



**Dynamiek door beleid**  
**Hoe de overheid de winkelstructuur vitaal houdt**

**dtnp.**









Adviseurs voor Ruimte en Strategie

Graafseweg 109  
6512 BS Nijmegen

T 024 - 379 20 83

E [info@dtnp.nl](mailto:info@dtnp.nl)

W [www.dtnp.nl](http://www.dtnp.nl)

Opdrachtgever:

INretail

Contactpersonen:

De heer M. Evers

De heer D. Lansen

Projectteam DTNP:

De heer D.J. Droogh

De heer R. Eijkelkamp

De heer P. Rosmulder

Projectnummer:

2084.0919

Datum:

14 januari 2021

# Dynamiek door beleid

## Hoe de overheid de winkelstructuur vitaal houdt



KONINKLIJKE  
INRETAIL







|   |  |           |
|---|--|-----------|
| 0 | Samenvatting                           | 1         |
| 1 | <b>Aanleiding</b>                      | <b>3</b>  |
| 2 | <b>Trends</b>                          | <b>6</b>  |
| 3 | <b>Opgaven voor de winkelstructuur</b> | <b>13</b> |
| 4 | <b>Regie door de overheid</b>          | <b>19</b> |
| 5 | <b>Aan de slag</b>                     | <b>26</b> |
|   | Verantwoording                         | 34        |



# Inhoudsopgave







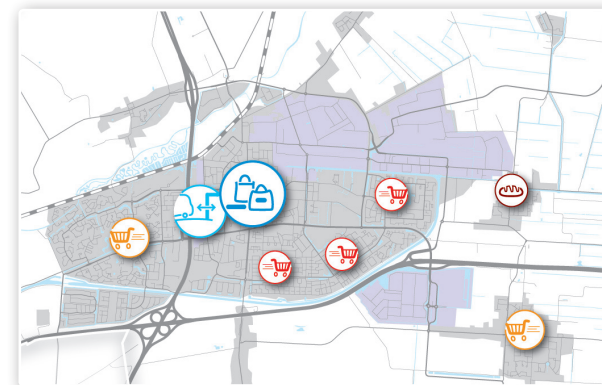


## o Samenvatting





Winkels zijn van oudsher belangrijk voor aantrekkelijke centra en leefbare binnensteden en dorpen...



A. Formuleer actuele detailhandelsstructuurvisie



...maar de behoefte aan fysieke winkels neemt af



B. Werk samen aan versterking belangrijke locaties



Veel locaties zijn kwetsbaar; de opgave is groot...



... corona versnelt ontwikkelingen en vergroot de opgave



C. Neem regie bij transformatie zwakke locaties





1 Aanleiding



# ‘Hoe houden we vitale winkelgebieden?’

Winkels zijn een voorwaarde voor een attractieve binnenstad en vormen het hart van leefbare dorpen en wijken. Het beleid in Nederland is dan ook gericht op behoud en versterking van

centrumgebieden. Winkels daarbuiten (perifere locaties en verspreide bewinkeling) zijn alleen in uitzonderlijke gevallen toegestaan.

## Verandering winkelmarkt versneld door corona

Het winkelgedrag van consumenten verandert en online wint jaarlijks terrein. Het coronavirus zorgt daarbij voor een ingrijpende versnelling van ingezette ontwikkelingen. De detailhandels-

sector als geheel verandert en daarmee de rol van winkels als vanzelfsprekende drager van centra. Stagnatie en leegstand dreigen, en op allerhande locaties, in en buiten centra, is er grote behoefte aan nieuwe initiatieven. Moet en kan de overheid winkelontwikkelingen sturen? Hoe kan de overheid zorgen voor een gezonde voorzieningenstructuur voor inwoners, en vitale centrumgebieden waarin geïnvesteerd wordt?



‘Hoe houden we onze centra relevant?’



## Veranderingen in de winkelmarkt

Tekenen van de veranderende winkelmarkt zijn overal zichtbaar: bezoekersaantallen in centra dalen, speciaalzaken sluiten, winkelketens gaan failliet, de leegstand neemt toe. Steeds meer bestedingen gaan via internet. Revitaliserings- of nieuwbouwprojecten voor winkelvastgoed worden niet of nauwelijks gestart, bestaande plannen worden gefaseerd of zelfs afgeblazen. Intussen bedreigen leegstand en verloedering de attractiviteit en vitaliteit van centra. Hiermee wordt ook het woon- en leefklimaat in dorpen, wijken en steden aangetast.

## Welke rol speelt de overheid?

Hoe zorgen overheden, ook tijdens en na een coronacrisis, voor aantrekkelijke winkelgebieden? Hoe houden retailers en vastgoedpartijen perspectief om in moeilijke omstandigheden te willen investeren? Welk beleid is zinvol en in welke mate mag de overheid eigenlijk sturen? Hoe sluit detailhandelsbeleid aan op de Omgevingsvisie? Hoe kan de overheid detailhandelsbeleid maken dat niet in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn en recente jurisprudentie?

## Leeswijzer

Dit rapport biedt een bondige leidraad voor offensief detailhandelsbeleid. We schetsen de



actuele winkelmarkt, waaronder de verwachte effecten van corona (hoofdstuk 2) en de gevolgen voor verschillende typen winkelgebieden (hoofdstuk 3). De rol van gemeente en provincie voor vitale centra en de vraag wat wel en niet mag (hoofdstuk 4) wordt vertaald in een concreet 'aan de slag' (hoofdstuk 5).

Voor achtergronden en bronnen verwijzen we naar de bijlage.

### Derde druk 'Dynamiek door beleid'

Dit rapport is voor het eerst verschenen in 2011, en in 2015 geactualiseerd. Het wordt veel gebruikt als handleiding en bron. Op verzoek van INretail is dit rapport in 2021 opnieuw geheel herzien. De effecten van de coronacrisis zijn meegewogen en maken 'Dynamiek door beleid' urgenter dan ooit.





## 2 Trends

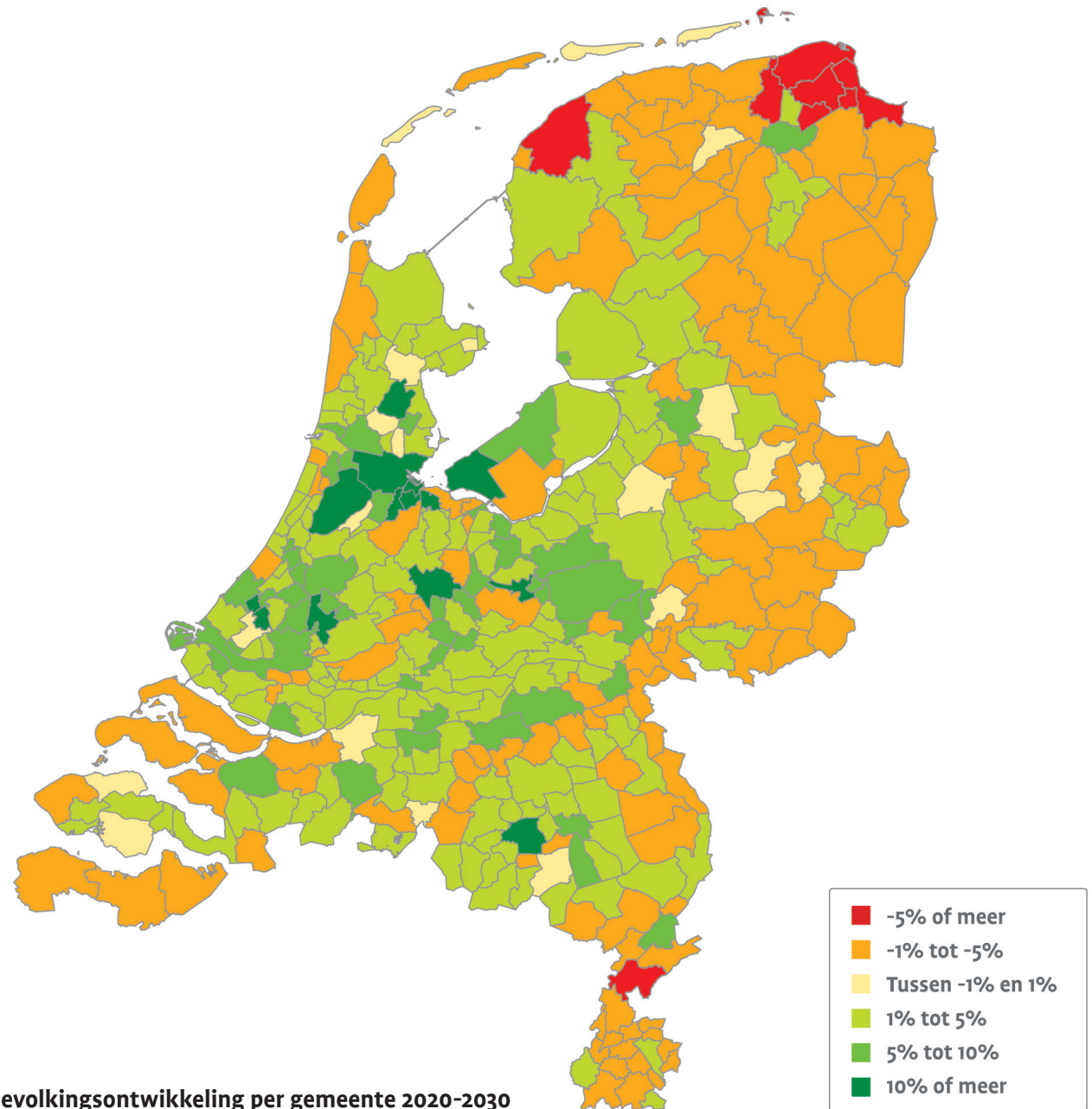


# 'Er is minder behoefte aan fysieke winkels'

De veranderende winkelmarkt is niet alleen te verklaren door de economische conjunctuur, de rol van internet of corona. Een aantal grote trends versterkt elkaar met fundamentele en structurele veranderingen tot gevolg. De winkelmarkt is veranderd van een groei- in een verdringingsmarkt. De sector vernieuwt zich daarbij. Dit gaat gepaard met een andere (per saldo afnemende) vraag naar fysieke winkelruimten. De belangrijkste trends op een rij:

## Bevolking: groei, maar veel regio's krimpen

De bevolking groeide de afgelopen 10 jaar van 16,6 naar 17,4 miljoen (+5%). De groei zet de komende tien jaar door: in 2030 wonen er in Nederland ± 17,9 miljoen mensen. Wel wisselt de ontwikkeling per regio. Zo groeien de grote steden flink, terwijl regio's zoals Drenthe, Oost-Groningen, Midden-Limburg, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen krimpen. Ook meerdere Randstedelijke gemeenten kampen met krimp en binnen regio's zijn verschillen soms groot (o.a. Rotterdam, Brabant). De groei of krimp van de (lokale) bevolking heeft een directe relatie met de haalbare hoeveelheid (lokale) voorzieningen en het economisch functioneren daarvan.



## Bevolking: samenstelling verandert

De samenstelling van de bevolking verandert; het aantal 65-plussers neemt toe, en het aandeel inwoners onder de 65 jaar daalt licht in de komende tien jaar. Voor winkels is dit een nadeel: oudere groepen besteden minder in winkels dan groepen in de opbouwfase van hun leven (o.a. kleding, meubels, sport, etc.). In regio's waar het bevolkingsaantal gelijk blijft of daalt is de ontgroening en vergrijzing nog sterker. De ontgroening en vergrijzing van de (lokale) bevolking heeft niet alleen gevolgen voor de haalbare hoeveelheid (lokale) voorzieningen, maar heeft ook effecten op de passende samenstelling en noodzakelijke aanpassing daarvan.

## Aantal winkels en omzet per m<sup>2</sup> nemen af

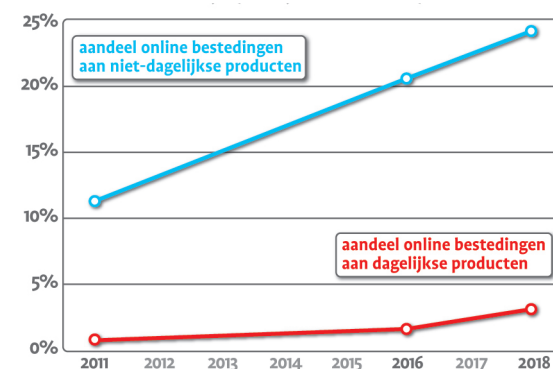
Het totale winkeloppervlak is in de eerste tien jaar van de 21e eeuw met een kwart gegroeid tot 28 miljoen m<sup>2</sup> ingevuld winkelvloeroppervlak (wvo), daarna is het oppervlak gelijk gebleven. De omzet bleef in de afgelopen 20 jaar echter achter bij de groei van het winkeloppervlak. Met name in de niet-dagelijkse winkelsector liep de omzet per m<sup>2</sup> gemiddeld terug. Veel aanbieders staan als gevolg hiervan onder druk en worden verdrongen door (bestaande of nieuwe) sterkere spelers.

Het aantal zelfstandig ondernemers neemt al jaren per saldo af (meer stoppers dan starters). Ook het aantal vestigingen van filialen\* groeit niet meer en neemt de laatste jaren zelfs af. Kortom: het aantal winkels neemt af. De (extra) effecten door corona zijn nog niet zichtbaar, maar zullen in de loop van het jaar en de jaren daarna zeker impact hebben. Deze komen verderop in dit hoofdstuk aan bod.

## Gemiddelde winkel is steeds iets groter

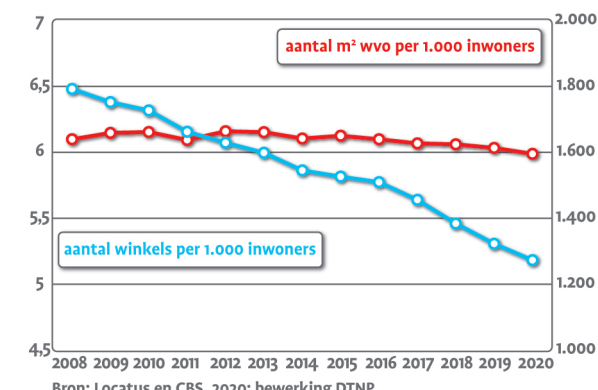
Er zijn minder winkels gekomen, terwijl het totale winkeloppervlak (vooralsnog) stabiel is. Winkels werden daarmee de afgelopen 20 jaar gemiddeld steeds groter. Sterke spelers breiden uit, grootschalige filialen werden geopend, kleinere winkels vielen weg. Inmiddels hebben winkels een gemiddelde omvang van ruim 300 m<sup>2</sup> wvo. De voorheen dominante trend van steeds groter is echter niet meer de standaard. Een sterke differentiatie in typen concepten en omvang is de actuele trend. Zo kiezen veel winkelketens (o.a. woninginrichting, elektronica) voor schaalverkleining als toekomststrategie en worden 'city-store'-concepten (o.a. bouwmarkten) gelanceerd met een kleinere omvang dan voorheen.

\* DTNP volgt de indeling van Locatus: een filiaalbedrijf is een winkel(keten) met 7 of meer vestigingen (incl. franchisers).



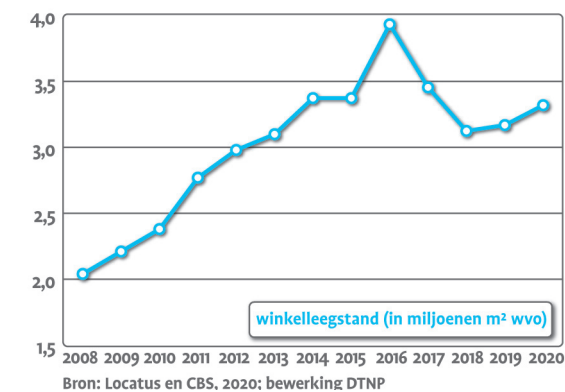
Bron: I&O Research en DTNP, 2018; bewerking DTNP

## Internet steeds belangrijker aankoopkanaal



Bron: Locatus en CBS, 2020; bewerking DTNP

## Het aantal winkels blijft structureel afnemen



Bron: Locatus en CBS, 2020; bewerking DTNP

## Leegstand neemt (weer) toe



### **Verschuiving van omzet**

De fysieke winkel profiteerde nauwelijks van de bevolkingsgroei en hoogconjunctuur van de afgelopen jaren. De groei aan consumentenbestedingen is nagenoeg geheel in het online aankoopkanaal terechtgekomen. Het marktaandeel van internet in de niet-dagelijkse sector groeide jaarlijks met circa 2%-punt. Voor de coronacrisis aanbrak, deden consumenten in Nederland gemiddeld een kwart van de niet-dagelijkse aankopen online. Er zijn verschillen tussen de ontwikkeling van branches op inter-

net. De mode ontwikkelde zich de afgelopen jaren snel; inmiddels wordt bijna 30% online verkocht. In de dagelijkse sector speelt internet nog een beperktere rol, maar ook hier groeit het online kanaal snel. Het koopstromenonderzoek Randstad 2018 laat een verdubbeling in twee jaar tijd zien.

### **Grens tussen offline en online vervaagt**

De grenzen tussen het offline en online kopen van producten vervagen steeds meer. Winkels openen webshops, en internetwinkels openen

fysieke (afhaal)winkels. De consument beweegt zich flexibel tussen alle verschillende aankoopkanalen. Door het gebruik van apps en social media en door het betaalgemak met smartphones lopen de verschillende vormen en aankoopkanalen steeds meer door elkaar (omni channel), zowel voor consument, winkelier als producent. Inmiddels raken alle generaties consumenten hiermee vertrouwd en wordt de groep 'pure offliners' steeds kleiner.

Veel fysieke winkels behalen omzet via internet. Doordat online aankopen meestal niet in de winkel gebeurt, is er ook dan nog steeds sprake van een afnemende behoefte aan winkelmeters bij de consument en uiteindelijk ook bij de ondernemers zelf, zie o.a. de trend van schaalverkleining of afname van het aantal vestigingen bij formules.

Als gevolg van toenemende internetverkoop zijn er ook afhaalmogelijkheden in winkels en algemene pakketpunten op traffic- en winkellocaties gecreëerd. Solitaire afhaalpunten zijn vooralsnog geen succes. Thuisbezorging is bij online aankopen favoriet.

### **Leegstand is groot en neemt snel toe**

De leegstand is aanzienlijk en neemt, na een periode waarin makkelijk te transformeren



meters met andere functies (horeca en wonen) zijn ingevuld, opnieuw toe: begin 2020, nog voor de coronacrisis, stond 3,4 miljoen m<sup>2</sup> vwo leeg. De (extra) effecten door corona (vanaf tweede kwartaal 2020) zijn nog niet zichtbaar en worden vooralsnog gedempt door financiële steun door de overheid. Op basis van een uitgebreide consultatie onder retailers en vastgoedpartijen wordt verwacht dat de leegstand in winkels en horecapanden dit jaar (2021) stijgt van circa 7 naar 19%.

### Spectaculaire afname winkelbezoek door corona

Met de komst van het coronavirus veranderde het consumentengedrag abrupt. In alle winkelgebieden liep het aantal bezoekers terug. De grotere binnensteden, met relatief veel modisch-recreatieve winkels en horeca kregen de grootste klappen. Lokale dorps- en wijkcentra, met een sterkere focus op boodschappen doen en frequente aankopen konden hun positie redelijk op peil houden. Ook bouwmarkten, tuincentra en elektronicawinkels konden profiteren van het gedwongen thuiszijn.

Verwacht wordt dat consumenten, zolang er geen vaccin of medicijn is, zo'n 30% minder kooptrips blijven maken. Behalve in de eigen woonplaats (-25%) verwachten consumenten vooral daarbuiten (-39%) minder te winkelen. Dit

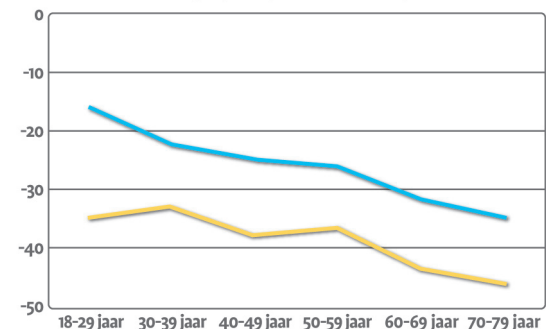
voelen vooral de grotere binnensteden, het modische winkelaanbod en de horeca. Door afnemend winkelbezoek wordt verwacht dat binnen een jaar zo'n 15% van de non-foodwinkels zal verdwijnen, binnen twee jaar zo'n 25 à 30%.

### Spectaculaire toename van online door corona

De reeds snelle groei van het marktaandeel online kreeg met het coronavirus vleugels. Het betrof alle detailhandelsbranches en ook alle leeftijdsgroepen consumenten (ook ouderen). De voorkeur voor oriënteren online groeide van 32 naar 48% (+50%) van de consumenten, de voorkeur voor online kopen zelfs van 16 naar 35% (>100%). Verwacht wordt dat de helft van deze (versnelde) groei online blijvend is, ook na het vaccin. Hiermee schiet de geleidelijke verschuiving van fysieke winkels naar online in één klap jaren vooruit: fastforward-knop.

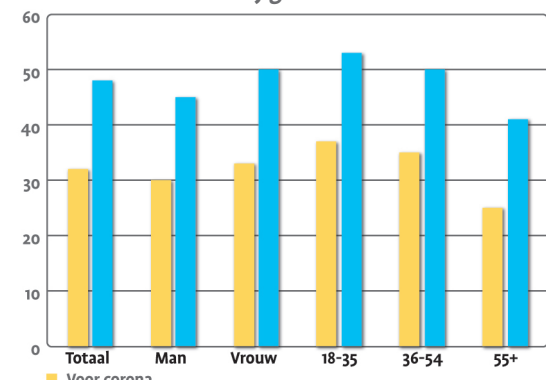
### 'Nieuwe' consument koopt anders/bewuster

Of en in welke mate corona ook ons waarden- en consumptiepatroon gaat veranderen, is nog onzeker. Er lijkt een grotere waardering te ontstaan voor de eigen sociale omgeving, thuiswerken en de lokale economie. In elk geval resulteert de coronacrisis in economische teruggang, meer werkloosheid en maatschappelijke onzekerheid. Dit gaat in het algemeen



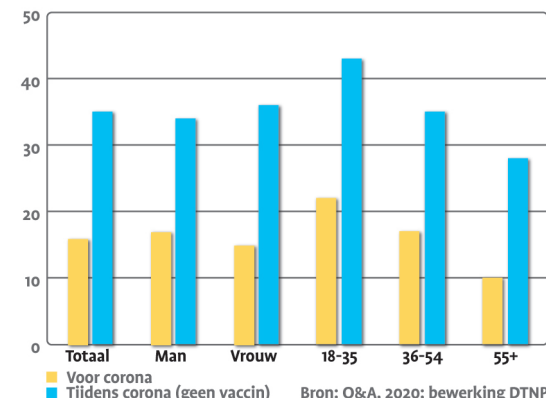
Bron: Q&A, 2020; bewerking DTNP

### Verwachting consument aantal winkelbezoeken bij geen vaccin



Bron: O&A, 2020; bewerking DTNP

### Voorkeur oriëntatiekanaal online



Bron: O&A, 2020; bewerking DTNP

### Voorkeur aankoopkanaal online



gepaard met een afnemend consumentenvertrouwen en afnemende detailhandelsbestedingen.

In het algemeen wordt verwacht dat coronalopende maatschappelijke trends uitvergroten en versnelt. Zo is er een groeiend bewustzijn over de ecologische en maatschappelijke gevolgen van massaconsumptie en globalisering. Ook neemt bij een groeiende groep consumenten de behoefte (of noodzaak) aan bezit van fysieke spullen af en verschuift deze naar (deel)gebruik via een onlineplatform (muziek, film, fiets, auto, vakantiehuis, etc.). Dit veranderende consumptiepatroon vraagt

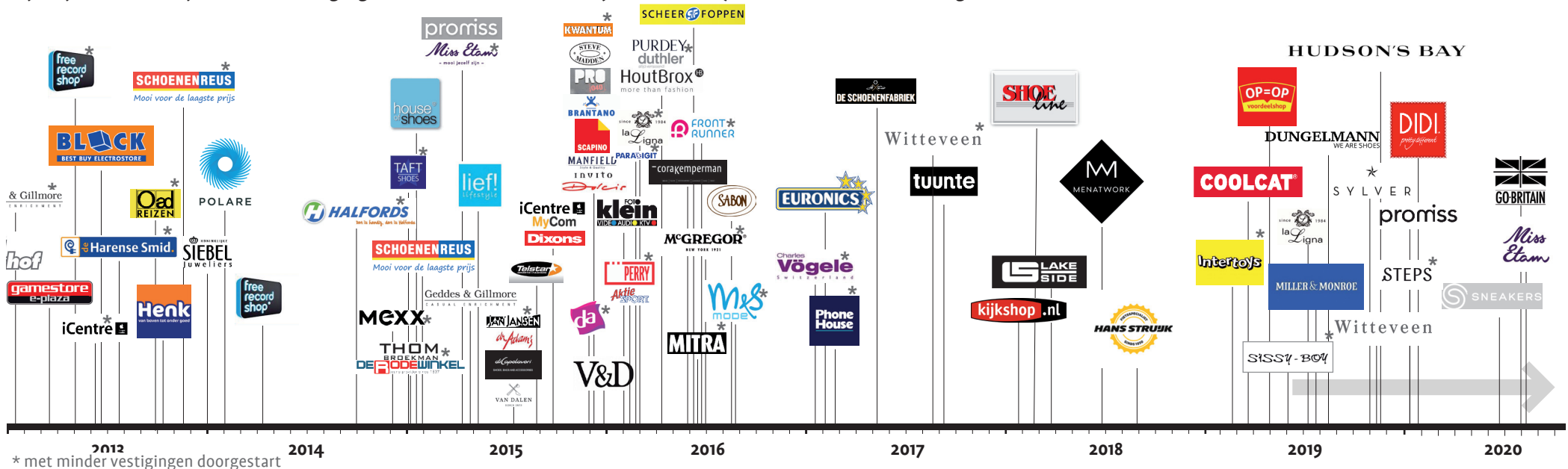
van ondernemers in de detailhandel een andere benadering ('van dozen naar diensten').

### Gevolg: minder behoefte aan winkels

Het aantal winkels per inwoner neemt al vele jaren af. Het winkeloppervlak groeide in het eerste decennium van de 21e eeuw echter nog flink. Doordat het oppervlak sneller groeide dan de bevolking kreeg elke inwoner er in die jaren ± 20% aan winkelometers bij. De groei in meters is in het tweede decennium (al voor het coronavirus) gestopt.

**'Faillissementsgolf houdt aan, ondanks groei bevolking en uitgaven'**

### Tijdslijn filiaalbedrijven die failliet gingen of hun winkels sloten (online verder), veelal uit het middensegment



Rekening houdend met de beschreven trends moet uit worden gegaan van een blijvende afname van behoefte aan winkels en een toenevende leegstand en/of noodzaak tot transitie. De (fysieke) winkelmarkt is de afgelopen 20 jaar veranderd van een groeimarkt naar een krimpende verdringingsmarkt. Door de coronacrisis schiet ontwikkelingen in de detailhandel in één keer jaren vooruit. Dit vraagt om ingrijpende herbezinning en aanpassingen in afzonderlijke winkelgebieden en de lokale en regionale winkelstructuur, en in de detailhandelssector als geheel.

### **Winkels niet langer hoofdprijs vastgoedpartijen**

Eigenaren van winkelvastgoed hadden het de afgelopen jaren al moeilijker bij het vinden van nieuwe huurders. Als gevolg van de coronacrisis vergroten ook bij hen de problemen: huurders kunnen minder huur betalen en/of vallen om. De vraag naar winkel- en horecaruimte daalt en exploitatiekosten lopen door. Met lagere huurprijzen en hogere leegstandsrisico's neemt de waarde van het vastgoed af. Langdurige leegstand en/of bezuiniging op onderhoud leiden vervolgens weer tot verloedering en verval, wat verhuur weer bemoeilijkt.

Voor veel eigenaren van winkelvastgoed breekt het moment (of het besef) aan dat verhuur als winkel niet langer de hoogste opbrengst per m<sup>2</sup> of beleggingswaarde oplevert. In veel situaties wordt functiewijziging en/of herontwikkeling interessant(er). De schaarste op de woningmarkt en de ruimtebehoefte voor logistiek vastgoed en de energietransitie (zon, wind) biedt zowel binnen stedelijk gebied als op perifere locaties nieuwe kansen. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat in resterende winkellocaties en winkelvastgoed wordt geïnvesteerd om deze relevant te houden voor een nieuwe generatie ondernemers en consumenten.







### 3 Opgaven voor de winkelstructuur



# ‘Vrijwel alle winkellocaties zijn nu (deels) kwetsbaar’

De gevolgen van de nieuwe winkelmarkt zijn groot. De groei van internet en demografische ontwikkelingen leiden tot een afnemende behoefte aan fysieke winkels. De coronacrisis versnelt dit proces. Nog veel meer winkelformules en zelfstandig ondernemers zullen (een deel van hun) winkels sluiten als gevolg van afnemende omzetten door onderlinge concurrentie en toename van online verkopen. Veel winkelruimte komt vrij en wordt niet met winkels ingevuld, de leegstand neemt toe.

## Verschillen per regio en per winkelgebied

Toch kan hieruit niet de conclusie getrokken worden dat winkels en winkelgebieden geen toekomst hebben. Allereerst verschillen vraag, aanbod en leegstand sterk per regio. Meer nog zullen de gevolgen van de nieuwe winkelmarkt sterk verschillen per type winkelgebied, ingegeven door het veranderde koopgedrag van consumenten. Omdat we door internet niet de deur uit hoeven om aan onze producten te komen, verandert ook het ruimtelijk koopgedrag: waarvoor gaan we de deur uit?

## Onderscheidend vermogen t.o.v. internet

Voor elk type winkelgedrag is via internet een winkelomgeving te creëren. Internet biedt in het bijzonder voor vergelijkend winkelen en doelgericht aankopen goede mogelijkheden: zoek je een bepaald artikel, dan biedt internet heel veel keuze tegen een lage prijs. Vooral winkels en winkelgebieden die zich richten op efficiëntie, gemak en prijs zijn hierdoor kwetsbaar.

Door de toenemende integratie van en gewenning aan internet, en de doorontwikkeling van webshops (o.a. persoonlijke aanbiedingen en tips) vindt ook recreatief winkelen steeds meer via internet plaats. De spiegel in de slaapkamer vervangt in toenemende mate de paskamer van winkels. Desondanks blijft de verwachting dat consumenten behoefte blijven houden om voor recreatief winkelen naar fysieke winkelgebieden te gaan (sociale activiteit en andere beleving).

## De nieuwe winkelmarkt: gevolgen selectief

Voor de dagelijkse boodschappen (o.a. vers) houden fysieke winkelgebieden (complete boodschappenlocatie in de buurt) vooralsnog een voorsprong op internet, mede vanwege de complexe logistiek en hoge kosten daarvan. Maar internet zal ook een steeds groter aandeel in de boodschappensector gaan spelen. De ontwikkelingen in de winkelmarkt hebben ver-



Na Amazon.com en Amazon.de ook Amazon.nl





schillende gevolgen per type winkelgedrag en type winkelgebied. Per saldo zullen winkels op goede locaties winkels op zwakke locaties verdringen. Dit betekent bedreigingen voor het ene winkelgebied, en kansen voor het andere.

### Grootste binnensteden aantrekkelijk

De kracht van grote stadscentra is het ruime aanbod (keuze). Omdat vergelijkend winkelen (oriënteren en aankopen van keuzegevoelige artikelen) veel via internet gebeurt, wordt 'beleving' steeds belangrijker (recreatief bezoek). Dit vraagt in centra om verrassend en onderscheidend aanbod, kritische massa (keuze, variëteit, functiemix met horeca/leisure), een groot verzorgingsgebied, en een prettige en bijzondere ambiance, waarmee de centra een eigen beleving bieden. Winkelbezoek is dan slechts een onderdeel van de vrijetijdsbesteding 'een dagje stad'. Zelfs in de grote binnensteden zien we echter een teruggang in bezoekersaantallen en inmiddels ook toenemende leegstand. Er zijn in Nederland daardoor eigenlijk nog maar 10 à 25 echte winkelsteden met (boven)regionale functie.

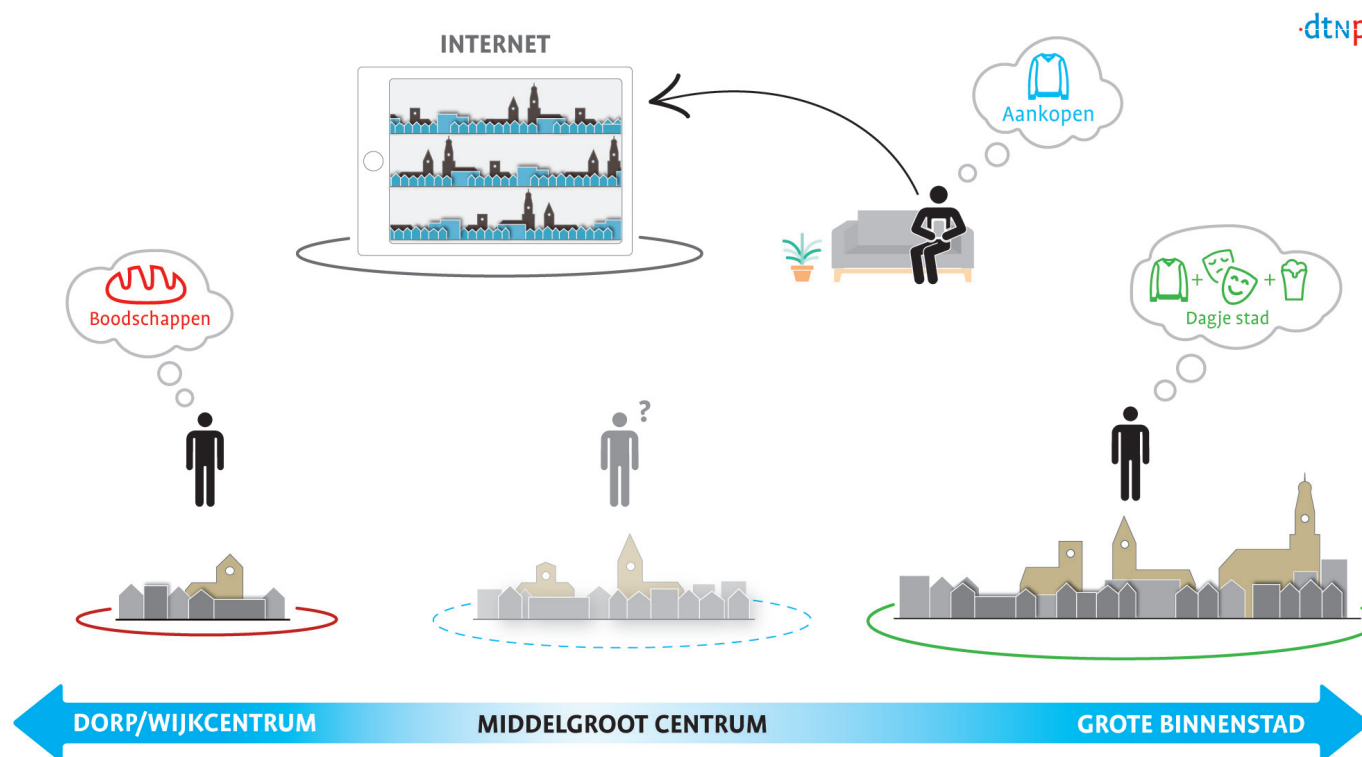
### Dorps-, en wijkcentra sterk in boodschappen

De kracht van dorps- en wijkcentra is de nabijheid voor de consument, en het gemak. Dagelijkse boodschappen en doelgerichte aankopen worden hier gedaan, waarbij synergie met

voorzieningen als zorg, kinderopvang, school, afhaalpunt, etc. extra kansen biedt. Mits het boodschappenaanbod compact en compleet is, hebben dorps- en wijkcentra goede kansen. Voor niet-dagelijkse winkelbranches daarentegen is het toekomstperspectief hier matig.

### Middelgrote en stadsdeelcentra kwetsbaar

Door de concurrentiekracht van internet en de grote binnensteden is het functioneren van middelgrote centra en de grotere stadsdeelcentra sterk onder druk komen te staan. De boven-





lokale winkelfunctie voor recreatieve en overige niet-dagelijkse winkelaankopen loopt sterk terug. Leegstandspercentages van boven de 20% zijn in deze middencategorie geen uitzondering. Middelgrote centra hebben kansen, maar zullen in de toekomst een beperkter winkelprogramma kunnen dragen.

### **Woonboulevards, factory outletcentra, etc.**

PDV- en GDV-locaties\* zijn vooral sterk in doelgericht aankopen (runshoppen). In groot-schalige megastores is vergelijkend winkelen ook een belangrijk motief. Thematische centra op perifere locaties moeten het hebben van het grote aanbod binnen het thema (auto's, meubelen, outlet modemerken, etc.). In de praktijk zijn de verzorgingsgebieden van veel themacentra te klein om het benodigde ruime aanbod (keuze) mogelijk te maken. Dit overaanbod speelt vooral bij woon- en autoboulevards; er zijn vaak meerdere grote PDV-locaties in dezelfde regio.

Door internet zijn de (voorheen) onderscheidende aspecten van themacentra (keuze, prijs,

\* PDV: perifere detailhandelsvestigingen, winkels met volumineuze artikelen (o.a. woninginrichting, bouwmarkten, tuincentra, auto's, boten, caravans)  
GDV: grootschalige detailhandelsvestigingen, dit zijn in de regel winkels groter dan 1.000 of 1.500 m<sup>2</sup> vvo (veelal elektronica, sport, speelgoed).

gemak en efficiëntie) minder uniek. Beleving en uniciteit van het aanbod worden ook hier belangrijker. Kleine themacentra met doorsnee aanbod krijgen het (nog) moeilijker. Themacentra met een groot verzorgingsgebied kunnen soms wel in een bijzonder aanbod en attractieve entourage (blijven) voorzien.

Meer nog dan themacentra zijn algemene runshoppingcentra kwetsbaar voor internet als concurrerend aankoopkanaal. Internet 'scoort' bij uitstek op snelheid, gemak en lage prijzen. Ook veel oorspronkelijke woonboulevards hebben deels een niet-thematische invulling gekregen (o.a. elektronica, sport, speelgoed) en ontwikkelen zich tot runshoppingcenter. De bereidheid bij de consument om een grote afstand af te leggen voor runshoppen zal naar verwachting verder teruglopen. Samen met het grote (over)aanbod van dit soort locaties kan in dit type winkelgebieden veel verdringing en veel duurzame leegstand verwacht worden.

### **Trafficlocaties**

Trafficlocaties, zoals trein- en benzinestations, zijn steeds vaker (ook) winkellocatie. Aanwezig winkelaanbod speelt primair in op de behoefte van dat moment bij de aanwezige passanten. Het hierbij passende aanbod is vooral gericht op de 'kleine' dagelijkse boodschap en op

consumptie ter plaatse. In de praktijk functioneren ook (delen van) stadscentra als trafficlocatie; iets verkopen aan passanten die niet met een koopmotief naar de binnenstad zijn gekomen.

### **Kansrijke en kwetsbare locaties binnen centra**

Binnen (grote) winkelgebieden zijn meerdere winkelmilieus te onderscheiden. De nieuwe winkelmarkt werkt selectief naar type locatie. Zo



Leegstand; zowel in centra ...



... als in de periferie



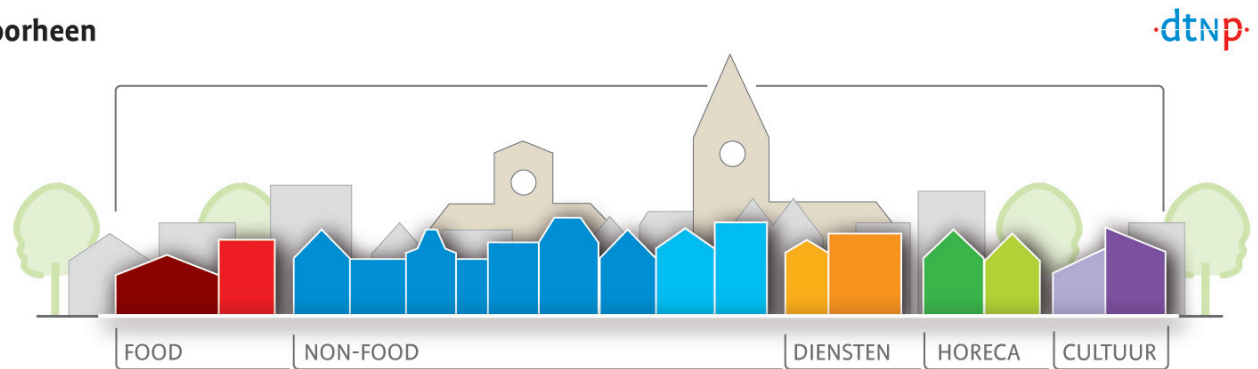
hebben perspectiefrijke winkelgebieden in toenemende mate zwakke delen. In tegenstelling tot het verleden vindt er op dit moment een grote sanering plaats van winkelformules, met name in het middensegment. Talloze ketens die de druk op A1-gebieden hoog hielden verdwijnen. Ook in A1-winkelstraten neemt de leegstand snel toe.

De druk op de straten eromheen (B-milieus) was al afgenomen. Deze straten zijn door het diverse aanbod inmiddels echter niet minder interessant dan de (afgegleden) hoofdwinkelstraat. In grotere en attractieve centra (met name de historische binnensteden) zijn onder voorwaarden kansen te creëren voor 'snuffel-' of 'dwaalmilieus'. Hier is ruimte voor speciaalzaken. In aanloopstraten aan de randen van centra (C-milieus) zal de vraag naar winkelruimte verder teruglopen. Met welke deelgebieden van het centrum gaan we verder?

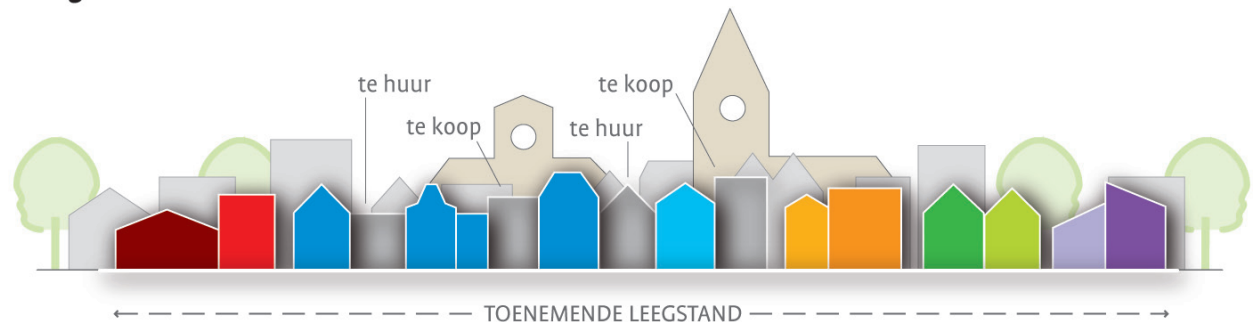
### Opgave: centra gevuld en relevant houden

Nu in centrumgebieden overal gaten door toenemende leegstand ontstaan en het aantal winkels komende jaren blijft afnemen, dreigt een afname van de vitaliteit en attractiviteit in dorps- en stadscentra. Het centrum is een belangrijke imagodraager, visitekaartje én ontmoetingsplek voor de inwoners van het desbetreffende dorp of de stad. Het relevant houden van onze centra heeft vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief prioriteit.

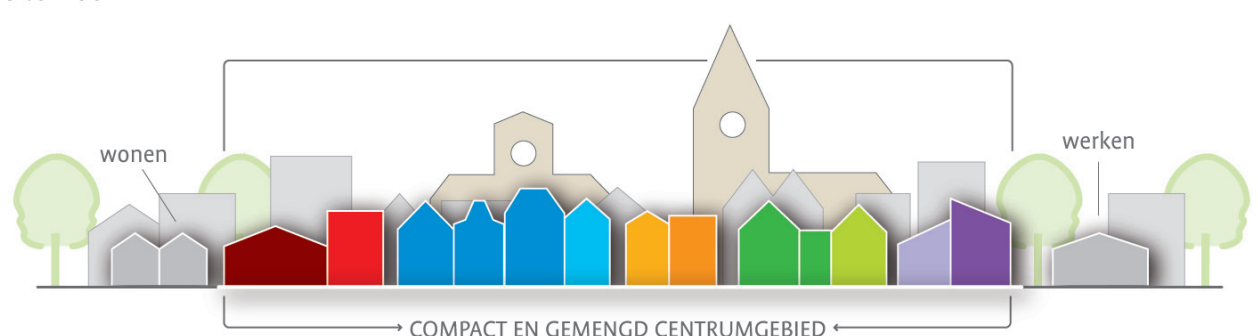
### Voorheen



### Vandaag



### Toekomst





Deze opgave is daarmee breder dan alleen de detailhandels- of vastgoedsector. Detailhandel blijft een belangrijke centrumfunctie, maar lang niet altijd dominant.

Verbreiding van bezoeken aan het centrum en inzetten op de publieksgerichte functiemix biedt kansen. De horeca is de afgelopen jaren een groeisector in centrumgebieden. De groeimogelijkheden voor horeca en andere publieksgerichte centrumfuncties (leisure, cultuur, maatschappelijk, etc.) zijn echter naar verwachting eindig. Naast functieverbreiding zal ook het compacter maken van centra nodig zijn om deze met publieksgerichte functies gevuld te houden.

## 'Opgave: andere functie voor leeg winkelvastgoed'

### De markt reageert: afnemende planvoorraad

De sterk veranderde winkelmarkt weerspiegelt zich in de planvoorraad. In 2008 was er circa 5,2 miljoen m<sup>2</sup> aan plannen voor nieuwe winkelprojecten. Nog geen tien jaar later (2017) was de planvoorraad factor vijf kleiner: 1,1 miljoen m<sup>2</sup>. In 2018 nam de planvoorraad opnieuw verder af. Een deel van de plannen is uitgevoerd, een groot aantal is afgeblazen of uitgesteld. Er ontstaat een toenemende voorkeur voor opwaar-

dering, herpositionering of transformatie, in plaats van uitbreiding. Ook de vastgoedsector ziet perspectief, maar toch vooral ook de krimp-opgave.

### Wijzigende vestigingsstrategie winkelformules

De nieuwe winkelmarkt is ook terug te zien in wijzigende vestigingsstrategieën van winkelformules. Deze zijn veelal niet langer gericht op expansie en het invullen van 'witte vlekken' (vestigingen in steeds meer winkelgebieden). In toenemende mate focussen winkelformules zich op de grote centra met de sterkste positie in de regionale winkelstructuur. Binnen deze centra willen winkelformules alleen op de beste plek (A1) gevestigd zijn. Internet wordt in de winkel geïmplementeerd (omni channel) en de fysieke winkel wordt in toenemende mate (ook) ingezet als imagodrager en showroom, in aanvulling op de feitelijke verkoop ter plaatste en via internet. Op veel overige (bestaande) locaties wordt nauwelijks nog geïnvesteerd, steeds vaker worden vestigingen op minder gunstige locaties gesloten.

Webwinkels zoeken soms op hun beurt fysieke winkellocaties op om klanten zowel online als offline te bedienen. Deze tegentrend is echter beperkt van omvang en biedt wederom met name een kans voor de grootste binnensteden.



Winkelprojecten: revitalisatie i.p.v. uitbreiding



Winkelketens sluiten vestigingen in kleinere centra





## 4 Regie door de overheid



# 'Keuzes en beleid leiden tot dynamiek en meer kwaliteit'

De nieuwe winkelmarkt dwingt tot keuzes. De komende jaren nemen leegstand en stagnatie in winkelgebieden toe, en marktpartijen stellen zich, veelal noodgedwongen, terughoudend op. Maatschappelijk is het echter gewenst te (blijven) voorzien in:

- complete en aantrekkelijke voorzieningen en een prettige leefomgeving voor inwoners en bezoekers;
- een gezond ondernemersklimaat voor de detailhandel;
- duurzaam en intensief ruimtegebruik en winkelgebieden met ruimtelijke kwaliteit.

## Meewerken aan alle marktinitiatieven?

Veel overheden veronderstellen dat het zoveel mogelijk meewerken aan marktinitiatieven de markt ook optimaal faciliteert. Opvallend is echter de consensus bij marktpartijen\*, die de overheid oproepen vooral keuzes te maken en beleid te voeren. Immers, als 'alles overal kan', biedt dit zowel ontwikkelaars, eigenaren van

\* Grotere projectontwikkelaars, beleggers, retailers, beheerders, makelaars, adviesbureaus, branche- en koepelorganisaties.

vastgoed als retailers louter onzekerheid. Zij zullen dan niet snel (kunnen) investeren, zeker niet in complexe projecten op kostbare locaties. De actuele situatie van overaanbod en uitblijven van herstel in een periode van hoogconjunctuur maken de markt nog afwachtender.

## Regie door ruimtelijk detailhandelsbeleid

Overheden hebben weinig instrumenten om rechtstreeks te sturen in het type en de kwaliteit van winkelveorzieningen. Bovendien staan de budgetten voor lokale overheden onder druk door hun toegenomen takenpakket. In welke mate kan de overheid regie voeren?

Ruimtelijke ordening is een van de krachtigste instrumenten die de overheden hiervoor ter beschikking staan. Gemeenten zijn verplicht actuele bestemmingsplannen te maken (straks omgevingsplan). Voor winkels kan gericht beleid gemaakt worden in een sectorale structuurvisie detailhandel, al dan niet als onderdeel van of bouwsteen voor een bredere voorzieningenstructuurvisie. In een dergelijke visie worden duidelijke keuzes (prioriteiten) gemaakt voor de winkelstructuur. Deze vormt de benodigde onderbouwing voor detailhandel in bestemmingsplannen en bij de toetsing van nieuwe initiatieven. Op regionaal niveau worden ambities en visies afgestemd in een regionale detailhandelsstructuurvisie.



Als alles overal kan...



...investeren marktpartijen niet op complexe locaties



Keuzes en beleid leiden tot dynamiek en kwaliteit



### Keuzes: investeringen en ruimtelijke kwaliteit

Met een duidelijk regionaal en gemeentelijk detailhandelsbeleid wordt aan marktpartijen duidelijkheid en zekerheid geboden. Bundelen van marktpotenties biedt daarbij kansen voor relatief complexe stedelijke vernieuwings- of centrumlocaties. Juist hier liggen in de nieuwe winkelmarkt ook op langere termijn de beste kansen voor winkels. Er ontstaan compacte locaties, met voldoende 'kritische massa' voor bezoekers, die voorzien in kwaliteit en attractiviteit. Zwakke winkelprojecten met een korte levenscyclus worden voorkomen. Dit leidt tot een duurzame winkelstructuur.

### Detailhandelsbeleid en de Omgevingswet

Ruimtelijk detailhandelsbeleid is op zichzelf als beleidskader al een krachtig instrument. Daarnaast vormt beleid de basis bij de onderbouwing van bestemmingsplannen en een belangrijke bouwsteen voor een integrale Omgevingsvisie.

Met de in voorbereiding zijnde Omgevingswet wordt het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan gewijzigd, maar het principe blijft vergelijkbaar (omgevingsplan met functies). In het bestemmingsplan wordt bepaald waar detailhandel wordt toegestaan en in welke mate. Ook eventueel nader onderscheid voor PDV, afhaalpunten

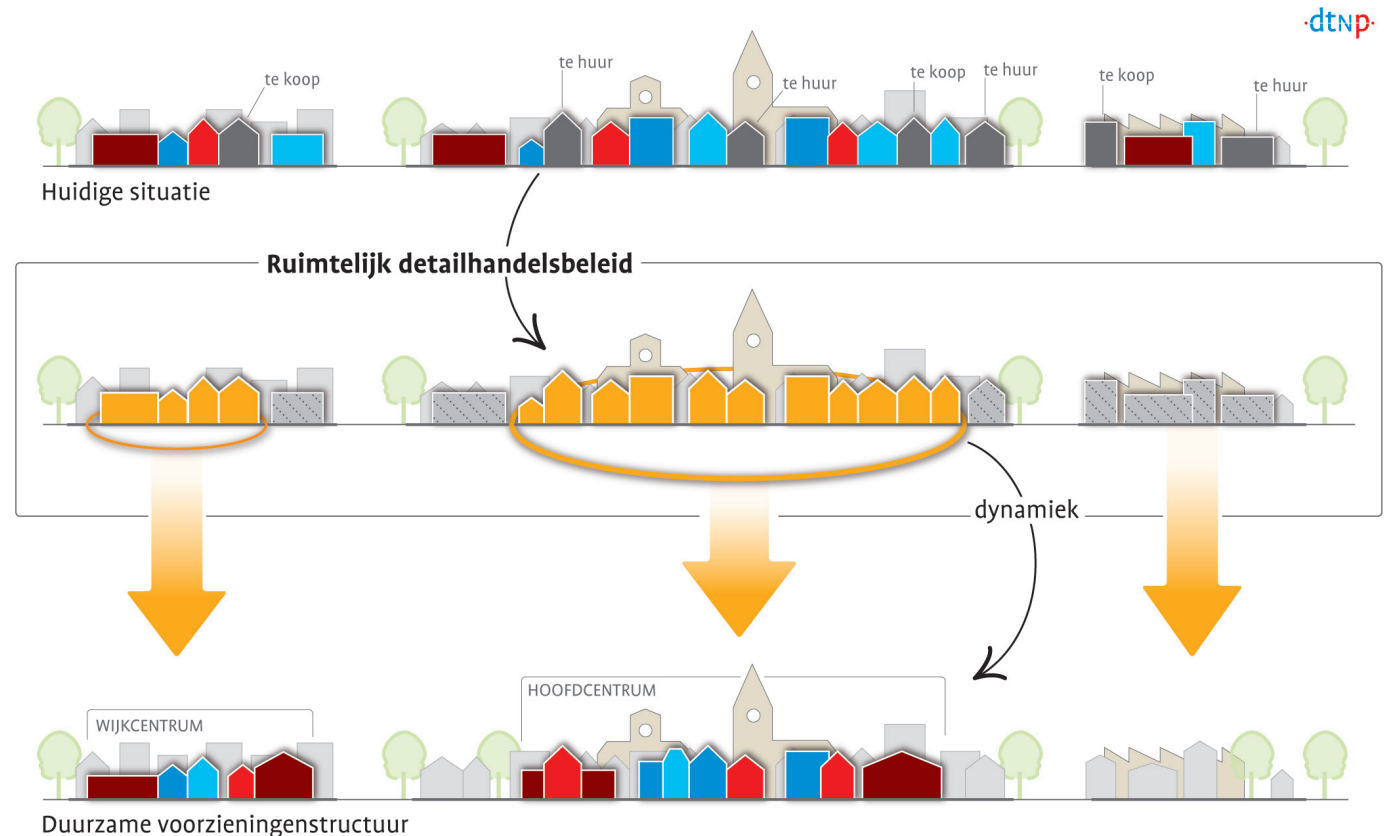
of andere uitzonderingen dient in een bestemmings-/omgevingsplan te worden onderbouwd.

### Branchering in bestemmingsplannen

Gemeenten hebben de mogelijkheid om binnen de bestemming detailhandel regels op te nemen met betrekking tot branches, of bijvoorbeeld specifieke vormen van detailhandel toe te staan binnen een (gemengde) bedrijfsbestemming. Ook na de implementatie van de Omgevingswet kunnen in omgevingsplannen flexibel en op maat

nadere regels worden gesteld. De motivering ervan dient te gebeuren op basis van ruimtelijk relevante argumenten, niet vanuit argumenten van concurrentiebeperking. Branchering is niet nieuw. Door de jaren heen is bijvoorbeeld branchering van 'traditionele PDV-branches' \* ruimtelijk relevant gebleken. De motivering ervan is gelegen in het feit dat aard en omvang

\* PDV: perifere detailhandelsvestigingen, Hier bedoeld: winkels met volumineuze artikelen (o.a. woninginrichting, bouwmarkten, tuincentra, auto's, boten, caravans).



van de artikelen (volumineus) een groot winkeloppervlak nodig hebben en deze winkels moeilijk inpasbaar zijn in centrumgebieden.

### **Onderscheid detailhandel, PDV en GDV**

In de loop der jaren zijn aard en omvang van de assortimenten op perifere locaties sterk gewijzigd. Mede vanwege gunstiger marges is de nadruk geleidelijk meer komen te liggen op niet-volumineuze en deels branchevreemde artikelen. Het ruimtelijk relevante onderscheid met reguliere winkels is kleiner geworden.

Ook binnen centrumgebieden heeft zich de nodige dynamiek voorgedaan: er heeft schaalvergroting plaatsgevonden in vrijwel alle branches. Naast warenhuizen zijn onder meer supermarkten, mode-, sport- en elektronica-winkels vaak ruim boven de 1.000 m<sup>2</sup> groot geworden. Grote winkels blijken in veel gevallen goed inpasbaar in centrumgebieden. Daarmee is er, zowel in aard en omvang van de artikelen als in omvang van winkels, steeds minder een principiële onderscheid te maken tussen perifere en niet-perifere detailhandel.

Dit vraagt expliciet aandacht bij het aanwijzen van locaties voor bijvoorbeeld PDV, GDV of een factory outlet center. Dit kan alleen als de branche- of oppervlaktecriteriën ook zijn te

motiveren op basis van ruimtelijke criteria. In de praktijk is de motivering (en handhaving) vaak beneden de maat.

### **Economische ordening: niet toegestaan**

De Europese Dienstenrichtlijn heeft als doel de concurrentie tussen dienstverrichters van lidstaten te bevorderen. In de Dienstenrichtlijn zijn economische vestigingseisen verboden. Zo kunnen winkels niet worden geweigerd op basis van gebrek aan (economische) marktruimte, of het failliet gaan van andere winkels. Voorwaarden inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw of gebruik van land vallen niet onder de Dienstenrichtlijn. Hier liggen immers geen economische criteria aan ten grondslag.

### **Ruimtelijke ordening: wel toegestaan**

Het is en blijft dus toegestaan bestemmingen aan gronden toe te kennen. De Dienstenrichtlijn staat ook kwantitatieve of territoriale beperkingen toe, bijvoorbeeld op basis van bevolkingsomvang of de minimale afstand tussen dienstverrichters.

Dergelijke beperkingen zijn toegestaan mits:

- geen onderscheid naar nationaliteit plaatsvindt (discriminatieverbod);
- eisen gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang (noodzaak);
- eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is (evenredigheid).





## Jurisprudentie Europese Dienstenrichtlijn

In discussies over de regelgeving en planning voor winkels komt regelmatig de Europese Dienstenrichtlijn ter sprake, in Nederland verankerd in de Dienstenwet. Sommige partijen betogen dat winkelpanning vanwege de Dienstenrichtlijn niet (meer) mag. Dit is echter allerm minst het geval.

Ruimtelijk detailhandelsbeleid en beperkende regels over locaties, branches en oppervlaktes blijven toegestaan. Maar let op: verwijzen naar de jurisprudentie is niet genoeg. De uitspraak Appingedam geeft aan dat deze specifieke regels in deze specifieke situatie toegestaan zijn. De uitspraak bevestigt vooral dat je regels kunt maken. In het dagelijkse spraakgebruik komt vaak voorbij dat 'de Raad van State iets verbiedt' of het 'niet eens is met bepaalde beleidsregels'. Niets is minder waar: de Raad van State verbiedt in algemene zin niks en vindt inhoudelijk ook niks over beleidsregels. Het is aan gemeenten (en andere overheden) om beleid en regels te maken en zij kunnen daarbij heel veel kanten op. Wel toetst de Raad van State zeer zorgvuldig of beleid en regels goed zijn onderbouwd en dat blijkt vaak onvoldoende het geval.

De uitspraak Appingedam maakt overheden bewust van de noodzaak beleidsregels deugdelijk (lees: vaak beter dan nu) te motiveren. De casus



### Jurisprudentie Dienstenrichtlijn casus Appingedam

De discussie in Appingedam ging over de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de branchebeperkingen op het Woonplein. Het bestemmingsplan voor het Woonplein staat alleen detailhandel in volumineuze artikelen toe, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. De gemeente wil zo voorkomen dat reguliere detailhandel vestigt op het Woonplein, omdat dat negatieve gevolgen zou hebben voor het winkelgebied in het centrum.

Een eigenaar van winkelpanden aan het Woonplein stelde echter dat deze brancheringsregels in strijd zijn met de Europese Dienstenrichtlijn: de regels van de gemeente belemmerde volgens de eigenaar ten onrechte de vestigingsmogelijkheden van reguliere winkels, zoals de door haar beoogde vestiging van Bristol (schoenen/textiel).

De Raad van State oordeelde in een tussenuitspraak (juni 2018) dat de gemeente Appingedam de noodzakelijkheid, de dwingende reden van algemeen belang, in haar beleidsregels voldoende had gemotiveerd: 'zij heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt'.

De raad van State oordeelde echter ook dat uit de motivering van de gemeentelijke beleidsregels nog niet kon worden uitgemaakt of aan de voorwaarde van evenredigheid werd voldaan. De gemeente heeft vervolgens met onderzoek 'aan de hand van een analyse met specifieke gegevens' volgens de Raad van State in haar einduitspraak (juli 2019) aannemelijk gemaakt dat de brancheringsregels effectief zijn voor de situatie in Appingedam, en niet verder gaan dan nodig is: de brancheringsregels blijven in stand.

Appingedam bevestigt dat een overheid daar niet te licht over moet denken: je zult per situatie niet alleen heel specifiek moeten afwegen welke regels passend zijn, maar ook inzichtelijk moeten maken waarom juist hier voor deze regeling is gekozen en deze met onderzoek of gegevens specifiek moeten onderbouwen.

Voorts dient beleid (specifieke maatregel) coherent en systematisch te worden toegepast. Dat betekent beleid hebben én uitvoeren (handhaven). Gelijke gevallen worden conform wetgeving immers gelijk behandeld. Een niet zorgvuldige gemotiveerde uitzondering op het beleid schept een precedent. Consequent ruimtelijk beleid voeren is nodig om grip op de ruimtelijke winkelstructuur te kunnen houden.

### Ladder voor duurzame verstedelijking

Bij elke wijziging van het bestemmings-/omgevingsplan die een nieuwe stedelijke ontwikkeling (wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen) mogelijk maakt dient de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' te worden doorlopen (Ladder-toets). Doel is de ruimte in stedelijke gebieden optimaal te benutten. Bij gebleken behoefte aan toevoeging van stedelijke functies (waaronder winkels) dient deze behoefte binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen te worden, voor een perifere

(uitleg-)locatie overwogen mag worden. In 2017 is de Ladder procedureel vereenvoudigd (van 3 naar 1 trede). De Ladder 'dwingt' de gemeente die het (gewijzigde) bestemmings-/omgevingsplan vaststelt eerst de vragen te beantwoorden:

- Is er nu of binnen een aantal jaar behoefte aan de uitbreiding?
- Wat zijn de effecten voor de bestaande en gewenste winkelstructuur?
- Zijn eventuele effecten (expliciet) meegenomen en afgewogen bij de besluitvorming (vaststelling door gemeenteraad)?

## 'Beleidsmaker bepaalt, maar motiveren moet'

### Distributieplanologisch onderzoek (DPO)

Voorgaande betekent dat een distributieve berekening van de aanwezige (economische) marktruimte op zichzelf nog niet afdoende onderbouwing geeft voor een bepaalde winkelontwikkeling. Wel kan een distributieve berekening waardevol zijn als onderdeel van een ruimtelijke onderbouwing, bijvoorbeeld bij het bepalen van de actuele regionale behoefte, of van de effecten op de (beoogde) winkelstructuur.

### Jurisprudentie: ontwrichting en behoefte

In de praktijk van het ruimtelijk detailhandelsbeleid zijn veel nieuwe winkelontwikkelingen juridisch aangevochten. Vaak wordt gesteld dat door de nieuwe ontwikkeling overaanbod ontstaat, waardoor de voorzieningenstructuur duurzaam wordt ontwricht, of dat er geen actuele regionale behoefte bestaat voor de ontwikkeling. Vaak blijkt dat dit onvoldoende is onderbouwd: de ontwrichting of het gebrek aan behoefte kunnen niet worden aangetoond. Andersom kan een gewenste (centrum)ontwikkeling worden tegengehouden, doordat de beleidsmatige onderbouwing (relevantie) en de effectenafweging onvoldoende expliciet zijn gemaakt.



Relevante vraag bij initiatieven: is er wel behoefte?



## De consument staat centraal

In de jurisprudentie komt, in lijn met hetgeen in de Europese Dienstenrichtlijn staat, steeds naar voren dat het feit dat bestaande winkels meer concurrentie ondervinden of zelfs failliet gaan niet relevant is bij de beoordeling van winkelplannen. Deze verdringing kan in feite als 'gezonde dynamiek' worden gezien. In de jurisprudentie over duurzame ontwrichting is de consument het uitgangspunt: deze dient op aanvaardbare afstand de geregelde aankopen te kunnen doen.

## Rekening houdend met effecten op leegstand

Bij de beoordeling van winkelplannen dient daarnaast wel rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van en de mogelijke effecten op

winkelleegstand. In het kader van een goede ruimtelijke ordening (duurzaam ruimtegebruik, leefbaarheid, veiligheid) moet leegstand zoveel mogelijk worden voorkomen.

## De beleidsmaker bepaalt...

Het is aan gemeenten, regio's en provincies om op basis van ruimtelijk relevante criteria en vanuit het belang van consumenten te bepalen welke winkelstructuur gewenst is. Mits voldoende concreet en ruimtelijk onderbouwd mogen overheden winkelontwikkelingen die hier niet aan bijdragen afwijzen en kunnen ontwikkelingen op gewenste locaties doorgang vinden, ondanks eventuele verdringingseffecten op locaties buiten de gewenste structuur.

## Deugdelijke motivering steeds belangrijker

In de concurrerende verdringingsmarkt moeten marktpartijen en overheden in toenemende mate voorbereid zijn op juridische procedures. Het aanvechten van onvoldoende gemotiveerde plannen kan voor concurrerende partijen het verschil betekenen tussen voortbestaan of niet.

Dit betekent dat overheden hun 'huiswerk' op orde moeten hebben, waarbij de jurisprudentie het belang van een goede motivering steeds opnieuw benadrukt. Hierbij vraagt het aantonen van de ruimtelijke relevantie van specifieke branche- of omvangbeperkingen bijzondere aandacht (o.a. Dienstenrichtlijn).

### Ruimtelijk relevante begrippen

Wetgeving en jurisprudentie bieden houvast voor de goede motivering van ruimtelijk detailhandelsbeleid. In principe staat een breed scala aan ruimtelijke begrippen ter beschikking. Afhankelijk van het beoogde doel (visie) zijn geschikte begrippen onder meer:

- woon- en leefklimaat (tegengaan leegstand, leefbaarheid, economische vitaliteit);
- ruimtelijke inpasbaarheid (fysieke ruimte, parkeren, bevoorraden, milieu-eisen);
- omvang/verzorgingsfunctie (benodigd draagvlak t.o.v. aanwezig draagvlak);
- omvang/kritische massa (omwille van voldoende variëteit/kwaliteit aanbod);
- ruimtelijke kwaliteit (stedenbouwkundige verschijningsvorm, investeringsniveau);
- duurzaam ruimtegebruik (flexibiliteit, intensief ruimtegebruik, duurzaamheid);
- ruimtelijke synergie (functiemenging, dubbelgebruik, combinatiebezoek);
- mobiliteit (voorzieningen nabij woonomgeving, centrale goed ontsloten locaties, OV-knooppunt).





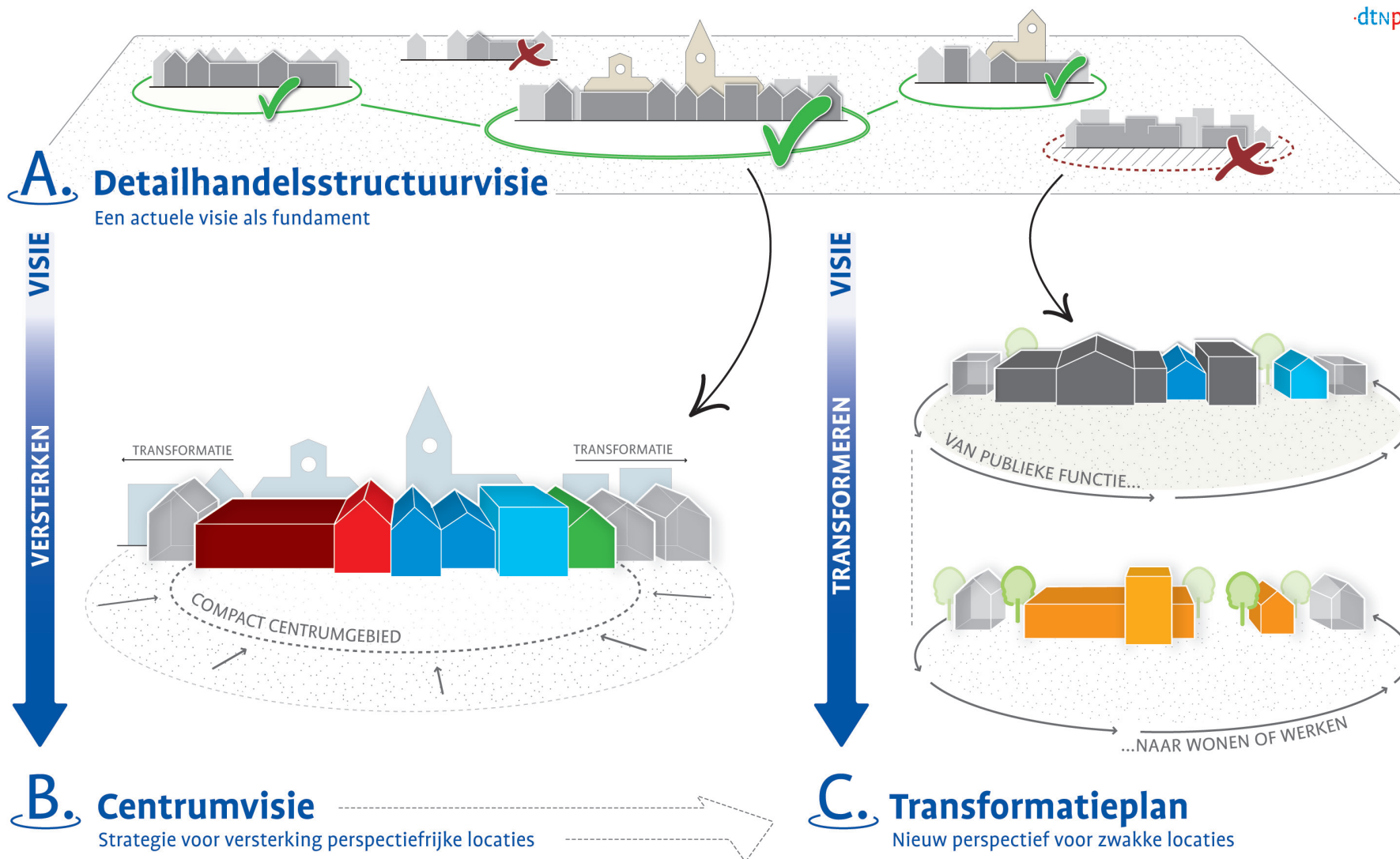
## 5 Aan de slag



Keuzes in de winkelstructuur zijn nodig om deze vitaal te houden. De beste perspectieven hiervoor liggen in onze hoofd- en wijkcentra. Deze centrumlocaties hebben de grootste maatschappelijke relevantie voor stad en dorp. In dit hoofdstuk het ABC van 'aan de slag'.

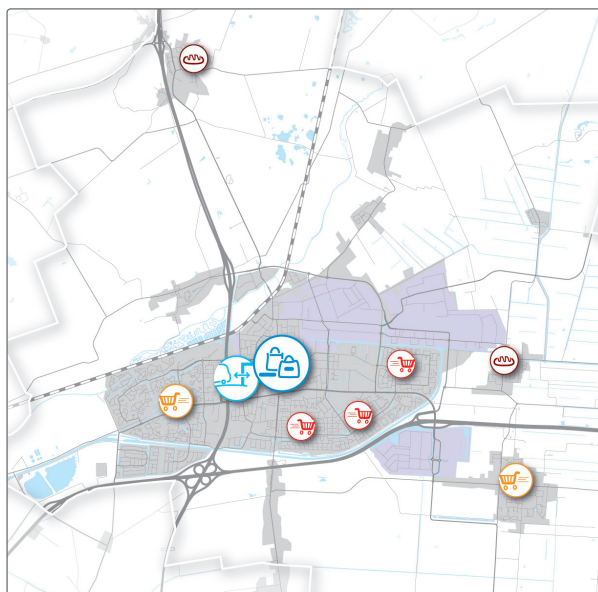
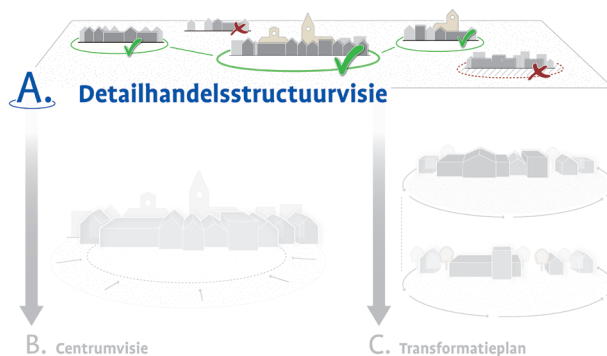
# 'Vanuit een actuele visie gericht werken aan versterking en transformatie'

·dtnp·





# ‘Een actuele detailhandelsstructuurvisie als fundament’



Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor het formuleren van eigen detailhandelsbeleid. Een gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie maakt keuzes op lokaal niveau. Bovenlokale keuzes worden afgestemd in een regionale detailhandelsstructuurvisie. Zeven gouden tips voor het maken van detailhandelsbeleid zijn:

## 1. Dynamiek door beleid

Met heldere keuzes voor de winkelstructuur ontstaat duidelijkheid en zekerheid bij marktpartijen. Zorgvuldige analyses van actuele data, koopstromenonderzoek, omzetkengetallen en de lokale context zijn hierbij essentieel. Door zowel kwantitatief als ruimtelijk te focussen, zal de markt ook op complexe en relatief dure centrumlocaties willen en kunnen investeren. Dit leidt tot centra met ruimtelijke kwaliteit en duurzaam (winkel) vastgoed. Zie in dat kader ook de publicatie ‘Instrumenten voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur’ en schema's op pagina 36.

## 2. Algemene beleidskaders niet (meer) genoeg

Behalve voor het stimuleren van de markt is ook een gedegen detailhandelsbeleid juridisch noodzakelijk. De hedendaagse rechtspraak vraagt om een gedegen motivering op basis van ruimtelijk relevante criteria. Veel vigerend detailhandelsbeleid voldoet hier niet aan. De gewenste positie van winkelgebieden is niet geconcretiseerd (wat, waar,

waarom) en uitzonderingen voor perifere detailhandel zijn slecht onderbouwd. Bij juridische procedures (toetsing initiatieven) zijn gemeenten en provincies daardoor onnodig kwetsbaar. Met helder ruimtelijk detailhandelsbeleid dat periodiek geactualiseerd wordt (bijv. elke vijf jaar) staat de overheid sterker (gesteund door eigen beleid).

## 3. Van defensief naar offensief

Doordat veel detailhandelsbeleid niet concreet is, is het ook weinig visionair, en defensief: ‘nieuwe ontwikkelingen zijn toegestaan tenzij de structuur duurzaam wordt ontwricht’. In populair Nederlands: ‘alles mag tot blijkt dat bestaande centra omver worden geblazen’. Een meer offensieve en op ruimtelijke kwaliteit gerichte benadering past beter bij de nieuwe winkelmarkt: ‘alleen winkelontwikkelingen die bijdragen aan de beoogde winkelstructuur zijn gewenst’. Overheden die op deze wijze regie nemen, nemen een voorsprong. Dit vraagt om beleidsmatige keuzes, ambitie en lef.

## 4. Ruimtelijk detailhandelsbeleid: de Ladder

Per gemeente of regio zullen andere keuzes gemaakt worden voor de ruimtelijke structuur van winkelgebieden. Een landelijke blauwdruk volstaat niet; maatwerk is geboden. Wel kan als richtsnoer voor ruimtelijk detailhandelsbeleid een striktere interpretatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking worden gehanteerd: voor een winkelont-

wikkeling met een toegevoegde waarde wordt eerst in of aan bestaande winkelgebieden ruimte gezocht of gemaakt (herstructurering). Indien binnen bestaande centra onvoldoende kansen aanwezig blijken, kan ruimte gezocht worden op schillocaties. Pas als die mogelijkheden zijn benut, wordt overwogen of nieuwe winkelontwikkelingen in de periferie gewenst zijn.

Voorts is in een krimpende detailhandelsmarkt het 'van binnen naar buiten kijken' beleidsmatig verstandig. Welke basisstructuur willen we tenminste vitaal houden en welke ondersteunende/aanvullende structuur past hier maximaal nog bij? Vanuit deze benadering kan actiever gezocht worden naar mogelijkheden in de bestaande winkelgebieden. Veelal zijn hier, zeker als er een bepaalde druk op de markt aanwezig is, kansen voor (her)ontwikkeling, functiewijziging en schaalvergroting.

### 5. Leegstand betekent geen stilstand

Een overschot aan (leegstaande) winkelruimte moet niet vertaald worden in het stoppen van nieuwe winkelontwikkelingen als geheel. Kansrijke locaties verdienen het versterkt (opnieuw ingevuld) te worden. Ontwikkelingen op deze locaties dragen bij aan vernieuwing en ruimtelijke kwaliteit en aan de aantrekkelijkheid van de winkelstructuur als geheel. Sterke centrumgebieden werken

bovendien de snelle sanering van marginaal aanbod op onaantrekkelijke locaties in de hand.

### 6. Visie als middel voor betrokkenheid

Regie nemen betekent niet alles zelf doen. De overheid bepaalt vooral de kaders. Het is wel zaak om dit in overleg te doen met eigenaren- en ondernemersorganisaties. Zo wordt voorkomen dat cruciale zaken over het hoofd worden gezien en wordt de realiteit van het beleid direct getoetst. Het opstellen van de detailhandelsstructuurvisie wordt hiermee tegelijkertijd een middel om de marktsector actief te krijgen en te enthousiasmeren voor de gewenste ontwikkelingsrichting voor de lokale detailhandelsstructuur. De Omgevingswet vraagt beleidsmakers een bewuste keuze te maken in de wijze waarop stakeholders in het proces betrokken worden.

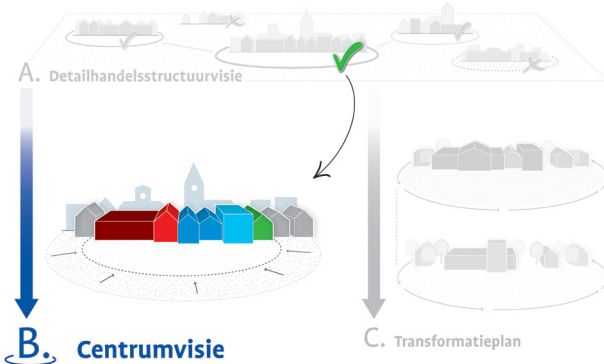
### 7. Doorvertaling in omgevingsplannen

De detailhandelsstructuurvisie vormt het kader bij de toetsing van nieuwe winkelinitiatieven. Daarnaast vormt de visie een sectorale bouwsteen voor de integrale omgevingsvisie en onderdeel van een omgevingsprogramma. Het detailhandelsbeleid kan als planologische onderbouwing dienen in het omgevingsplan en vormt de toetssteen voor continuïteit en handhaving van beleid.





# ‘Centrumvisie als strategie bij versterken kansrijke locaties’



## Centrumvisie: integraal en gebiedsgericht

De detailhandelsstructuurvisie geeft aan welke winkelgebieden kansrijk en welke kwetsbaar zijn en welke functie deze locaties vervolgens hebben in de gewenste structuur. Dit biedt kaders en prioriteiten voor de aanpak per gebied. Binnen centrumgebieden is vaak een verfijning nodig. Een sterke historische binnenstad kan meerdere aanloopstraten met een zwak detailhandelsperspectief hebben. Met een (integrale) centrumvisie kan samen met belanghebbenden de gewenste structuur bepaald worden. Zeven gouden tips hiervoor zijn:

### 1. Ruimtelijke opzet: (niet te) compact

Succesvolle winkelgebieden sluiten aan bij hun verzorgingsfunctie. Zij zijn ruimtelijk goed afgebakend en hebben een heldere structuur. Te ruime centra kampen met zwakke delen en leegstand, te krappe centra met ruimtegebrek en hoge huren. De nieuwe winkelmarkt vraagt om het op maat maken van winkelgebieden, passend bij de nieuwe situatie. Hiervoor zijn keuzes nodig: welke delen dienen te worden versterkt en welke afgebouwd?

### 2. Van winkelgebied naar publieksgericht gebied

Succesvolle centrumgebieden zijn in toenemende mate (weer) multifunctionele gebieden. Het intensiever mengen van de winkelfunctie met

andere publieksgerichte functies (horeca, ambachten, cultuur, etc.) biedt perspectief en is voor consumenten aantrekkelijk. Ook zijn ruime mogelijkheden voor dynamische winkelconcepten gewenst.

Dit maakt branche- en functievervaging (blurring) mogelijk: de boekhandel schenkt koffie, de lunchroom verkoopt stoelen, de kapper verkoopt schoenen en de kookwinkel geeft workshops. In veel gevallen dragen dit soort concepten bij aan attractieve centra. Binnen een compact centrum past een ruime bestemming. Dit leidt tot meer flexibel invulbaar en daarmee duurzaam vastgoed, een beter rendement en meer mogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit.

### 3. Positie deelgebieden: functieprofiel en iconen

Grotere centra hebben meerdere deelmilieus. Variatie in vestigingsmilieus biedt ruimte aan verschillende typen winkels en een onderscheidende mix aan functies. De situering van publiekstrekkingen, parkeerclusters en passantenstromen (routing) hebben hierop grote invloed.

In succesvolle centra worden uitstraling en inrichting van de openbare ruimte op het functieprofiel aangepast. Identiteitsversterkende iconen (monument, plein, bijzondere winkels) vormen cruciaal DNA in de belevingseconomie.

#### 4. Langetermijnvisie, kortetermijnprojecten

Om vernieuwende projecten van de grond te krijgen, is een visie voor de (middel)lange termijn nodig (richtinggevend kader). In een gezamenlijke koers op hoofdlijnen worden de omvang van het winkelgebied, de positie van deelgebieden en beleidsambities helder. Uitvoeringsprojecten dienen echter behapbaar te zijn (laag afbreukrisico). Alleen op strategische locaties wordt ingezet op een (her-)ontwikkeling. Projecten zijn overzichtelijk, en onafhankelijk van elkaar te realiseren. De koers kan zo op straatniveau uitgewerkt worden.

#### 5. Niet dromen: eerst rekenen dan tekenen

Natuurlijk is het goed soms 'out of the box' te denken. Maar niet te lang. Veel centrumvisies zijn te veel vanuit stedenbouwkundige ambities en vormgeving opgesteld, en zijn onrealistisch qua programma (te veel), exploitatie (te duur) en uitvoering (te lang en te veel betrokkenen). Dit soort visies remmen, in plaats van dat zij ontwikkelingen stimuleren. Meer dan ooit zijn centrumvisies die uitgaan van het haalbare programma noodzakelijk (op basis van actuele data en koopstromengegevens). Vanuit dit realistische programma vindt uitwerking van vormgeving en proces plaats. Praktische visies als deze worden omarmd door betrokkenen en leiden tot snel zichtbare resultaten op straat.

#### 6. Verkeer, parkeren, bevoorraden en verblijven

Goede bereikbaarheid (multimodale ontsluiting) is een basisvoorwaarde voor centrumgebieden. Steeds dient het optimum te worden gezocht tussen bereikbaarheid voor fiets en auto (bezoekgemak) en beleving (verblijfscomfort) binnen het centrum. Naarmate centra groter worden, neemt de omvang van het verblijfsgebied toe. Dit stelt extra hoge eisen aan het parkeren en bevoorraden.

#### 7. Gebiedsgerichte samenwerking

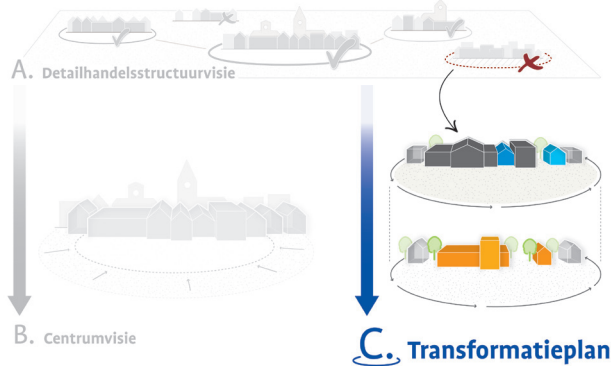
Een goede samenwerking tussen gemeente, ondernemers en eigenaren is nodig om gewenste ontwikkelingen van de grond te krijgen in een krimpende winkelmarkt. Steeds meer winkelgebieden kiezen voor een professionele vorm van beheer en marketing. In diverse vormen van centrummanagement werken ondernemers, eigenaren, gemeente en soms andere betrokkenen samen.

Veel tijd en energie kan bij de start verloren gaan aan het vergaderen over organisatiestructuren en financiering. Effectiever is het om inhoudelijke doelen te bepalen en met praktische projecten te starten. Al werkend aan de eerste projecten groeit de organisatie en het draagvlak voor structurele financiering en ingrijpendere acties.





# ‘Transformatieplan biedt nieuw perspectief voor kansarme locaties’



Te versterken locaties worden kansrijker als ook af te bouwen locaties worden geïdentificeerd en benoemd. Vastgesteld moet worden dat niet alle locaties altijd succesvol kunnen blijven als winkelgebied; dynamiek in de winkelmarkt is steeds minder vaak ontwikkelen en uitbreiden, en steeds meer afscheid nemen en herontwikkelen van locaties die niet meer (kunnen) voldoen.

## Resultaten uit het verleden...

Praktisch probleem is dat veel eigenaren van winkelvastgoed en partijen met grondposities (soms ook gemeenten) te hoge verwachtingen hadden ten aanzien van de marktkansen. Tijdens de vorige economische hoogconjunctuur is nog veel winkelvastgoed ontwikkeld met hoge(re) huuropbrengsten in het hoofd, terwijl toen de fysieke winkelbestedingen al terugliepen (overaanbod). In bestaand winkelvastgoed scheppen (huur)opbrengsten uit het verleden daarnaast soms hoge verwachtingen voor de toekomst.

Ook winkelondernemers op zwakke locaties zijn vaak nog (te) hoopvol voor de toekomst of zijn door huurovereenkomsten of onverkoopbaar eigendom gedwongen door te functioneren op een slechte winkellocatie. In alle gevallen zou eigenlijk verlies moeten worden genomen. Dit is inmiddels steeds vaker de praktijk.

## Verlies nemen en opnieuw beginnen

De oplossing voor zwakke locaties begint met het erkennen van dit probleem: partijen moeten hun verlies nemen:

- eigenaren/beleggers van winkelvastgoed (en financiële instellingen) moeten de boekwaarde aanpassen aan actuele huurprijzen en leegstandsrisico's;
- ontwikkelaars met speculatieve vastgoed- of grondposities moeten programma en opbrengsten aanpassen aan de realiteit;
- winkelondernemers met onvoldoende rendementen moeten stoppen, of verplaatsen naar meer perspectiefrijke locaties;
- gemeenten moeten middelen beschikbaar stellen voor ruimtelijk beleid en het tegengaan van maatschappelijke onzekerheid.

## Regie voor af te bouwen locaties

Veel verlies is fictief: in werkelijkheid bezit de betreffende partij al lang niet meer wat men in de boeken heeft staan. In haar regierol kan de overheid hierbij het 'verlies nemen' expliciet bespreken met betrokkenen. Hierdoor kan sneller ruimte ontstaan voor oplossingen.

## Nieuw perspectief: maatwerk per situatie

Locaties en situaties verschillen, dé oplossing bestaat niet. Oplossingen zijn ook een politieke keuze: in welke mate wil de overheid 'maat-

schappelijke onzekerheid' tegengaan en investeren in 'maatschappelijke regie'? Er zijn drie vormen van regie te onderscheiden. In volgorde van intensiteit/inspanning zijn dit:

### **I Kaderstellend defensief**

Een heel belangrijke basisvorm van regie kost relatief weinig: op basis van de structuurvisie detailhandel krijgt de zwakke locatie het expliciete predicaat 'niet versterken/geleidelijk af te bouwen'. Er wordt niet meegewerkt aan uitbreiding van detailhandel (consolideren). Functiewijziging naar niet-detailhandel wordt planologisch mogelijk gemaakt. Voor partijen is helder dat de toekomst niet ligt in winkels. Met deze basisvorm van regie houden stagnatie en leegstand nog lange tijd aan, een alternatief (visie) ontbreekt.

### **II Kaderstellend offensief**

Offensiever is een regierol waarin de overheid een transformatieplan maakt waarin de gemeente actief met de straat aan de slag gaat. Het in gesprek met eigenaren op zoek gaan naar alternatieven schept inzicht. Aan (binnen)stedelijk wonen (krapte op de woningmarkt) en kleinschalige werklocaties bestaat vaak wel behoefte (nieuwe opbrengsten). Dit transformatieproces kan de gemeente stimuleren door de openbare ruimte anders in te richten, beter passend bij toekomstige invullingen van panden.

### **III Participerend herstructureren**

De meest actieve vorm van regie is zwakke locaties af te bouwen door als overheid zelf te investeren in grond en vastgoed. Dit is vooral gewenst bij leefbaarheidsproblemen en verval. Op basis van het transformatieplan kan vastgoed via onteigening tegen reële (lage) marktwaarde worden verworven. Langdurige speculatie en verval worden zo tegengegaan.

Te overwegen is een fonds op te richten van waaruit onrendabele herstructurering van locaties wordt bekostigd. Dit fonds kan (direct of indirect via de algemene middelen) gevuld worden vanuit de grondexploitatie van andere, meer renderende ontwikkelingen (uitbreiding van winkels op perspectiefrijke locaties).

### **Voorkomen maatschappelijk verlies biedt winst**

Verouderde winkelgebieden met leegstand en verloedering zijn magneten van problemen. Investeren in zwakke winkelgebieden is noodzakelijk om 'maatschappelijke onzekerheid' te beperken of te voorkomen. Regie door de overheid is hier onmisbaar. Overheidsbeleid biedt daarbij perspectief op zwakke locaties en stimuleert dynamiek op perspectiefrijke locaties. De winst: een duurzame winkelstructuur met dynamische, attractieve winkelgebieden.







Verantwoording



In deze rapportage worden diverse cijfers en trends gepresenteerd. Voor de leesbaarheid zijn achtergronden en bronvermeldingen in de tekst veelal achterwege gelaten. Hieronder is een korte nadere toelichting opgenomen.

### Bronnen

- Aanbodgegevens over winkels in Nederland (aantal, winkelvloeroppervlak) zijn afkomstig van Locatus;
- Omzetcijfers voor de detailhandel zijn van het Centraal Bureau voor de Statistiek;
- Marktaandeel internet is gebaseerd op resultaten van het Koopstromenonderzoek Randstad 2018 (I&O Research en DTNP);
- Bevolkingscijfers (prognose) zijn van het Centraal Bureau voor de Statistiek;
- Cijfers over de planvoorraad komen uit Vastgoedmarkt;
- Effecten van corona komen uit Retail postcorona impactanalyse (Q&A, 2020).

### Wetten, regels en jurisprudentie

Voor de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (beide 2008) en de Europese Dienstenrichtlijn (2006/2009) verwijzen we naar de originele teksten, geldend medio 2020.

Veel jurisprudentie gaat over ruimtelijke relevante motivering in relatie tot de Dienstenrichtlijn. Enkele belangrijke uitspraken betreffen:

- Appingedam (RVS:2019:2569);
- Zuid-Holland (RVS:2019:965);
- Franeker (RVS:2019:3269);
- Duiven (RVS:2019:4101);
- Schijndel (RVS:2018:4196).

### Illustraties

De afbeelding van Amazon op pagina 12 is afkomstig van de website apps.apple.com. De afbeeldingen op pagina 5 en 9 zijn afkomstig van unsplash.com. Alle andere foto's, infographics, grafieken en overige figuren zijn van DTNP.

### Eerdere uitgaven

Dit rapport 'Dynamiek door beleid' is voor het eerst verschenen in 2011. Opdrachtgevers toen waren het Hoofdbedrijfschap Detailhandel en CBW-Mitex (inmiddels Koninklijke INretail).

Het rapport is in de afgelopen jaren veelvuldig door overheden en marktpartijen gebruikt en wordt in veel publicaties geciteerd als bron. 'Dynamiek door beleid' is in 2015 geactualiseerd en opnieuw veelvuldig door INretail gebruikt om met overheden in gesprek te gaan. Op verzoek van INretail is dit rapport in 2020 - 2021 opnieuw geheel herzien en uitgebracht.

### Handleidingen voor overheden en retailers

'Dynamiek door beleid' richt zich vooral op de vraag hoe overheden kunnen bijdragen aan een vitale winkelstructuur met aantrekkelijke centra.

'Instrumenten voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur' biedt bij de lokale transitieopgave een checklist en stroomschema zie pagina 36.

'Retail richting 2030' biedt een onderzoeksrapportage van INretail die vooral gericht is op retailers en hun bedrijfsvoering, waaronder de kansen die omni channel bieden voor ondernemers.

Publicaties 'Naar een vitale buitenstad' en de 'Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening' bieden nadere achtergronden en handvatten voor het onderwerp ruimtelijk detailhandelsbeleid.

Actuele data (koopstromen, omzetgetallen) zijn ontsloten via Retail Insiders: [retailinsiders.nl](https://retailinsiders.nl).

Voor inspirerende praktijkvoorbeelden van detailhandelsbeleid, uitvoeringsstrategieën binnen centrumgebieden en transitieopgaven verwijzen we naar de website van DTNP, [dtnp.nl](https://dtnp.nl), en Platform De Nieuwe Winkelstraat (DNWS), [platformdenieuwewinkelstraat.nl](https://platformdenieuwewinkelstraat.nl).

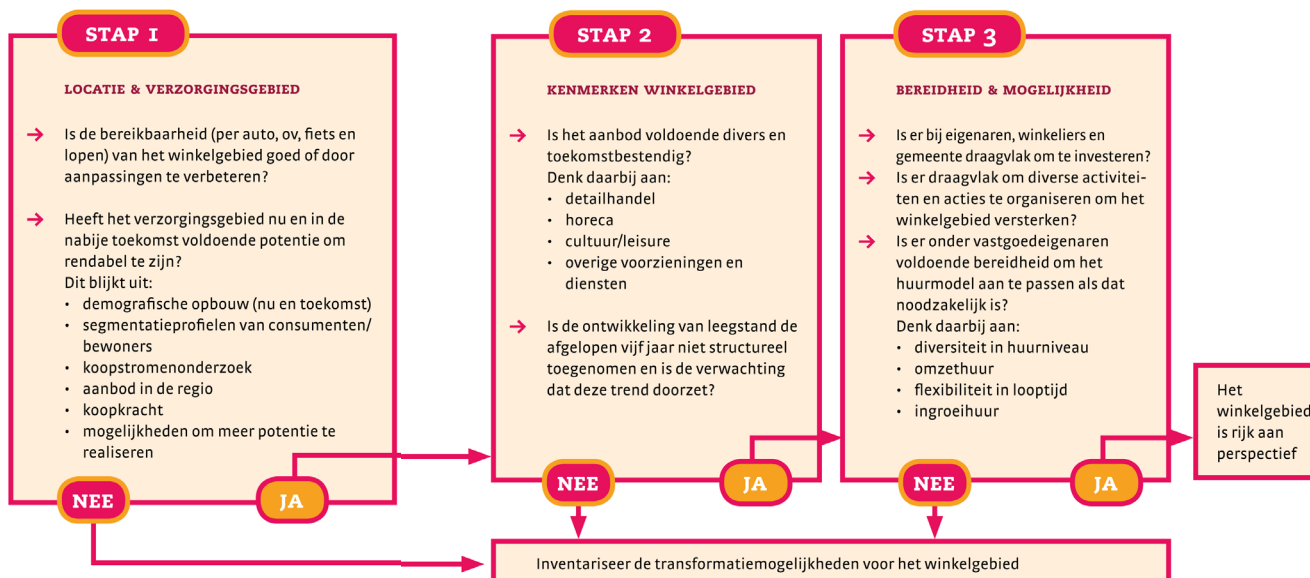


## Instrumenten voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur

Voor lokale en regionale overheden die concreet aan de slag gaan met het maken van keuzes en de transitie van de winkelstructuur wordt, in aanvulling op hoofdstuk vijf van 'Dynamiek door beleid', ook verwezen naar deze publicatie voor belangrijke tips en stappen:



| CHECKLIST GEMEENTELIJK WINKELPOSITIE  |  |   |
|---|--|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• huidige situatie winkelgebiedafbakening</li> <li>• verzorgingsgebied bepalen</li> <li>• functie winkelgebied</li> </ul>   |   |
| <b>Kwantitatieve analyse aantrekkingskracht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• binding</li> <li>• toevloeiing</li> <li>• afvloeiing</li> <li>• online afvloeiing</li> </ul>   | <b>Kwantitatieve analyse vraagzijde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aantal inwoners (huidig en toekomstig)</li> <li>• samenstelling (huidig en toekomstig)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– leeftijd</li> <li>– inkomen</li> <li>– huishoudens</li> </ul> </li> </ul> | <b>Kwantitatieve analyse aanbodzijde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• winkeldichtheid (aantal vierkante meters per inwoner)</li> <li>• branchesamenstelling</li> <li>• relatie leegstands- en huurontwikkeling</li> <li>• planvoorraad</li> </ul> |
| <b>Kwalitatieve analyse aantrekkingskracht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lokale en consumentenbeoordeling                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– bereikbaarheid</li> <li>– winkelaanbod</li> <li>– sfeer/beleving</li> <li>– horeca en diensten</li> <li>– gevoelsleegstand</li> </ul> </li> </ul> | <b>Kwalitatieve analyse vraagzijde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• leefstijlen</li> </ul>   | <b>Kwalitatieve analyse aanbodzijde</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recomandatatie per retailer in het winkelgebied (NPS)</li> <li>• retentie per retailer in het winkelgebied (NLS)</li> </ul>  |
| bereidheid en mogelijkheid stakeholders   |  | belangen stakeholders   |
| concurrentieanalyse: Welke zijn de concurrerende winkelgebieden in het verzorgingsgebied en daarbuiten? En hoe presteren deze?  |  |   |









Droogh Trommelen en Partners (DTNP) - Adviseurs voor Ruimte en Strategie  
Graafseweg 109, 6512 BS Nijmegen | **T** 024 - 379 20 83 | **E** info@dtnp.nl | **W** www.dtnp.nl