermarkten 11
1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra 13
1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek 13
1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland 14

**Bijlage 2: Specifieke analyses**

**2 Specifieke analyses** **16**
2.1 Inleiding 16
2.2 Specifieke analyses Parkstad 16

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

**Context**

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

**Doel**

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

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

**Methode**

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

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

**Toelichting Dienstenrichtlijn**

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

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

**Leeswijzer**

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

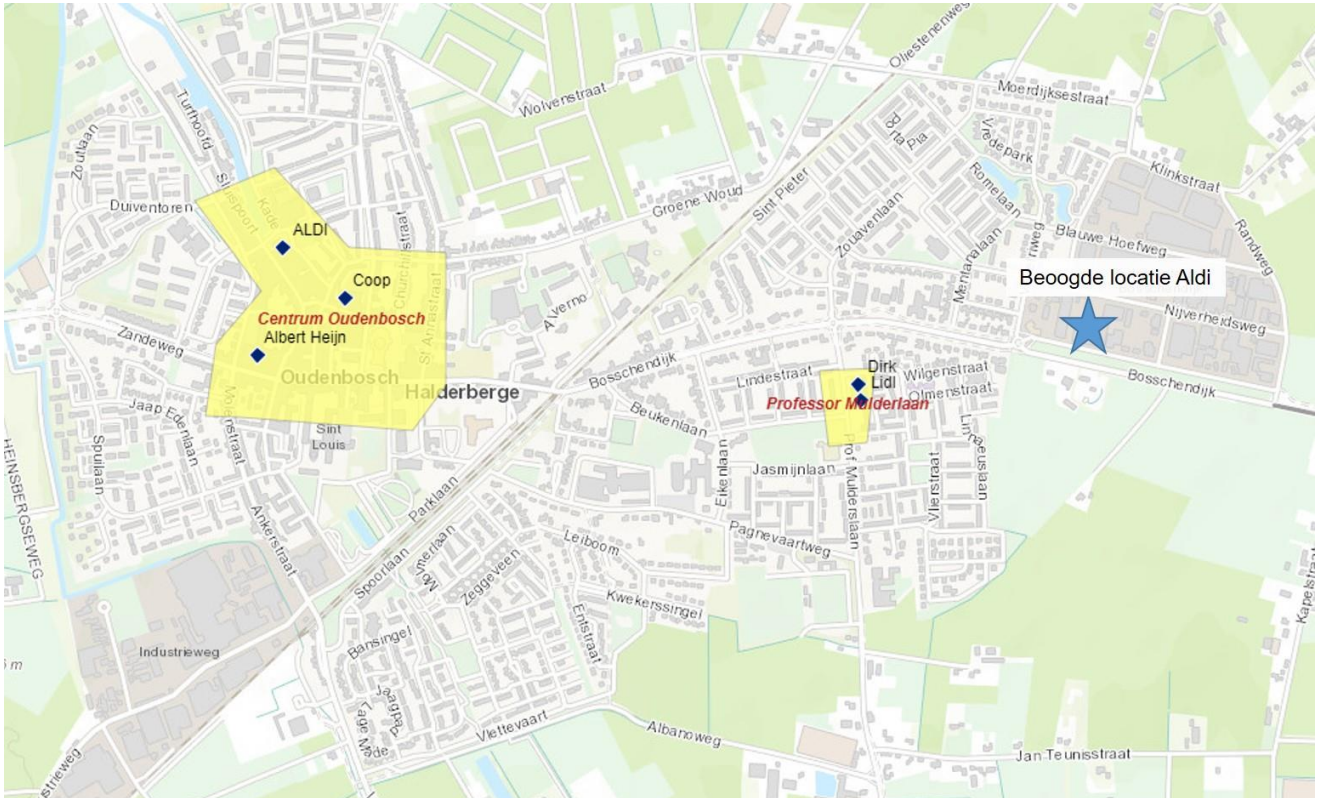
## 1.2 Conclusies

**Discriminatieverbod**

Geconcludeerd moet worden dat geen sprake is van strijdigheid met het discriminatieverbod. Bestemmingsplannen in de gemeenten van de stadsregio Parkstad maken immers geen onderscheid naar nationaliteit. Ook het facetbestemmingsplan maakt geen onderscheid naar nationaliteit.

**Noodzakelijkheid**

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




*Figuur 1: Aanwezige supermarkten en perifere planlocatie Aldi Oudenbosch*

- Doelgerichte branches, zoals doe-het-zelf, wonen en tuin zijn in de gemeenten van Parkstad sterk geconcentreerd in daarvoor specifiek aangewezen perifere clusters, zoals de woonboulevard Heerlen en de Rodaboulevard. Ook voor deze centra geldt het belang van vitaliteit, concentratie en beperkte leegstand.

**Evenredigheid**

- De gemeenten in Parkstad Limburg handelen ***coherent en systematisch*** door terughoudend om te gaan met het faciliteren van vestigingsverzoeken buiten beleidsmatige clusters, zoals op bedrijventerreinen. Dit facetbestemmingsplan sluit bovendien goed aan op het beleidskader dat al jaren in Parkstad wordt gevoerd. Er wordt slechts ruimte geboden voor detailhandel op bedrijventerreinen indien er maatwerk verleend moet worden, door bijvoorbeeld specifieke vormen van detailhandel of bestaande situaties.
- De ***effectiviteit*** van de vestigingsbeperkingen in beleid en bestemmingsplannen zijn **in algemene zin onder-**

**bouwd** op basis van diverse onderzoeken in diverse zaken die inmiddels onderdeel zijn van de vaste jurisprudentie. Hieruit blijkt dat de vestigingsbeperkingen die in dit facetbestemmingsplan worden voorzien (beperken detailhandel op bedrijventerreinen c.q. buiten de centra) effectief zijn in het nastreven van de algemene doelen.

- Ook is met ***specifieke gegevens*** en aanvullende analyses aangetoond dat de winkelstructuur van de gemeenten in Parkstad Limburg ***niet bijzonder of afwijkend*** is van deze algemene onderzoeken (binnen de context van een vergelijkbare effectiviteit). De urgentie in Parkstad is nota bene nog groter dan elders in Nederland, vanwege de bovengemiddelde leegstand, bovengemiddelde bevolkingskrimp, bovengemiddelde (over)bewinkeling en bovengemiddelde verspreide bewinkeling (buiten clusters). Hierdoor zijn maatregelen tot beperking van detailhandel op bedrijventerreinen extra noodzakelijk.
- **De effectiviteit van het specifieke onderdeel**, namelijk het facetbestemmingsplan is groot. Het aantal m² winkelvloeroppervlak dat zal worden wegbestemd is significant veel. Dit zal gelijk staan aan veel winkels in de reguliere centra. Ter illustratie: één winkel in een binnenstad, buurt- of wijkcentrum in Parkstad Limburg staat gelijk aan circa 250 m² wvo.
- **De maatregel gaat niet verder dan nodig**, omdat het saneren van plancapaciteit voor detailhandel op bedrijventerreinen het enige harde juridische middel is om cumulatieve effecten en precedentwerking te voorkomen die tegen de algemene doelen ingaan. Om deze doelen te bereiken wordt in Parkstad Limburg ingezet op een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) om detailhandel enkel binnen de centra te faciliteren (en daarbuiten dus te beperken), én effectieve niet-juridische (zachte) maatregelen om de centra vitaal te houden. Denk de herinrichting van de openbare ruimte en het opknappen van panden. Alleen deze combinatie van harde en zachte maatregelen zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden.
- In dit geval zijn er **geen minder beperkende maatregelen mogelijk** om dezelfde resultaten te bereiken.

# 2 Noodzakelijkheid

## 2.1 Inleiding

**Toelichting Noodzakelijkheid uit jurisprudentie**

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

- Behoud en bevorderen van **aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en waardering van het centrum** en van een voldoende voorzieningenniveau en aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
- Streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en **concentratie van functies.**
- Voorkomen of tegengaan van leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen, eenzijdig aanbod van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop[1].

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

## 2.2 Noodzakelijkheid algemeen

**Noodzakelijkheid van vestigingsbeperkingen algemeen**

- In heel Nederland krimpt het winkelaanbod door veranderend consumentengedrag (o.a. groei online aankopen). Er ontstaat leegstand en een verspreide winkelstructuur.
- Detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau zet in op vitale en compacte kernwinkelgebieden en wil solitaire retail en verspreiding tegengaan. Daarnaast zet het beleid in op het verkrijgen van een gezonde marktspanning met betrekking tot de vastgoedvoorraad. Dit kan worden bereikt door het verdunnen van de bestaande vastgoedvoorraad, terugdringen van ongewenste bestemmingsplanvoorraad, faciliteren van kwalitatieve toevoeging en het gebruik van herbestemming voor het verbeteren van gebruik van de bestaande locaties.
- Het doel is om **de vitaliteit en aantrekkelijkheid** van de regio en haar kernen te verbeteren. Daarom zijn vestigingsbeperkingen voor detailhandel op bedrijventerreinen in algemene zin te motiveren vanuit de ruimtelijke noodzakelijkheid[2]. Voor verdere toelichting hierop zie bijlage 1.
- De coronacrisis versnelt de krimp van fysieke detailhandel en de verschraling van winkelgebieden (leegstand). Hierdoor zijn vestigingsbeperkingen noodzakelijker dan ooit.

## 2.3 Noodzakelijkheid beperkingen regio Parkstad

**Noodzakelijkheid van vestigingsbeperking regio Parkstad**

- De kernen binnen stadsregio Parkstad zijn geen uitzondering op het voorgaande. De afgelopen jaren is het winkelaanbod afgenomen terwijl de leegstand is toegenomen (zie bijlage 2). De leegstand is er bovengemiddeld hoog en zal naar verwachting verder toenemen (mede gezien corona). Kortom; de hoofdwinkelgebieden staan onder druk. Indien detailhandel op bedrijventerreinen is toegestaan heeft dit negatieve effecten op het centrum.
- Bovendien resulteert meer winkels op bedrijventerreinen ook in minder ruimte voor bedrijven. Ook voldoende ruimte voor (zware) bedrijven is van belang voor de economie van Parkstad. Te veel functiemenging is niet wenselijk, ook vanwege aspecten zoals veiligheid en mobiliteit.

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

# 3 Evenredigheid

## 3.1 Inleiding

**Toelichting evenredigheid uit jurisprudentie**

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

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

De volgende paragrafen gaan in op deze aspecten.

## 3.2 Coherent en systematisch handelen

Bij het coherentievereiste (ofwel hypocrisietest) gaat het erom dat de regelgever (in dit geval de gemeenteraad) in het geval van een bestemmingsplan de algemene doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft en voor gelijke gevallen gelijke beperkingen stelt. Voor de toets of gemeente coherent en systematisch handelt zijn twee aspecten relevant:

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

**Conclusies**

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

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

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

## 3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen

**Toelichting op effectiviteit**

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

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

**1. Effectiviteit algemeen**

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

**2. Regio Parkstad niet bijzonder of afwijkend**

In algemene zin maar ook in Parkstad Limburg zijn de regelingen effectief. De detailhandelssituatie in Parkstad is namelijk niet zo bijzonder of afwijkend, waardoor de effectiviteit van deze regelingen niet op zou gaan. Dit is in bijlage 2 met specifieke benchmarkgegevens aangetoond. De gemeenten in Parkstad streven net als andere gemeenten in Nederland naar een duurzame en toekomstbestendige detailhandelsstructuur. Daarbij is sprake van een fijnmazige hiërarchische structuur, met hoofdcentra, buurt- en wijkcentra en perifere concentraties. De solitaire winkellocaties op bedrijventerreinen zijn geen onderdeel van deze structuur.

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

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

**3. Zinvolle bijdrage**

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

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

**Maatregel gaat niet verder dan nodig**

Om de algemene doelen te bereiken zijn juridische beperkingen, zoals het beperken van detailhandel, het enige middel om de doelen effectief te bereiken. De regio Parkstad zet in op een én-én systematiek om de algemene doelen te bereiken. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) om reguliere detailhandel enkel binnen de centra te faciliteren, én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Alleen deze combinatie zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden. De jurisprudentie bevestigt dit (zie kader). Enkele voorbeelden van de 'zachte' maatregelen voor de detailhandel in regio Parkstad[4] zijn:

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

[3] ECLI:NL:RVS:2019:3506. Uitspraak 201806150/1/R1
[4] Parkstad Limburg, Uitvoeringsprogramma Retail, juli 2019.

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

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

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

# Bijlage 1

Algemene analyses

# 1 Algemene analyses

## 1.1 Inleiding

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

## 1.2 Noodzakelijkheid in perspectief

**Historische context: Rijksbeleid**

- In de rapportage 'Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011) is een overzicht opgenomen over de beleidsontwikkeling rond detailhandel in Nederland. De vestigingsplaats voor een winkel in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk beïnvloed door de overheid. De markt kreeg in toenemende mate behoefte aan perifere vestiging van detailhandel buiten de bestaande Nederlandse detailhandelsstructuur, conform Amerikaans en Frans model.
- In de jaren '70 is hier voor het eerst beperkt ruimte aan geboden. Het Rijk verplichtte ook distributieplanologisch onderzoek (DPO) voor nieuwe detailhandelsbestemmingen, wat een eerste stap was om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren.
- In de jaren '80 werd het perifere detailhandelsbeleid van het Rijk verruimd naar volumineuze artikelen (zoals bouwmarkten en tuincentra). Later kwamen daar ook winkels in de volledige woninginrichtingsbranche bij.
- In de jaren '90 werd het 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 detailhandelsstructuurvisie worden opgesteld waarin kon worden aangetoond dat er voldoende marktruimte was. GDV's mochten verder slechts in één van de dertien in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten komen, naast hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, en winkels bevatten met minimaal 1.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak (Ministerie van Economische Zaken, 2000).
- Het PDV/GDV-beleid werd eind jaren '90 opgenomen in de zogenoemde MDW-operatie (Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit). Deze werkgroep kwam met het voorstel om dit beleid te decentraliseren. Dit is ook 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 aanwezig, vergeleken met het buitenland. Dit heeft uiteindelijk ook een positieve impact op de leefbaarheid van de Nederlandse steden. Dit is een direct gevolg van de zorgvuldige en relatief strenge regelgeving in Nederland.

## 1.3 Belang van supermarkten

**Waarom concentreren?**

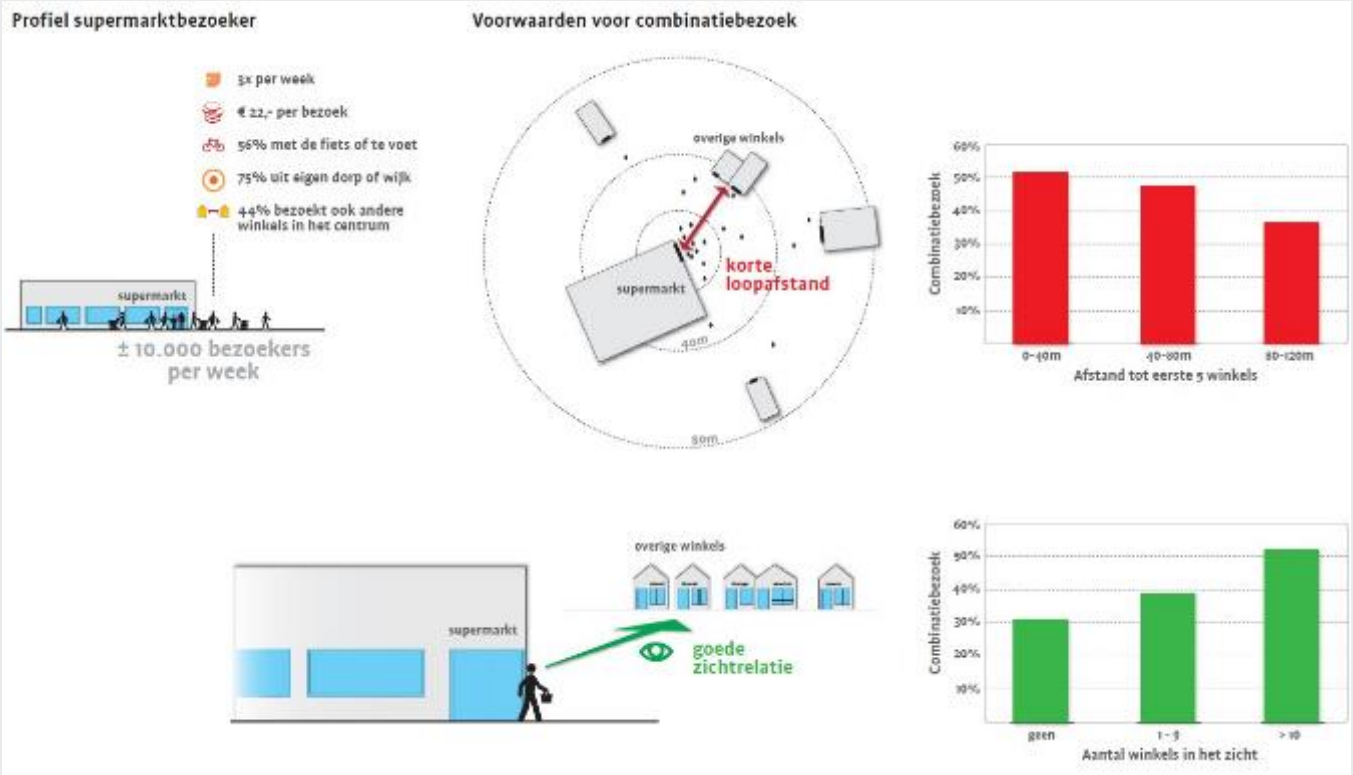
- Het Nederlandse detailhandelsbeleid zet in op concentratie van winkels in winkelgebieden. Concentratie van winkels draagt bij aan gemak voor de consument, zorgt

voor efficiënt en effectief ruimtegebruik en kan de levensvatbaarheid van winkels aanzienlijk vergroten (ondernemers profiteren van elkaars aantrekkingskracht via combinatiebezoek). Dit zijn de algemene doelen.
- Daarnaast worden diverse 'flows' geconcentreerd, zoals mobiliteit, maatschappelijke ontmoeting en sociale leefbaarheid. Dit draagt bij aan een aantrekkelijk stedelijk milieu. Niet voor niks scoren Nederlandse steden op diverse aspecten hoog ten opzichte van andere landen, bijvoorbeeld welzijn, leefbaarheid, etc. (ECA International 2020).

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

**Supermarkten zijn drijvers**

- Binnen de dagelijkse goederensector vormen supermarkten een zeer belangrijk aandeel binnen de levensmiddelenbranche, maar ook in de totale detailhandel. 98% van de winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt ingevuld door supermarkten (branche-informatie Detailhandel.info, 2018).
- Uit passantenonderzoek van DTNP (Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten onder 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra, 2016) wordt geconcludeerd dat supermarkten een cruciale publiekstrekker is voor centrumgebieden.
  Supermarkten zijn de basis bij het hedendaagse boodschappen doen. Speciaalzaken, en andere winkels, hebben de beste overlevingskansen als ze direct naast een supermarkt zijn gevestigd.




*Figuur 2: Voorwaarden combinatiebezoek (bron: DTNP, 2016)*

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

**Conclusie**

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

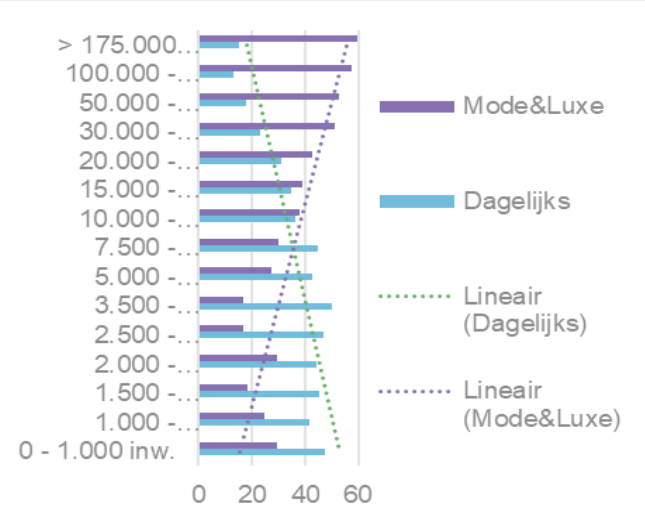
- Kans op combinatiebezoek neemt af, met daarbij een toenemende kans op leegstand.
- Voor de consument zijn geen centrale concentratiegebieden beschikbaar waar gewinkeld kan worden. Dit is niet alleen inefficiënt, maar is ook negatief voor de sociale ontmoeting en de leefbaarheid.
- De winkelcentra in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

ning komt te vervallen. Op sommige locaties zal de fijnmazigheid van de detailhandelsstructuur komen te vervallen, waardoor sprake is van duurzame ontwrichting.
- De binnenstad, als hart en visitekaartje van de stad, kan niet concurreren tegen goedkope solitaire winkels op bedrijventerreinen en trafficlocaties, vanwege huurprijzen, regelgeving, parkeren, bereikbaarheid, etc. Uitholling van de binnenstad ligt voor de hand en zal resulteren in onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid van een stad.

## 1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra

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

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




*Figuur 3: Verband aanbod en omvang kern (Locatus)*

## 1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek

**Inleiding**

- In Nederland zijn weinig bruikbare voorbeelden te noemen van casussen waar op basis van koopstroomgegevens aangetoond kan worden dat branchebeperkingen of 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[5]. In het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland is het marktaandeel (op basis van koopstromen) van de binnenstad in 2010 vergeleken met 2015 en 2019. Hieruit blijkt voor Almelo en Hengelo het volgende:

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

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

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

## 1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland

**België**

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

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

# 2 Specifieke analyses

## 2.1 Inleiding

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

## 2.2 Specifieke analyses Parkstad

**Locatus: Parkstad niet bijzonder of afwijkend**

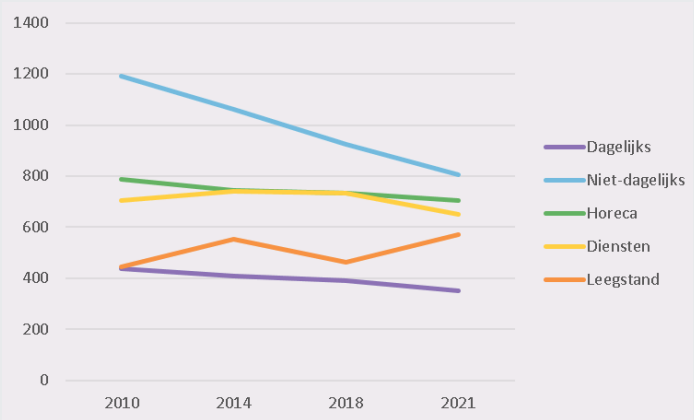
- In tabel 2 is het winkelaanbod in de regio Parkstad vergeleken met het landelijke gemiddelde op basis van inwoneraantal.
- Uit de tabel blijkt dat de winkelstructuur in Parkstad niet bijzonder of afwijkend is t.o.v. landelijke gemiddelden. De waarden in Parkstad liggen rond de landelijke gemiddelden.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

**Effectiviteit van brede pakket**

- Uit voorliggende rapportage blijkt de gemeenten in Parkstad Limburg zowel inzetten op harde als zachte maatregelen ten behoeve van de algemene doelen.
- Uit figuur 4 blijkt dat het winkelaanbod in Parkstad afneemt. Dit betekent echter niet dat de regelingen niet effectief zijn. De krimp is namelijk een landelijke trend, die buiten de invloedsfeer van de gemeente ligt. De druk op de winkelcentra benadrukt juist het belang van deze harde en zachte regelingen.
- Voor Parkstad geldt bovendien specifiek dat de afname van het winkelaanbod en toename van de leegstand al langer bovengemiddeld doorzet. Dit heeft enerzijds te maken met de bevolkingskrimp in de regio (afname bestedingspotentieel), maar ook het van oudsher relatief ruimte niet-dagelijkse winkelaanbod. Dit laatste vindt zijn oorsprong in het feit dat de Parkstadregio decennia terug zeer welvarend was vanwege de mijnbouw.
- De afgelopen jaren is de verhouding tussen het aantal winkels[6] dat binnen en buiten de structuur is gevestigd ongeveer gelijk gebleven. Het is aannemelijk dat zonder regelingen, er steeds meer winkels in de periferie zouden vestigen (zie par 2.3 van deze bijlage). Daarmee is aangetoond dat het brede pakket aantoonbaar effectief is.

**Locatus: krimp voorzieningenaanbod Parkstad**

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




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

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

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

[6] Dagelijks en mode en luxe

**Hoofdvestiging Boxtel**
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

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

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

www.bro.nl | info@bro.nl

# Aanpak plancapaciteit detailhandel Heerlen

# Inhoudsopgave


## Regels 3

**Hoofdstuk 1 Inleidende regels 3**
Artikel 1 Reikwijdte 3
Artikel 2 Begrippen 4

**Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels 5**
Artikel 3 Aanpassing onderliggende bestemmingsplannen 5

**Hoofdstuk 3 Algemene regels 6**
Artikel 4 Anti-dubbeltelregel 6

**Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels 7**
Artikel 5 Overgangsrecht 7
Artikel 6 Slotregel 8

# Regels

## Hoofdstuk 1 Inleidende regels

### Artikel 1 Reikwijdte

Het bestemmingsplan Aanpak plancapaciteit detailhandel Heerlen heeft betrekking op de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen, waarvan de gronden zijn aangeduid op de verbeelding bij dit plan.

## Artikel 2 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

### 2.1 Plan

Het bestemmingsplan "Aanpak plancapaciteit detailhandel Heerlen" met identificatienummer NL.IMRO.0917.BP050900W000004-ON01 van de gemeente Heerlen.

### 2.2 Bestemmingsplan

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

### 2.3 Bestaand gebruik

Gebruik zoals legaal aanwezig op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan.

### 2.4 Detailhandel in volumineuze goederen

Detailhandel die vanwege de aard en omvang van de gevoerde artikelen een relatief groot oppervlakte nodig heeft voor de uitstalling, zoals auto's, boten, caravans, landbouwvoertuigen, grove bouwmaterialen en brand- en explosiegevaarlijke goederen (BEVI-proof).

### 2.5 Detailhandel

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of (af)leveren van goederen aan diegenen die deze goederen kopen voor gebruik en/of verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van beroeps- of bedrijfsactiviteiten.

### 2.6 Ondergeschikte productiegebonden detailhandel

Detailhandel in goederen die ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is en geen zelfstandig onderdeel is van het toegelaten gebruik.

# Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

## Artikel 3 Aanpassing onderliggende bestemmingsplannen

### 3.1 Aanpassing begrippen

De definitie van het begrip "detailhandel" wordt in de onderliggende bestemmingsplannen vervangen door de definitie als opgenomen in artikel 2.5 van dit plan. Indien er geen begrip "detailhandel" opgenomen is in de onderliggende bestemmingsplannen, dan geldt het begrip "detailhandel" met bijbehorende definitie als bedoeld in artikel 2.5 van dit plan aanvullend op de onderliggende bestemmingsplannen.

### 3.2 Toevoeging en/of aanvulling algemene gebruiksregels

Aan de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 1 worden de volgende bepalingen toegevoegd:

a. ter plaatse van de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is detailhandel uitgesloten;
b. het gebruik van de gronden en/of bouwwerken voor detailhandel binnen de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is verboden;
c. in afwijking van het bepaalde onder a en b is toegestaan:
    1. bestaand legaal gebruik;
    2. detailhandel in volumineuze goederen.

### 3.3 Toevoeging en/of aanvulling afwijkingsregels

Aan de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 1 wordt de volgende bepaling toegevoegd:

Burgemeester en wethouders kunnen binnenplans afwijken voor het toestaan van ondergeschikte productiegebonden detailhandel, mits:

a. dit passend is in de structuur van het voorzieningenniveau;
b. de parkeerbalans in de directe omgeving niet onevenredig nadelig wordt beïnvloed of kan worden beïnvloed, en;
c. de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad;
d. de productiegebonden detailhandel maximaal 10% van het vloeroppervlak per bedrijf bedraagt, tot een maximum van 100 m2 per bedrijf.

# Hoofdstuk 3 Algemene regels

## Artikel 4 Anti-dubbeltelregel

Grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, blijft bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing.

# Hoofdstuk 4 Overgangs- en slotregels

## Artikel 5 Overgangsrecht

### 5.1 Overgangsrecht bouwwerken

a. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,
   1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;
   2. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.

b. Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van sub a een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in sub a met maximaal 10%.

c. Sub a is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

### 5.2 Overgangsrecht gebruik

a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

b. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het bepaalde in sub a te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

c. Indien het gebruik, bedoeld in sub a, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

d. Sub a is niet van toepassing op het gebruik, dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

**Artikel 6 Slotregel**

Deze regels worden aangehaald als: Regels van het bestemmingsplan 'Aanpak plancapaciteit detailhandel Heerlen'.

BRO heeft vestigingen in Boxtel | Amsterdam | Venlo
www.bro.nl