

Geertruidenberg, mogelijkheden detailhandel in het centrum

Gemeente Geertruidenberg



Geertruidenberg, mogelijkheden detailhandel in het centrum

Gemeente Geertruidenberg

Rapportnummer:	203x00851.068520_1_2
Datum:	15 maart 2012
Contactpersoon opdrachtgever:	Mevrouw M. Elsevier-van Olst
Projectteam BRO:	Aiko Mein, Wanda Blommensteijn, Rob Soeterboek
Trefwoorden:	Geertruidenberg, detailhandelsstructuur, bestemmingsplan Kom Geertruidenberg, centrumfuncties, programmatische en juridische mogelijkheden
Bron foto kaft:	Hollandse Hoogte 13
Beknopte inhoud:	In dit onderzoek geven wij inzicht in de manier waarop in het bestemmingsplan voor de Kom van Geertruidenberg omgegaan kan worden met de bestemming van detailhandel binnen de centrumdoeleinden teneinde flexibiliteit na te streven en ontwrichtende situaties te voorkomen.

BRO
Hoofdvestiging
Postbus 4
5280 AA Boxtel
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
F +31 (0)411 850 401

Inhoudsopgave	pagina
1. INLEIDING	3
2. VERTREKSITUATIE	5
2.1 Aanbodanalyse	5
2.2 Vraaganalyse	8
3. BELEID EN ONTWIKKELINGEN	11
3.1 Beleid	11
3.2 Ontwikkelingen Geertruidenberg	12
4. ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN GEERTRUIDENBERG-CENTRUM	13
4.1 Huidige structuur	13
4.2 Ontwikkelingsmogelijkheden	14
5. JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN	17
5.1 Achtergrond	17
5.2 Voorstel regeling in bestemmingsplan	18
5.2.1 Maximale flexibiliteit risicovol	18
5.2.2 Optie: vaststellen maximale omvang winkelruimte	19
5.2.3 Voorstel regeling in bestemmingsplan	20

1. INLEIDING

De gemeente Geertruidenberg wil in haar ruimtelijke ordeningsbeleid voor de Markt en omgeving nieuwvestiging van horeca of detailhandel ondersteunen en een meer flexibel beleid ten aanzien van de uitwisselbaarheid van centrumfuncties (wonen, detailhandel, horeca) voeren. Uiteraard dit alles passend in de schaal van Geertruidenberg en met respect voor de bijzondere cultuurhistorische waarden van de stad en de woonfunctie van het gebied.

Het voorontwerp bestemmingsplan 'Kom Geertruidenberg 2011' streeft flexibiliteit na ten aanzien van de uitwisselbaarheid van centrumfuncties (wonen, detailhandel, horeca). In dit onderzoek geven wij inzicht in de manier waarop in het bestemmingsplan voor de Kom van Geertruidenberg omgegaan kan worden met de bestemming van detailhandel binnen de centrumdoeleinden teneinde flexibiliteit na te streven en ontwrichtende situaties te voorkomen.

Wij geven aan welke juridisch-planologische (on)mogelijkheden er zijn om, op basis van een quick-scanachtig distributie-planologisch onderzoek (dpo), het gevaar van een duurzame ontwrichting te voorkomen en hoe dit onderbouwd dient te worden in de plantoelichting.

2. VERTREKSITUATIE

2.1 Aanbodanalyse

Detailhandelsaanbod gemeente Geertruidenberg

Het detailhandelsaanbod in de gemeente Geertruidenberg heeft een omvang van 22.364 m² wvo¹ verspreid over 95 winkels. In de dagelijkse artikelensector beschikken de inwoners over 271 m² wvo per 1.000 inwoners. Dit ligt onder het landelijk gemiddelde van 336 m² wvo. Ook in de niet-dagelijkse artikelensector blijft dit met 778 m² wvo achter bij het landelijk gemiddelde van 1.332 m² wvo.

In volgende tabel is het aanbod binnen de gemeente uitgesplitst naar kern. Specifiek in de kern Raamsdonksveer beschikken de inwoners over een relatief uitgebreid winkelaanbod, zowel in de dagelijkse als niet-dagelijkse artikelensector. De omvang van dit aanbod ligt in lijn met kernen van vergelijkbaar inwonertal.

In de kernen Raamsdonk en Geertruidenberg blijft het aanbod aanzienlijk achter bij de referenties. De inwoners uit beide kernen zijn daardoor zowel voor de dagelijkse boodschappen als niet-dagelijkse aankopen sterk op aanbod elders aangewezen, in de eerste plaats op Raamsdonksveer. Raamsdonksveer heeft dan ook een belangrijke verzorgende functie voor de gehele gemeente Geertruidenberg, zowel voor de dagelijkse als de niet-dagelijkse aankopen.

Tabel: Aanbod detailhandel kernen gemeente Geertruidenberg vergeleken

	Dagelijks		Niet-dagelijks	
	m ² wvo	m ² wvo per 1.000 inw.	M ² wvo	m ² wvo per 1.000 inw.
Geertruidenberg	910	127	874	120
Raamsdonk	44	21	1.238	581
Raamsdonksveer	4.829	410	14.469	1.215
Gemeente Geertruidenberg	5.783	271	16.581	778
Nederlands gemiddelde		336		1.332

Bron: Locatus Verkooppunt Verkenner, november 2011

¹ Winkelvloeroppervlak (wvo): winkelruimte die voor de consument toegankelijk is (dus exclusief magazijn, kantoor, etalage, etc.). Het winkelvloeroppervlak heeft zodoende betrekking op een gedeelte van het bruto vloeroppervlak (bvo). De verhouding varieert per branche, maar in het algemeen kan aangehouden worden dat circa 80% van het bruto vloeroppervlak tot het winkelvloeroppervlak gerekend kan worden.

Winkelaanbod naar winkelconcentratie

De volgende tabel geeft een overzicht van de omvang van de verschillende winkelconcentraties binnen de gemeente.

Naar winkelvestigingen is zowel het dagelijkse als het niet-dagelijkse aanbod voor een belangrijk gedeelte geconcentreerd in het centrum van Raamsdonksveer. Naar winkelvloeroppervlak kent naast het centrum van Raamsdonksveer ook de perifeer gelegen winkelconcentratie Dombosch Boulevard een omvangrijk aanbod. Hier is de vestiging van volumineuze detailhandel toegestaan. Het aanbod in het centrum van Geertruidenberg is qua omvang zeer beperkt en blijft duidelijk achter (zowel qua aantal winkels als totaal winkelvloeroppervlak) bij het centrum van Raamsdonksveer.

Tabel: Aanbod detailhandel in de gemeente Geertruidenberg naar kern

	Dagelijks		Niet-dagelijks	
	Winkels	m ² wvo	Winkels	m ² wvo
Geertruidenberg	7	910	10	874
- Geertruidenberg centrum	4	222	8	764
Raamsdonksveer	17	4.829	55	14.469
- Raamsdonksveer centrum	11	2.168	42	6.172
- Dombosch Boulevard*	0	-	3	circa 5.550
Raamsdonk	2	44	4	1.238
Gemeente totaal	26	5.783	69	16.581

Bron: Locatus Retail Verkenner, november 2011, bewerking BRO*

* Locatus geeft Markt 2 en 37 beide aan als leegstand, hier zijn respectievelijk woonwinkel Oké Woonstyle (oude pand Fauna) en Spullekes (winkel in huishoudelijke artikelen en speelgoed) gevestigd. Bovendien rekent Locatus Van Vught tweewielers aan de Stationsweg tot het centrum, wij laten deze buiten de centrumafbakening. Dombosch boulevard wordt door Locatus niet als specifieke winkelconcentratie onderscheiden. De aanbodgegevens van Locatus zijn hiermee niet geheel up-to-date. Op Dombosch zijn gevestigd Praxis, Fauna Diertotaal en Fauna Hengelsport).

Geertruidenberg centrum

Locatus rekent de straten Markt, Venestraat, Brandestraat en kop Koestraat tot het centrum. Aan de Brandestraat kent momenteel echter geen enkel pand een detailhandelsinvulling; panden zijn ingevuld met horeca, dienstverlening (zoals kapper) en verschillende panden staan leeg. De winkels aan de Koestraat (met uitzondering van de kop waar De Drogist gevestigd is) worden door Locatus niet tot het centrum gerekend. Deze indeling komt goed overeen met de bestemming Centrumdoeleinden-1 in het voorontwerp bestemmingsplan.

Op basis van de afbakening van Locatus telt het centrum van Geertruidenberg momenteel 12 winkels met een totaal winkelvloeroppervlak van 986 m² wvo. Het aanbod bestaat naast enkele winkels in de dagelijkse artikelensector (drogist, slijter, bakker en slager) uit een aantal winkels in verschillende branches binnen de niet-dagelijkse artikelensector (mode, bloemist, antiek, optiek, boek & kantoor, rijwielen

en wonen). Er is daarmee sprake van een beperkt, maar wel een redelijk gevarieerd winkelaanbod. In het centrum van Geertruidenberg ontbreekt een supermarkt. Aan de Koestraat was in het verleden een supermarkt gevestigd, maar deze locatie lijkt ruimtelijk onvoldoende mogelijkheden te bieden voor de vestiging van een supermarkt van deze tijd.

De centrumgebieden binnen de gemeente vergeleken

Het centrum van Geertruidenberg kent een aanzienlijk beperktere omvang dan het centrum van Raamsdonksveer. In volgende tabel is de omvang van de winkelvoorzieningen in het centrum van Geertruidenberg naar branche afgezet tegen de winkelvoorzieningen in het centrum van Raamsdonksveer.

- Geertruidenberg-centrum kent een beperkt aanbod verspreid over verschillende branches; Raamsdonksveer-centrum kent een aanzienlijk uitgebreider aanbod met de nadruk op de dagelijkse boodschappen en aanvullend recreatief winkelaanbod (met een aanzienlijk omvang van de modische branches warenhuis, kleding & mode, schoenen & lederwaren, juwelier & optiek en huishoudelijke & luxe artikelen).

Tabel: Branchering centrumgebieden Geertruidenberg en Raamsdonksveer

	Centrum Geertruidenberg			Centrum Raamsdonksveer		
	aantal winkels	m ² wvo	m ² wvo per winkel	Aantal winkels	m ² wvo	m ² wvo per winkel
Levensmiddelen	3	132	44	7	1.239	177
Persoonlijke verzorging	1	90	90	4	929	232
<i>Subtotaal dagelijkse artikelen</i>	<i>4</i>	<i>222</i>	<i>56</i>	<i>11</i>	<i>2.168</i>	<i>197</i>
Warenhuis	0	-	-	1	410	410
Kleding en mode	2	200	100	15	1.955	130
Schoenen en lederwaren	0	-	-	2	260	130
Juwelier optiek	1	40	40	4	275	69
Huishoudelijke en luxe artikelen	0	0	0	3	790	263
Antiek en kunst	1	140	140	0	-	-
Sport en spel	0	-	-	2	381	191
Hobby	0	-	-	1	50	50
Media	1	114	114	1	210	210
Dier en plant	1	50	50	3	297	99
Bruin- en witgoed	0	-	-	2	300	150
Fietsen en autoaccessoires	1	180	180	1	122	122
Doe-het-zelf	0	-	-	1	116	116
Wonen	1	40	40	6	1.006	168
Overige detailhandel	0	-	-	0	-	-
<i>Subtotaal niet-dag. artikelen</i>	<i>8</i>	<i>764</i>	<i>95</i>	<i>42</i>	<i>6.172</i>	<i>147</i>
Totaal	12	986	82	53	8.340	157

Bron: Locatus 2011, bewerking BRO

- Raamsdonksveer-centrum kan worden getypeerd als het primaire centrumgebied binnen de gemeente, Geertruidenberg-centrum als secundair centrumgebied.
- De gemiddelde omvang van de winkels in Geertruidenberg-centrum bedraagt 85 m² wvo; de winkels in Raamsdonksveer-centrum kennen een gemiddelde omvang van bijna 160 m² wvo.
- Bij benadering heeft het winkelaanbod in Geertruidenberg-centrum een bruto vloeroppervlak van ca. 1.300 m² en Raamsdonksveer-centrum ca. 11.000 m².

Ruimtelijk-functionele structuur Geertruidenberg centrum

Het historisch centrum van Geertruidenberg wordt gevormd door het langgerekte marktplaats. De Venestraat vormt de westelijke toegang van de Markt, terwijl de Koestraat de entree vanuit het zuiden is. De winkels zijn voor het overgrote deel geconcentreerd aan de Markt en daarnaast in beperkte mate aan de aanloopstraten. Kleinschalige winkels in historische panden aan de Markt is kenmerken voor de winkelvoorzieningen. Er staan verschillende panden leeg en/of te huur. Verschillende ondernemingen hebben de deuren in het verleden moeten sluiten. Onlangs hebben zich echter ook nieuwe winkels gevestigd (Woonstyle wonen en huishoudelijke en speelgoedwinkel Spulleke).

2.2 Vraaganalyse

Bevolking en woningbouw

De gemeente Geertruidenberg telt op 1 januari 2011 21.307 inwoners. Hieronder volgt een overzicht van het inwonertal per kern.

Tabel: Inwonertal Geertruidenberg naar kern*

Geertruidenberg	7.180
Raamsdonk	2.130
Raamsdonksveer	11.775
Gemeente Geertruidenberg	21.085

Bron: CBS Statline, peildatum 1 januari 2010

* Het CBS heeft nog geen inwonertallen naar kern beschikbaar voor peildatum 1 januari 2011

Volgens de provinciale bevolkingsprognose² zal het aantal inwoners van de gemeente tot 2025 nog bescheiden groeien met ca. 290 inwoners (1,4%) om daarna weer licht te dalen. De woningvoorraad zal in tot het genoemde jaar naar verwachting nog met ca. 700 toenemen, De gemiddelde woningbezetting zal dus nog iets afnemen.

² De bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisatie 2011, provincie Noord-Brabant

De woningbouw zal voornamelijk plaatsvinden in het gebied tussen de kernen Geertruidenberg en Raamsdonksveer, en daarnaast zijn er in beide kernen nog meerdere inbreidingslocaties. Gezien de uitgangssituatie en de situering van de woningbouwlocaties, mag worden dat met name het centrum van Raamsdonksveer zal profiteren van de bevolkingsontwikkeling in de gemeente.

Het inkomensniveau van de inwoners van de gemeente ligt iets boven het Nederlandse gemiddelde (ca. 1,4%). Daarmee is het onwaarschijnlijk dat de bestedingen in de winkels veel afwijken van het landelijke beeld³.

Koopstromen

Er zijn geen recente koopstroomgegevens voorhanden. Uit het in 2005 gehouden Koopstromenonderzoek West Brabant⁴ blijkt wel dat het overgrote deel (93%) van de bestedingen van de inwoners van de gemeente aan dagelijkse artikelen gedaan wordt bij de winkels in de eigen winkels, en ruim de helft (57%) van de bestedingen aan niet-dagelijkse artikelen. Het aandeel omzet van buiten de gemeente bedraagt in laatstgenoemde sector ca. 12%. Het winkelaanbod in de gemeente Geertruidenberg heeft daarmee vooral een lokaalverzorgende functie.

Hoewel er geen koopstromen op kernniveau bekend zijn, mag op basis van het aanwezige aanbod verwacht worden dat het overgrote deel van de winkelbestedingen in beide sectoren in Raamsdonksveer gedaan worden.

³ Alleen als er sprake is van een afwijking van 5% of meer wordt gewoonlijk een correctie toegepast op de landelijke bestedingscijfers.

⁴ SES West Brabant 2005

3. BELEID EN ONTWIKKELINGEN

3.1 Beleid

Detailhandelsnota

De detailhandelsnota van de gemeente Geertruidenberg 'Wandel en handel' is in 2000 opgesteld. In deze nota wordt een toekomstgerichte visie verwoord waarin, onder het waarborgen van alle in het geding zijnde belangen, de kwaliteit van het voorzieningenniveau op detailhandels- en horecagebied en nieuwe initiatieven worden gestimuleerd.

- De nota detailhandel kent aan het centrum van Raamsdonskveer de functie van hoofdwinkelgebied met subregionale functie, met detailhandelsondersteunende horeca en een functie voor uitgaanshoreca toe.
- De nota detailhandel kent aan de kern Geertruidenberg de functies toe van een volledig basispakket om in dagelijkse behoeften te voorzien en het stimuleren van (economische) activiteiten die de toeristische, historische kansen van Geertruidenberg betreffen (specifieke detailhandel en specifieke horeca).
- De nota geeft aan dat het hoofdwinkelgebied van Geertruidenberg zich concentreert op de Markt, Elfhuizen en de kop van de Venestraat. Daarnaast zijn er nog enkele aanloopstraten.

Voorontwerp bestemmingsplan

De gemeente Geertruidenberg wil in haar ruimtelijke ordeningsbeleid voor de Markt en omgeving nieuwvestiging van horeca of detailhandel ondersteunen en een meer flexibel beleid ten aanzien van de uitwisselbaarheid van centrumfuncties (wonen, detailhandel, horeca) voeren. Uiteraard dit alles passend in de schaal van Geertruidenberg en met respect voor de bijzondere cultuurhistorische waarden van de stad.

Algemene uitgangspunten:

- Voor het centrumgebied (Markt en directe omgeving) wordt concentratie en daarmee versterking van winkels en horeca nagestreefd.
- Verlevendiging van de Markt en directe omgeving met horeca.
- Voor de aan- en uitloopgebieden wordt een concentratie en daarmee versterking van de toeristisch recreatieve kwaliteiten nagestreefd. Wonen afgewisseld met bijzondere detailhandel (bijv. galerie, snuisterijenwinkeltje etc.) bepaalt hier de sfeer. In deze gebieden is geen ruimte voor horeca.
- Het centrumgebied bestaat uit de Markt, Elfhuizen, de kop van de Venestraat en de Brandestraat.

- De aan- en uitloopgebieden bestaan uit de Vismarktstraat, de Koestraat tot de Doelestraat en de Venestraat tot de Meistraat,

3.2 Ontwikkelingen Geertruidenberg

- In 2009 heeft de gemeenteraad het masterplan voor het centrum van Raamsdonksveer vastgesteld. Het masterplan is de rode draad voor de ontwikkeling en de versterking van het centrum.
- Uitbreiding Dombosch Boulevard; er wordt gewerkt aan een verdere invulling van de volumineuze detailhandelszone op het industrieterrein Dombosch in Raamsdonksveer. De bedoeling is dat de panden naast Praxis worden gesloopt en plaats maken voor nieuwe grootschalige detailhandel.

4. ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN GEERTRUIDENBERG-CENTRUM

4.1 Huidige structuur

Detailhandelsstructuur gemeente Geertruidenberg

In totaliteit beschikt de gemeente Geertruidenberg niet over een relatief uitgebreid winkelaanbod. Wel is er een aanzienlijk aanbod gevestigd in het centrum van Raamsdonksveer en op de locatie voor volumineuze detailhandel Dombosch Boulevard. Raamsdonksveer centrum staat bovenaan de hiërarchie van detailhandelsconcentraties binnen de gemeente en heeft een belangrijke verzorgende functie voor de gehele gemeente op het gebied van dagelijkse boodschappen en aanvullend niet-dagelijks aanbod (in belangrijke mate recreatief winkelaanbod). De perifere concentratie voorziet in belangrijke mate in een minder frequent benodigd en doelgericht bezocht aanbod. Het centrum van Geertruidenberg vormt binnen de gemeente een secundair winkelgebied.

Detailhandelsstructuur kern Geertruidenberg

Het aanbod in specifiek de kern Geertruidenberg is beperkt van omvang en dat geldt ook voor het centrum van Geertruidenberg. Het centrum is duidelijk ondergeschikt aan het hoofdwinkelcentrum binnen de gemeente en de winkels kennen gemiddeld een kleine omvang. Het centrum vervult echter wel zeker in een bepaalde behoefte. De inwoner van de kern Geertruidenberg kan hier terecht voor een bepaald basis voorzieningenpakket (echter zeker niet compleet), terwijl een gedeelte van het aanbod een bovenlokale aantrekkingskracht kent.

Toeristische aantrekkingskracht onvoldoende

De combinatie met het historische karakter van de Markt en omgeving en horecavoorzieningen bepaalt in belangrijke mate de toeristische attractiviteit van de vestingstad. Deze toeristische attractiviteit komt echter onvoldoende uit de verf, hetgeen onder meer blijkt uit de sluiting van verschillende ondernemingen in het centrumgebied in het verleden. Bovendien heeft de horeca momenteel geen prominente plek op de Markt, in die zin “leeft” de Markt weinig en is mede daardoor niet te vergelijken met bijvoorbeeld een vestingstad als Heusden.

4.2 Ontwikkelingsmogelijkheden

Versterking toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht

Het beleid van de gemeente is er op gericht meer uit de toeristisch-recreatieve kenmerken van Geertruidenberg te halen en de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht van het centrum te versterken. Uitbreiding van detailhandels- en horecavoorzieningen passend bij de schaal en het karakter van Geertruidenberg bieden daar de mogelijkheden voor. Er bestaat een directe wisselwerking tussen het aanbod aan publieksgerichte voorzieningen als winkels, horeca en diensten en de aantrekkingskracht op bezoekers van verder weg. Zonder een aantrekkelijk publieksgericht aanbod zullen slechts weinig bezoekers van verder weg naar Geertruidenberg komen, maar zonder deze bezoekers is de markthaalbaarheid voor dergelijke voorzieningen ontoereikend.

Ruimtelijke concentratie van voorzieningen

De belangrijkste opgave in de versterking van de toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht is de voorzieningen zoveel mogelijk te concentreren, waardoor een aantrekkelijk en aaneengesloten voorzieningengebied ontstaat. De "Detailhandelsnota 2000" legt met betrekking tot de detailhandelstructuur een accent op de wanden langs de Markt en Brandestraat. Kleinschalige winkeltjes, gericht op beleving van de historische stad zijn welkom. Deze dienen primair te worden gevestigd in het gebied aan de Markt. Daarnaast is, op kleine schaal, de vestiging van kleine, bijzondere winkeltjes in de aanloopstraten aanvaardbaar. Op basis van dit beleid wordt reeds gestreefd naar de gewenste concentratie van (toekomstig) aanbod.

Functionele versterkingsmogelijkheden

De vestiging van nieuwe winkels passend bij de schaal en het karakter van Geertruidenberg dienen zoveel mogelijk gefaciliteerd en waar mogelijk gestimuleerd te worden, met name kleinschalige winkels die de levendigheid in de kern bevorderen en toeristisch-recreatief als wervend functioneren. Dit kunnen zowel speciaalzaken in de dagelijkse artikelensector betreffen als bijzondere zaken in de niet-dagelijkse artikelensector.

Supermarkt?

Met een mogelijke komst van een supermarkt naar, of in de directe omgeving van, het centrum van Geertruidenberg kan de inwoners een enigszins compleet boodschappenpakket worden geboden. Momenteel moeten zij daarvoor naar Raamsdonksveer of naar de supermarkt in Geertruidenberg-West. Doordat de dagelijkse boodschappen in de directe woon- en leefomgeving kunnen worden gedaan, zal de oriëntatie op aanbod elders (enigszins) afnemen. Dit biedt op haar beurt weer omzetmogelijkheden voor het overige winkelaanbod in het centrum van Geertruidenberg dat hier op aansluit (drogist, versspeciaalzaken als bakker en slager).

Op de aanbieders in de meer recreatieve branches als mode, kunst en woonaccessoires heeft dit minder effect. Dit aanbod wordt in minder sterke mate gecombineerd met het doen van de dagelijkse boodschappen en kent naast de lokale verzorgingsfunctie bovendien een bovenlokale aantrekkingskracht.

Het voormalige supermarktpand aan de Koestraat biedt onvoldoende ruimtelijk-functionele mogelijkheden voor de vestiging van een nieuwe supermarkt. Bij een mogelijke verplaatsing van verpleeghuis De Riethorst zou deze locatie wel in aanmerking kunnen komen voor de vestiging van een dergelijke aanbieder. Deze locatie lijkt binnen het centrum van Geertruidenberg de enige die een dergelijke ruimtevraag kan faciliteren en kan bijdragen aan een versterking van de centrumfunctie.

Het verdient aanbeveling om naar de toekomst toe de mogelijkheden voor de vestiging van een supermarkt in het centrum (nieuwvestiging dan wel verplaatsing) niet op voorhand uit te sluiten en te bekijken wanneer er zich (ruimtelijke) mogelijkheden voordoen.

Streven: complementariteit met Raamsdonksveer-centrum

Bij uitbreiding en versterking van het aanbod in Geertruidenberg-centrum moet er in algemene zin naar gestreefd worden dat beide centra zo veel mogelijk complementair aan elkaar zijn. Dit houdt in ze ieder een eigen karakter en functioneel profiel kennen en elkaar daardoor aanvullen. Het centrum van Geertruidenberg onderscheidt zich op basis van het historische en toeristische profiel. De winkelvoorzieningen dienen bij voorkeur bij te dragen aan de gewenste versterking van dit profiel. Enige overlap in winkelaanbod zal er altijd blijven, maar juist de vestiging van onderscheidende (soorten) winkels/formules kan de autonome aantrekkingskracht van Geertruidenberg als winkelcentrum versterken. Bestemmingsplanmatig is dit zeker in een centrumgebied echter niet of nauwelijks te regelen: het is vooral de markt zelf die hier invulling aan dient te geven. Wel kan de maximum-maatvoering van de winkels in het bestemmingsplan geregeld worden, waardoor aansluiting verkregen wordt met het kleinschalige karakter van Geertruidenberg-centrum en invulling wordt gegeven aan de beoogde toeristisch-recreatieve versterking en complementariteit met Raamsdonksveer-centrum.

Kwantitatieve ontwikkelingsmogelijkheden

Met de versterking en uitbreiding van het voorzieningenniveau in Geertruidenberg-centrum wordt een versterking van de toeristische aantrekkingskracht nagestreefd. Het aanbod zal daarbij voor een belangrijk gedeelte functioneren op basis van de uitgaven van bezoekers van buiten de eigen gemeente. Aan de omvang van de doorontwikkeling van detailhandelsvoorzieningen in Geertruidenberg-centrum dienen echter wel enige restricties gekoppeld te worden teneinde mogelijke negatieve effecten op de gemeentelijke detailhandelsstructuur zo veel mogelijk te voorkomen. In het volgende hoofdstuk doen wij hier voorstellen voor.

5. JURIDISCHE MOGELIJKHEDEN

5.1 Achtergrond

Er is de laatste 2-3 jaar veel geschreven over de (on)mogelijkheden van branchering in bestemmingsplannen. Dit uiteraard in het licht van de nieuwe Wro / Bro (in 2008), de jurisprudentie daaromtrent en – vooral – de gevolgen van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) en de jurisprudentie die daar inmiddels ook is gevormd.

In de ruimtelijke ordening dient op basis van ruimtelijk relevante argumenten beoordeeld te worden of een bepaald initiatief kan worden ingepast. Daarin speelt o.a. ook de vraag of het initiatief resulteert in een duurzame ontvruchting van de voorzieningenstructuur. Het gaat hierbij om de effecten op de structuur, dus het geheel van de winkelvoorzieningen. Een verslechterde concurrentiepositie voor individuele bedrijven is geen ruimtelijk relevant argument⁵. Bij haar besluitvorming behoort een overheid zich niet te mengen in onderlinge concurrentieverhoudingen. Dat is meermaals bevestigd in de jurisprudentie (zie hierna).

Jurisprudentie

De nieuwste lijn in de jurisprudentie komt van het Europese Hof: beperken van de vrijheid van vestiging mag alleen als dat door dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. Daartoe worden onder meer gerekend milieubescherming, ruimtelijke ordening en consumentenbescherming: het mag niet gaan om een zuiver economisch belang (zie uitspraken door het Europese Hof van Justitie⁶). Het verplichte DPO om voldoende marktruimte aan te tonen of de effecten van een nieuwe winkel op de structuur van de detailhandel, is niet (meer) toegestaan als vergunningenvereiste. Het DPO kan wellicht wel als nadere onderbouwing worden gehanteerd, bijv. ingestoken vanuit de consumentenbescherming en ruimtelijke effecten, maar een verplicht DPO als voorwaarde bij een afwijkingsregel of ontheftingsregel bijv. kan niet meer.

De nieuwe lijn in de Nederlandse rechtspraak luidt dat voor het antwoord op de vraag of sprake is van duurzame ontvruchting van het voorzieningenniveau in een bepaalde sector, geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de omstandigheid dat er overaanbod is en mogelijke sluiting van bestaande vestigingen. Van belang is dat de inwoners van de gemeente op aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde of dagelijkse inkopen kunnen blijven doen (vergelijk: consumenten-

⁵ ABRS 2 oktober 2001, zaaknummer 200105597/1

⁶ Europese Hof van Justitie 24 maart 2011, zaak C-400/08: Vrijheid van vestiging van winkels (in Catalonië), onder de punten 73 en 74. Zie ook het arrest van het Hof van 15 april 2010, CIBA, C-96/08, onder punt 48

bescherming). Onduidelijk is tot op heden wat hierbij een aanvaardbare afstand is en of het daadwerkelijk alleen om dagelijkse inkopen gaat.

Verder geldt daarbij dan dat voor een aanmerkelijk gedeelte van de inwoners van de gemeente door het te verwachten wegvallen van een of meer voorzieningen geen wezenlijke beperkingen ontstaan bij het aankopen van die betreffende producten/diensten. Vgl. ABRvS 10 juni 2009, zaak nr. [200808122/1/R3](#), Gst 2009/111 en ABRvS van 2 december 2009 in zaak nr. [200901438/1/R3](#) en 200808233, LJN BL0728 PDV Overijssel.

5.2 Voorstel regeling in bestemmingsplan

5.2.1 Maximale flexibiliteit risicovol

Zeer grote uitbreiding winkelruimte mogelijk

In het voorontwerpbestemmingsplan 'Kom Geertruidenberg 2011' is flexibel omgegaan met de centrumfuncties. Deze kunnen rechtstreeks onderling verkleuren. Hierdoor is het in theorie mogelijk dat, indien alle beschikbare panden ingevuld zouden worden door detailhandel, dit tot een totaal brutovloeroppervlak (bvo) van ca. 15.000 m² detailhandel zou leiden (bij een maximum van 150 m² bvo per pand). Hoewel dit in de praktijk niet snel voor zal komen, is het ook niet uit te sluiten dat dit gebeurt, of dat een aanzienlijk deel van de betreffende panden een winkelinvulling krijgt. Daarmee kan het centrum van Geertruidenberg in theorie even groot of groter dan het centrum van Raamsdonksveer. Dit zou de positie van Raamsdonksveer kunnen ondermijnen en eventueel kunnen resulteren in een grote leegstand in dat winkelcentrum. Niet alleen past dat niet in het gemeentelijke detailhandelsbeleid, het is ook mogelijk dat een beroep wordt gedaan op het risico van duurzame ontvruchting. En dan is het mogelijk dat de rechter de regeling op die grond vernietigt.

Kans op duurzame ontvruchting

De Raad van State heeft eerder bepaald dat, indien er sprake is van een dusdanig grote overschrijding van de meest optimale distributieve invulling dat dit mogelijk tot duurzame ontvruchting leidt (in ieder geval bij een overschrijding met 60%), hieraan juridisch-planologische beperkingen gesteld dienen te worden. Hierbij dient uitgegaan te worden van de maximale juridisch-planologische mogelijkheden, want deze zijn maatgevend voor de toetsing van de omgevingsvergunning voor bouwen⁷. Marktwerving of feitelijk beschikbare fysieke ruimte zijn geen goede argumenten om het niet te regelen⁸. Omdat in het onderhavige geval het bestemmingsplan het onderling verkleuren van centrumfuncties naar detailhandel rechtstreeks mogelijk

⁷ Ten tijde van de uitspraak van de Raad van State nog bouwvergunning.

⁸ ABRS 7-12-2005, 200502686/1 (Boreelkazerne Deventer).

maakt, kan gebruikmaking van de maximale juridisch-planologische mogelijkheden leiden tot een risico op duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur van de gemeente Geertruidenberg.

Conclusie: Er bestaat gezien de jurisprudentie een groot risico dat een regeling met een maximale flexibiliteit wegens onvoldoende onderbouwing en mogelijke kans op duurzame ontwrichting, uiteindelijk door de Raad van State vernietigd zal worden.

Dit risico kan eventueel afgedekt worden door een maximale distributieve ruimte vast te stellen. In de navolgende subparagraaf wordt hier nader op ingegaan.

5.2.2 Optie: vaststellen maximale omvang winkelruimte

Bij het vaststellen van deze maximale distributieve ruimte moet de balans gezocht worden tussen enerzijds het voorkomen van negatieve effecten op Raamsdonksveer-centrum en anderzijds het voldoende mogelijkheden geven aan de detailhandel in Geertruidenberg-centrum. Hierbij mag het voorkomen van negatieve effecten op Raamsdonksveer-centrum niet geïnterpreteerd worden als het voorkomen van (oneerlijke) concurrentie. Ruimtelijk gezien maakt het niet uit of een (individuele) winkel nog bestaansrecht heeft als gevolg van eventuele planologische wijzigingen. Wel mag men de voorzieningenstructuur in zijn algemeenheid bezien in het kader van ruimtelijke kwaliteit.

Geen duidelijke criteria

Het risico op duurzame ontwrichting van deze structuur is hier slechts één aspect van. Maar tussen een duurzaam ontworpen voorzieningenstructuur en een 'gezonde' voorzieningenstructuur zit nog een groot grijs gebied, waarbinnen het niet altijd even duidelijk is of en zo ja, in hoeverre men mag sturen. Ook binnen dit grijze gebied zijn nog steeds mogelijkheden om te sturen, ter handhaving en/of bevordering van de ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld om leegstand en verpaupering te voorkomen of om een bepaald concept c.q. thema te realiseren waardoor een bepaald gebied een ruimtelijke kwaliteitsimpuls krijgt. Dit wordt door jurisprudentie ondersteund, zij het erg casuïstisch en impliciet.⁹ Zo heeft de Raad van State ook aangegeven dat branchering is toegestaan op basis van ruimtelijke overwegingen, waaronder o.a. de beoogde instandhouding van een levendig stadscentrum door bepaalde vormen van detailhandel alleen in het stadscentrum toe te staan.¹⁰ Heel duidelijke criteria zijn er dus niet en het hangt ook af van de mate waarin de regeling beperkt dan wel zaken toelaat.

⁹ O.a. ABR 20-9-2006, LJN: AY8505 (Leeuwarden).

¹⁰ ABR 6-7-2009, LJN: BJ4090 (Maastricht). Hoewel het in dit geval om een concreet bouwplan ging, is de betreffende bestemmingsbepaling wel uitgelegd in de geest van het doel van het bestemmingsplan, namelijk handhaven en bevorderen van de levendigheid van het centrum.

Sluitende onderbouwing onmogelijk

In het onderhavige geval is het de bedoeling om excessen te voorkomen, waardoor de mate van sturing beperkt blijft. Dat vraagt om een goede onderbouwing van de maximaal toelaatbare omvang van de detailhandel in Geertruidenberg-centrum met een beroep op de ruimtelijke kwaliteit van de voorzieningenstructuur van de gemeente Geertruidenberg. **Een dergelijke onderbouwing is echter niet te geven omdat de aangegeven omvang altijd arbitrair zal zijn.** Bij ieder maximaal metrage dat aangegeven wordt, is vrijwel meteen sprake van willekeur; waarom deze grens? Uit algemene jurisprudentie en wetshistorie blijkt dat beperkingen altijd objectief bepaalbaar moeten zijn.

In dit geval zijn er allerlei factoren die van invloed zijn op de effecten van winkelontwikkelingen in de ene kern op de (ontwikkeling van) het winkelaanbod in de nevengelegen kern. Denk hierbij aan onzekerheden over de bevolkingsontwikkeling, het koopgedrag van de consumenten, de opkomst van het webwinkelen, de ontwikkelingen in omringende winkelcentra van een hogere orde, etc. Maar ook de daadwerkelijke winkelontwikkeling in Geertruidenberg zelf is van invloed: is het aanbod helemaal gericht op het toeristisch-recreatief bezoek, dan zal het effect op Raamsdonksveer-centrum heel beperkt of zelfs positief kunnen zijn. Is er daarentegen sprake van veel overlap in het aanbod in beide winkelcentra, dan kunnen de effecten heel groot zijn.

Conclusie: Het vaststellen van een maximale distributieve ruimte voor Geertruidenberg-centrum is geen reële optie omdat deze niet objectief te onderbouwen is vanuit ruimtelijke motieven.

5.2.3 Voorstel regeling in bestemmingsplan

Uitgaan van verworven rechten geeft ook flexibiliteit

Wij stellen voor in de nieuwe bestemmingsplanregeling meer te laten aansluiten bij de huidige regeling. Op basis van het vigerende bestemmingsplan hebben 33 panden in het centrumgebied een detailhandelsbestemming en nog eens 8 panden een bestemming centrumdoeleinden waartoe ook detailhandel behoort. Momenteel zijn er slechts 12 winkels in het centrum van Geertruidenberg. Er is dus momenteel al een hele grote "virtuele" reserve aan winkelruimte aanwezig, waar winkelondernemers gebruik van zouden kunnen maken. Dit geeft ons inziens al heel veel flexibiliteit.

Omvang detailhandel en effecten op de detailhandelsstructuur

Indien de 29 panden met detailhandelsbestemming allemaal verwinkeld worden, komt er, uitgaande van een maximale bvo van 150 m² per pand (zie hierna) maximaal 4.350 m² bvo bij. Momenteel is er 986 m² wvo aanwezig, hetgeen overeenkomt

met ca. 1.300 m² bvo¹¹. In totaliteit omvat het centrum van Geertruidenberg dan ca. 5 650 m² bvo. Zelfs als rekening gehouden wordt met eventuele afwijkingen (zie hierna) dan komt de totale omvang hooguit op ca. 7.000 bvo (= ca. 5.250 m² wvo). Daarmee blijft men altijd complementair aan Raamsdonksveer centrum, zijn er daar geen daar geen wezenlijke, structurele negatieve effecten te verwachten en past de regeling binnen het beleid.

Verruiming maatvoering bedrijven

Het verruimen van de maximaal toegestane brutovloeroppervlakte per bedrijf naar 150 m² voor het C1-gebied geeft bestaande bedrijven de mogelijkheden te groeien en wordt ingespeeld op de marktontwikkelingen (schaalvergroting). De huidige winkels in het centrum van Geertruidenberg beschikken over een gemiddeld wvo van circa 80 m² wvo = ca. 105 m² bvo. in andere centrumgebieden met een sterk toeristisch-recreatief karakter zoals Heusden-centrum ligt de gemiddelde omvang ongeveer hetzelfde niveau. Met een maximale maat van 150 m² bvo (circa 120 m² wvo) kan voldoende ruimte geboden worden aan het grootste deel van het reguliere en bij Geertruidenberg passend winkelaanbod. Hiermee wordt tegelijkertijd ook vastgehouden aan de kenmerkende kleinschaligheid van het aanbod passend bij Geertruidenberg en passend bij het cultuurhistorisch waardevolle karakter. Voor de sommige winkel(formule)s biedt dit echter onvoldoende fysieke ruimte. Hiervoor is Raamsdonksveer-centrum dan de aangewezen plek binnen de gemeente en in specifieke gevallen de Dombosch Boulevard. En in bijzonder gevallen kan een afwijkingsregeling uitkomst bieden (zie hierna). Op deze manier blijft de voorzieningenstructuur beheersbaar.

Voor de in het vigerende bestemmingsplan voor de C2-gebieden (aan- en uitloopgebieden) aangehouden 50 m² bvo voor (nieuwe) detailhandelsvestigingen speelt in principe dezelfde discussie als voor de C1-gebieden. Het rechtstreeks overal toestaan van extra vierkante meters detailhandel (ook al is dit bij C2-gebieden beperkter dan in C1-gebieden) leidt juridisch gezien tot een groot totaaloppervlak detailhandel. De onderbouwing hiervan is lastig vanwege dezelfde problematiek als bij C1. Bij de C2-gebieden is het zelfs nog wenselijker om een goede afweging op maat te maken, omdat de focus voor winkelconcentratie in principe bij de C1-gebieden ligt. Daarom is het voorstel om ook voor de C2-gebieden uitsluitend detailhandel toe te staan, daar waar dit al bestaand is. Voor de verdere juridische constructie en distributieplanologische onderbouwing wordt verwezen naar hetgeen reeds gesteld is over de C1-gebieden.

Het hanteren van een maximale oppervlaktemaat in het bestemmingsplan om een concentratie van kleinere winkels te realiseren, is in 2009 door de Afdeling geaccepteerd om een attractief winkelgebied te kunnen creëren (ABRS 20-5-2009 (Bres-

¹¹ Verhouding bvo-wvo is gewoonlijk ca. 100-75

kens)). Andere voorwaarden zijn o.a. de verkeersaantrekkende werking en voorzien in voldoende parkeergelegenheid.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

In het huidige voorontwerpbestemmingsplan is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor maximaal 3 winkels tot maximaal 250 m² bvo. Wij adviseren om deze afwijkingsbevoegdheid niet afhankelijk te stellen van een aantal winkels of een bepaalde maximale oppervlakte. Sowieso is het nu voorgestelde maximaal toegestane aantal van 3 winkels tamelijk willekeurig en ditzelfde geldt voor de maat van 250 m² bvo. Hierdoor is dit lastig te onderbouwen. Daarnaast blijkt uit de retailpraktijk dat er vaak initiatieven voorbij komen die niet passen binnen de vooraf geschetste randvoorwaarden, maar wel een waardevolle toevoeging zijn, bijv. door een bepaalde mate van uniciteit. Ten slotte geldt dat de kleinschaligheid van de panden in het centrum van Geertruidenberg grotendeels voor een automatische regulering zorgt; er zijn gewoonweg weinig panden aan de Markt waarbinnen een groot aantal m² bvo mogelijk is.

Daarom adviseren wij om voor de toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid te toetsen aan het detailhandelsbeleid voor de gemeente Geertruidenberg of er mogelijk negatieve effecten ontstaan voor de voorzieningenstructuur in het algemeen en Raamsdonksveer-centrum in het bijzonder. Al naar gelang de afwijking ten opzichte van de rechtstreeks toegestane maat van 150 m² bvo groter wordt, is de motiveringsplicht ook groter. Een voorbeeld: een bestaande winkel wil een beetje uitbreiden, waardoor deze een totaaloppervlak van 180 m² bvo krijgt. Het is evident dat deze 30 m² extra niet tot een duurzame ontwrichting of een aantasting van de detailhandelsstructuur zal leiden. Dit wordt echter anders als er meerdere aanvragen komen voor de vestiging van een grotere modezaak van bijvoorbeeld 500 m² bvo of meer. Daar staat echter weer tegenover dat indien zich een supermarkt wil vestigen op een geschikte locatie binnen het plangebied dit vanuit de consumentenverzorging een gewenste ontwikkeling kan zijn.

Een groot **voordeel** van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is dat er een signaalfunctie ontstaat richting ondernemers; doordat de bestemmingsplanregeling zich beperkt tot de vigerende rechten, voor wat betreft detailhandel, kan de indruk ontstaan bij de ondernemers uit het centrum dat zij in hun mogelijkheden beperkt worden. Door deze afwijkingsbevoegdheid in het plan zelf op te nemen, geeft de gemeente aan dat zij in principe wel mogelijkheden willen bieden voor uitbreiding, maar dat dit wel een belangenafweging op maat vergt. Een belangrijk onderdeel van deze belangenafweging is de locatie; het woon- en leefklimaat van de omliggende woningen.

Een **nadeel** van deze constructie is dat, zoals eerder al gezegd, er vaak initiatieven voorbij komen die niet passen binnen de vooraf geschetste randvoorwaarden, maar bijvoorbeeld vanuit uniciteit wel wenselijk zijn.

Optie: buitenplanse afwijkingsbevoegdheid

Een andere optie is om eventuele aanvragen voor uitbreiding middels een buitenplanse afwijkingsbevoegdheid te behandelen (de zgn. 'kruimelgevallenlijst'). Doordat in het nog op te stellen detailhandelsbeleid specifieke aandacht geschonken kan worden aan de wijze waarop deze aanvragen behandeld worden, kan per initiatief maatwerk geleverd worden. In het detailhandelsbeleid kunnen de voorwaarden immers binnen een ruimere context geplaatst worden en kunnen ruimere marges c.q. beleidsvrijheid geboden worden dan in een wat meer stringente afwijkingsregeling in het bestemmingsplan. Dit is een **voordeel** ten opzichte van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Met name voor initiatieven die niet voorzien kunnen worden, is deze oplossing bij uitstek geschikt.

In dat geval wij adviseren om in het nog op te stellen detailhandelsbeleid aandacht te schenken aan de wijze waarop gebruik gemaakt zal worden van de afwijkingsbevoegdheid en op welke wijze verschillende initiatieven gemotiveerd dienen te worden (o.a. branchering, afmetingen, locatie, ruimtelijke uitstraling, uniciteit, complementariteit, etc). Hiervoor kunnen randvoorwaarden opgenomen worden. Een ander **voordeel** van deze koppeling tussen bestemmingsplan en detailhandelsbeleid is dat het detailhandelsbeleid eenvoudiger aangepast of aangevuld kan worden dan het bestemmingsplan. Doordat het toetsingskader op deze manier flexibel wordt gemaakt, blijft het bestemmingsplan actueel.

Een **nadeel** is dat het op deze manier lijkt alsof de gemeente geen uitbreidingsmogelijkheden toe wil bieden, omdat deze mogelijkheden niet direct zichtbaar zijn in het bestemmingsplan.

Wel blijft natuurlijk een **combinatie** van beiden mogelijk; een standaard uitbreidingsregeling in het bestemmingsplan en een beleidsmatig vormgegeven mogelijkheid voor unieke, onvoorziene initiatieven.

Voorbeeld afwijkingsbevoegdheid:

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van:

1. het bepaalde in lid ... ten behoeve van de vestiging of uitbreiding van een detailhandelsbedrijf met een bedrijfsvloeroppervlak groter dan 150 m², met dien verstande, dat:
 - a. voldoende gemotiveerd wordt dat het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid niet leidt tot een duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur van de gemeente Geertruidenberg in het algemeen en het centrum van Raamsdonksveer in het bijzonder. Hierbij dient het gemeentelijk detailhandelsbeleid betrokken te worden. Al naar gelang de afwijking ten opzichte van de rechtstreeks toegestane maat van 150 m² bvo per detailhandelsbedrijf groter is, wordt naar evenredigheid ook de motiveringsplicht zwaarder;
 - b. de verkeersaantrekkende werking niet onevenredig groot is;
 - c. er voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid;

- d. het karakter van het concentratiegebied niet in onevenredige mate wordt aangetast;
- e. het cultuurhistorische karakter van het beschermd stadsgezicht niet wordt aangetast.

