

Deskundigennotitie Dienstenrichtlijn De Tweeling Nieuw-Amsterdam-Veenoord



Mans Otter & Zn Woninginrichting
Onimex Ruitersport

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Emmen heeft een verzoek gekregen tot aanpassing van het bestemmingsplan Nieuw-Amsterdam/Veenoord, 'Bedrijventerrein De Tweeling'. De eigenaar van het bedrijfspand De Velden 1 wil dit bestemmingsplan laten aanpassen om een brede detailhandelsbestemming mogelijk te maken op zijn pand. Het pand heeft een omvang van circa 3.300 m² bvo, het perceel circa 5.600 m² bvo. De locatie ligt midden op het bedrijventerrein en vormt een zichtlocatie aan de rotonde Boerdijk / De Velden. De Boerdijk is een van de twee ontsluitingsroutes van Nieuw-Amsterdam/Veenoord van en naar snelweg A37 en de woonplaats Emmen. De huidige invulling van het bedrijfspand is een showroom / opslag voor Mans Otter & Zn Woninginrichting en voor Onimex Ruitersport. De nieuwe invulling is onbekend.

Figuur 1: Ligging locatie De Velden 1 op het bedrijventerrein De Tweeling.



Bron: Bestemmingsplan De Tweeling en Google Maps.

De eigenaar heeft bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van de gemeenteraad van de aanpassing van het bestemmingsplan. Hij verwijst naar de Dienstenrichtlijn waaraan het bestemmingsplan moet voldoen. Er moet voldaan worden aan de eisen van de Dienstenrichtlijn als er territoriale beperkingen worden gesteld aan detailhandel op dit bedrijventerrein. Binnen de Dienstenrichtlijn is het opleggen van territoriale beperkingen alleen toegestaan als wordt voldaan aan drie voorwaarden:

1. Territoriale beperkingen mogen niet discriminatoir zijn: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
2. Territoriale beperkingen moeten noodzakelijk zijn: er moet een dwingende reden van algemeen belang zijn die de territoriale beperking rechtvaardigt;
3. Territoriale beperkingen moeten evenredig zijn: handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken, is het brede pakket aan maatregelen effectief om dit doel te

bereiken, draagt de specifieke maatregel binnen het brede pakket aan maatregelen hieraan zinvol bij, en gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken, zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

De territoriale beperking van de gemeente is een uitvloeisel van het uitgangspunt van winkelconcentratie. Dit geldt voor de hele detailhandelstructuur van de gemeente Emmen en daarbinnen Nieuw-Amsterdam / Veenoord. Dit tweelingdorp vormt een gezamenlijk verzorgingsgebied en beschikt over één winkelgebied: het centrum van Nieuw-Amsterdam. Verder is er alleen verspreide bewinkeling in Nieuw-Amsterdam/Veenoord waaronder op bedrijventerrein De Tweeling.

Winkelconcentratie is in de gemeente Emmen beleidsmatig en juridisch-planologisch verankerd. Dit beleid ligt in het verlengde van het provinciale beleid. Het beleid resulteert in de planologische onmogelijkheid om op bedrijventerrein De Tweeling een detailhandelsbestemming te faciliteren. Alleen bestaande detailhandel is in het bestemmingsplan van 2009 toegestaan omdat die tijdens het vaststellen van het bestemmingsplan hier al langer gevestigd was. Dit leidt vervolgens tot het afwijzingsbesluit van de gemeenteraad van Emmen op het verzoek van de eigenaar van De Velden 1. De afwijzing staat centraal bij de behandeling van het bezwaar in de gemeentelijke bezwarencommissie op 28 oktober 2020.

1.2 Vraagstelling

De gemeente Emmen heeft behoefte aan een cijfermatige analyse bij haar afwijzingsbesluit conform de Dienstenrichtlijn. De gemeente heeft Seinpost Adviesbureau gevraagd die analyse uit te voeren. Seinpost heeft in 2008 de rapportage 'Revisie Detailhandelsbeleid Emmen' opgesteld. Dat was een bouwsteen voor het vigerende beleid, verwoord in de Detailhandelsstructuurvisie die onderdeel is van de 'Structuurvisie Werklocaties Emmen 2011'. De looptijd van dit beleid is 2020. Seinpost herijkt momenteel de Detailhandelsstructuurvisie. De cijfermatige analyse is opgenomen in deze deskundigennotitie.

De drie voorwaarden van de Dienstenrichtlijn komen aan bod. De territoriale beperking op De Tweeling bevat geen discriminerende bepaling zodat aan die voorwaarde wordt voldaan. Seinpost zal ingaan op de cijfermatige analyses die van belang zijn in verband met de noodzakelijkheid en evenredigheid. Het beleidsmatige uitgangspunt van winkelconcentratie staat hierin centraal. Omdat de eigenaar een brede detailhandelsbestemming wenst dan zouden zich op die locatie alle vormen van detailhandel kunnen vestigen: niet alleen ligt in de deskundigennotitie de focus op de relatie met het centrumgebied van Nieuw-Amsterdam. Er kunnen ook gevolgen voor de detailhandelstructuur in het overige deel van de gemeente optreden. Die effecten worden op hoofdlijnen meegenomen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk:

- | | | |
|----|------------------|----|
| 2. | Noodzakelijkheid | 4 |
| 3. | Evenredigheid | 13 |

Bijlage 1 Landelijke omzet- en aanbodontwikkelingen per branche inclusief online verkopen	23
---	----

2. Noodzakelijkheid

Bij noodzakelijkheid is de bescherming van het stedelijk milieu van belang. Ruimtelijke voorschriften zien toe op bescherming van bestaande winkelstructuren, het behoud van de aantrekkelijkheid van centrumgebieden en voorkoming van leegstand, als dwingende redenen van algemeen belang. Ruimtelijk relevante argumenten zijn volgens de Handreiking Dienstenrichtlijn en Ruimtelijke Ordening 2019:

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

2.1 Beleid op gemeentelijk en provinciaal niveau

In de Detailhandelsstructuurvisie gelden de volgende doelen:

- Versterken van de bovenregionale functie van Emmen
- Verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid van detailhandelslocaties voor de gebruikers.
- Bevorderen van complete en evenwichtig gespreide winkelvoorzieningen ten behoeve van de leefbaarheid van dorpen en wijken.

Voor de periode tot 2020 is handhaving en waar mogelijk versterking van de huidige hoofdstructuur van de detailhandel het uitgangspunt. Deze heeft nu en in 2020 de volgende opbouw:

- Het regionaal verzorgende centrum van Emmen met een ruim en aantrekkelijk aanbod aan dagelijkse en niet dagelijkse voorzieningen, vooral gericht op recreatief winkelen ('fun-shopping');
- Zeven wijk- en buurtwinkelcentra die evenredig verspreid zijn over de kern Emmen en die fungeren als sterke clusters van de dagelijkse aankopen;
- Klazienaveen met een vrij groot aanbod niet-dagelijkse producten, als subregionale winkelkern;
- De grotere kernen in de gemeente Emmen met een eigen kernverzorgend aanbod;
- De locatie Nijbracht voor grootschalige detailhandel in volumineuze goederen en voor gerichte aankopen ('runshopping').

Nieuw-Amsterdam is een van de grotere kernen in de gemeente. Hier wordt ingezet op een eigen kernverzorgend aanbod in het centrum. Ze is onderdeel van de gemeentelijke detailhandelstructuur:

Figuur 2: Detailhandelstructuur gemeente Emmen en daarbinnen Nieuw-Amsterdam/Veenoord



Bron: Locatus 2020 met afbakening centrumgebied, bewerking Seinpost Adviesbureau

Het gemeentelijke beleid is in lijn met het provinciale beleid. Dit is verwoord in de Provinciale omgevingsverordening Drenthe 2016. Deze hanteert de Ladder voor duurzame verstedelijking als uitgangspunt: *'Een ruimtelijk plan kan slechts in ruimtevragende ontwikkelingen voorzien op het gebied van woon-werklocaties, verblijfsrecreatie, detailhandel en infrastructuur indien uit het desbetreffende ruimtelijk plan blijkt dat dit op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking gerechtvaardigd is'*. Op basis van de ladder dient ingezet te worden op inbreiding van bestaande bebouwingsconcentraties in plaats van uitbreiding. Een ruimtelijk plan voorziet niet in nieuwe locaties voor detailhandel, voor zover deze ten koste gaan van het bestaande kernwinkelgebied. Voor perifere detailhandel op een werklocatie kan een uitzondering worden gemaakt op basis van een integrale visie op de (boven)lokale (of regionale) detailhandelsstructuur. De gemeente Emmen heeft de beleidskeuze gemaakt om in te zetten op Nieuw-Amsterdam-centrum als kernverzorgend centrum, en Nijbracht als de locatie voor perifere detailhandel. Op de overige bedrijventerreinen in de gemeente Emmen wordt de bestaande detailhandel toegestaan. Dit beleidsuitgangspunt geldt niet alleen voor bedrijventerrein De Tweeling. Dat geldt ook voor vergelijkbare bedrijventerreinen in de gemeente in de kern Emmen, Emmer-Compascuum en Klazienaveen.

De raad van de gemeente Emmen streeft in de detailhandelsstructuurvisie naar behoud en versterking van de winkel- en centrumgebieden in het algemeen, en naar het behoud van de leefbaarheid in het centrumgebied van Nieuw-Amsterdam in het bijzonder. Het doel van winkelconcentratie vormt een dwingende reden van algemeen belang. Zo wordt een zorgvuldig ruimtegebruik nagestreefd in een aantrekkelijk centrumgebied, met een goed winkelmix en voorzieningenniveau, weinig leegstand en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

2.2 Ontwikkeling van het centrum van Nieuw-Amsterdam

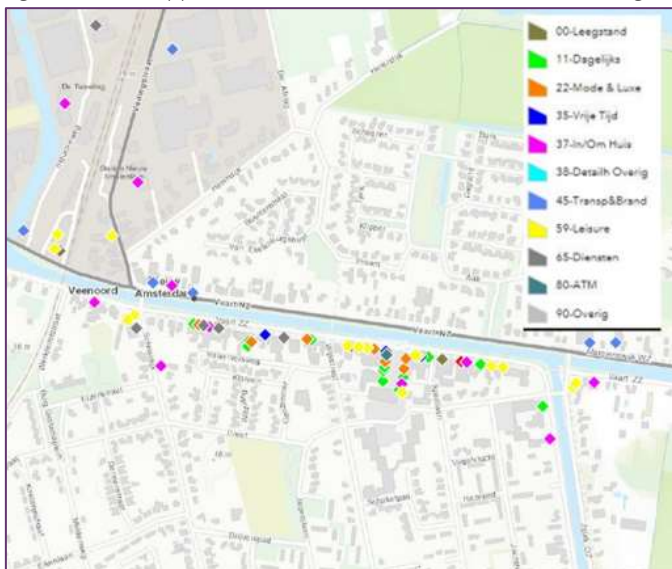
Vertrekpunt vanaf 2009

Tijdens het vaststellen van het bestemmingsplan De Tweeling medio 2009 was sprake van een gedateerd centrumgebied in Nieuw-Amsterdam. Om zo'n centrum aan te gaan pakken in een tweelingdorp met 7.000 inwoners is een grote opgave. Dat aantal inwoners groeit niet. Het aantal lag in 2010 op 7.165 en is in 2020 gedaald naar 6.940. Volgens de gemeentelijke prognoses daalt dit verder naar 6.800 in 2030. Dit maakt de opgave extra groot.

Alle betrokken partijen gingen vanaf 2009 samenwerken: ondernemers, inwoners, gemeente, financiers (zoals woningcorporaties), klankbordgroep / projectgroep en adviseurs (bureau Witpaard, bureau Kardol). Dit proces resulteerde in de Startnotitie en Structuurvisie Centrumgebied Nieuw-Amsterdam/Veenoord. Beiden zijn in de periode 2012-2013 afgerond. Uit de rapporten blijkt dat sprake was van leegstand, onderhoudsachterstand en verpaupering, een onaantrekkelijke openbare ruimte en het ontbreken van een aangenaam verblijfsklimaat. Er zaten gaten in de winkelroute over een lengte van totaal 800 meter, zie figuur... Hier was voldoende ruimte voor de detailhandel om zich hier te vestigen en de bestaande detailhandel te versterken, bij voorkeur in het centrale deel van het centrum, het kernwinkelgebied.

Inmiddels zijn diverse resultaten na het vaststellen van de Structuurvisie voor het centrumgebied. Het centrum is aangepakt om de ambities van winkelconcentratie waar te kunnen maken. De spreiding van de winkels en overige functies ziet er als volgt uit:

Figuur 3: Verkooppunten in Nieuw-Amsterdam-centrum en omgeving



Bron Locatus, gemeente Emmen, bewerking Seinpost.

Er hebben diverse investeringen plaatsgevonden. Lidl is vergroot en vernieuwd. COOP is verplaatst vanuit Veenoord (Middenweg 54, 640 m2 wvo) naar het centrum (Vaart ZZ 10, 880 m2 wvo), op een locatie waar

voorheen zeven slooppanden lagen. Er zijn diverse private initiatieven van ondernemers en vastgoedeigenaren gerealiseerd met commerciële ruimte en woningbouw zoals langs de Vaart ZZ. De gemeente heeft de openbare ruimte langs de Vaart in 2017 vernieuwd (zie fotomateriaal). Het is nog steeds een grote opgave om het centrumgebied goed te laten functioneren in een dorp met 7.000 inwoners. Om die reden blijft winkelconcentratie het uitgangspunt, inclusief de vernieuwing van het bestaande winkelaanbod, en woningbouw aan de randen om het centrum compacter te maken:

Figuur 4: Foto-impressies vernieuwing centrum Nieuw-Amsterdam



Bron: Seinpost Adviesbureau, locatiebezoek 10 oktober 2020

Uit de Woon- en leefbaarheidsvisie Nieuw-Amsterdam/Veenoord 2018 bleek dat er behoefte is aan wonen aan de Hoofdvaart, ook boven de aangrenzende winkels.

2.2 De detailhandelssituatie in de gemeente Emmen en de trends

Sinds 2009 is de situatie voor de detailhandel veranderd, dat geldt ook voor de gemeente Emmen. Het actuele aanbod ziet er als volgt uit. De kolommen zijn verdeeld naar centrale winkelgebieden, ondersteunende centra (boodschappencentra), de grootschalige concentraties (Nijbracht en Meubelboulevard) en het verspreide aanbod.

Tabel 1: Aanbod leegstand, detailhandel, leisure en diensten naar type winkelgebied, gemeente Emmen

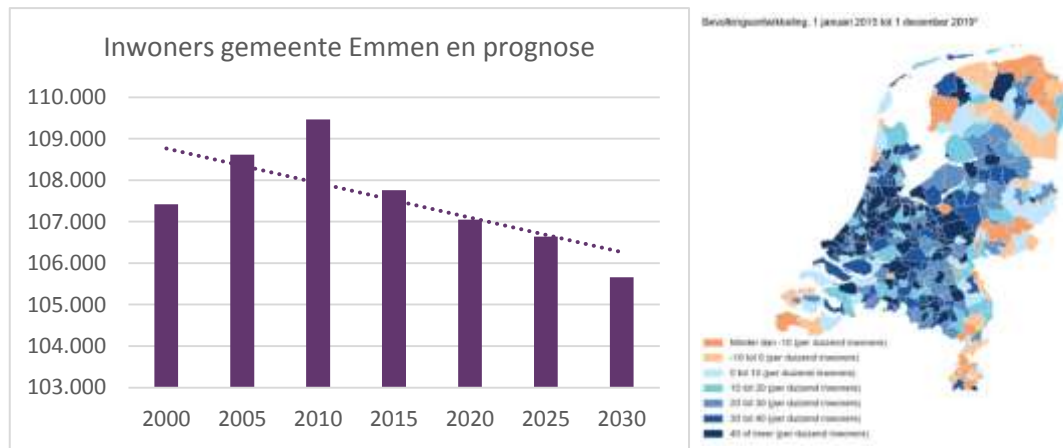
Sector	Aanbod	Centraal	Ondersteunend	Grootschalige Concentraties	Verspreid	Totaal
00-Leegstand	M2 wvo	18.287	5.679	3.798	3.655	31.419
	VKP	112	23	4	9	148
11-Dagelijks	M2 wvo	25.722	21.365		2.789	49.876
	VKP	103	58		20	181
22-Mode & Luxe	M2 wvo	43.729	3.978		1.860	49.567
	VKP	170	16		4	190
35-Vrije Tijd	M2 wvo	6.337	577		1.711	8.625
	VKP	30	6		6	42
37-In/Om Huis	M2 wvo	22.828	6.099	68.619	38.164	135.710
	VKP	74	26	37	75	212
38-Detailh Overig	M2 wvo	3.520	491	1.965	5.759	11.735
	VKP	14	6	1	17	38
Detailhandel	M2 wvo	102.136	32.510	70.584	50.283	255.513
	VKP	391	112	38	122	663
59-Leisure	M2 wvo	19.302	2.932	25	17.901	40.160
	VKP	151	38	1	114	304
65-Diensten	M2 wvo	6.882	1.228		4.521	12.631
	VKP	115	26		93	234
Totaal	M2 wvo	146.607	42.349	74.407	76.360	339.723
Totaal	VKP	769	199	43	338	1.349
% Leegstand	M2 wvo	12%	13%	5%	5%	9%
% Leegstand	VKP	15%	12%	9%	3%	11%

Bron: Locatus oktober 2020, lokale inventarisatie van de winkelgebieden november 2019

De gemeente Emmen beschikt volgens deze gegevens over 256.000 m2 wvo detailhandel. Dat zijn 663 verkooppunten. De leegstand bedraagt 31.000 m2 wvo en 148 verkooppunten. Inclusief leisure en diensten ligt het totale aanbod op 340.000 m2 wvo en 1.349 verkooppunten. Naar aandeel omvat de leegstand 9% van het totale metrage en 11% van het aantal verkooppunten. Er is sprake van een fors overaanbod, met enkele tienduizenden vierkante meters leegstand. De leegstand was in 2008 ten tijde van de 'Revisie Detailhandelsbeleid Emmen' van Seinpost ook al fors: 75 panden en 22.000 m2 wvo. Anno najaar 2020 zal de leegstand al weer veranderd zijn. Mutaties met winkels die starten of ermee stoppen, of die vergroten / verkleinen of verplaatsen gaan continu door.

Dat de gemeente Emmen gereserveerd moet omgaan met het aanbod aan detailhandel blijkt ook uit de ontwikkeling van het draagvlak. Dat is het aantal inwoners op gemeenteniveau.

Figuur 5: ontwikkeling aantal inwoners in de gemeente Emmen 2000-2030, en landelijk 2015-2019

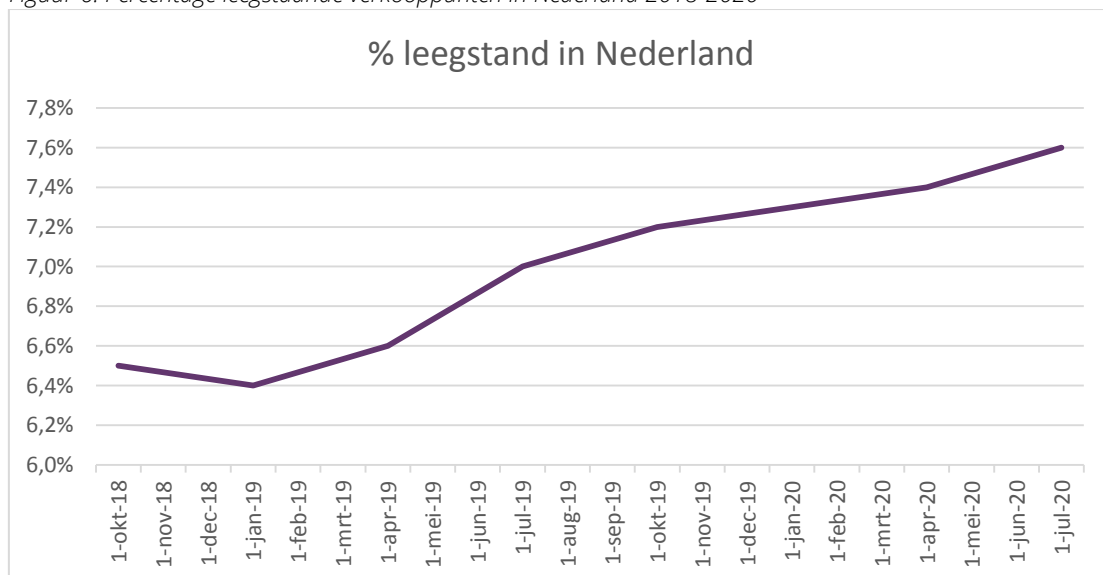


Bron: CBS en gemeente Emmen. Kaartje uit Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019

Sinds 2010 daalt het aantal inwoners in de gemeente. Ook de prognoses blijven ongunstig. Iedere vijf jaar loopt het inwonertal met 1.000 terug. De vooruitzichten voor het draagvlak tot 2030 zijn daarmee ongunstig. Emmen ligt in een krimpregio. In omringende gemeenten groeit het inwonertal nauwelijks.

Terugkomend op de leegstand staat ook landelijk de detailhandelssector onder druk. Het leegstandpercentage is sinds 2018 weer gaan groeien, naar 8% medio 2020.

Figuur 6: Percentage leegstaande verkooppunten in Nederland 2018-2020

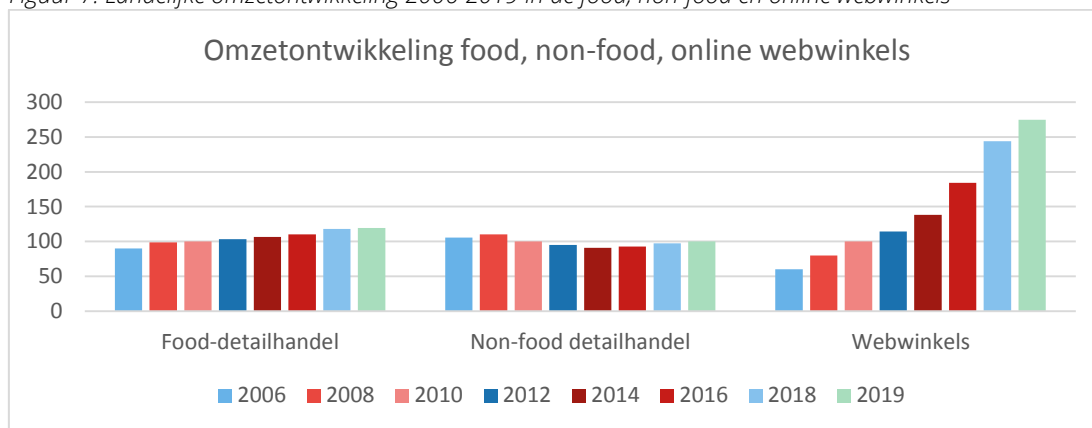


Bron: Locatus

Emmen scoort met een leegstand van 9% van de m2 wvo en 11% van de verkooppunten ruim boven het landelijke gemiddelde van 8% leegstand in verkooppunten en m2 wvo.

De landelijke en regionale leegstandsontwikkeling heeft te maken met de situatie in de detailhandel. De bestedingen in de winkels staan onder druk, en dat geldt name voor non-food winkels. Daarentegen is een sterke groei zichtbaar van de omzet in online webwinkels, de food-sector groeit geleidelijk.

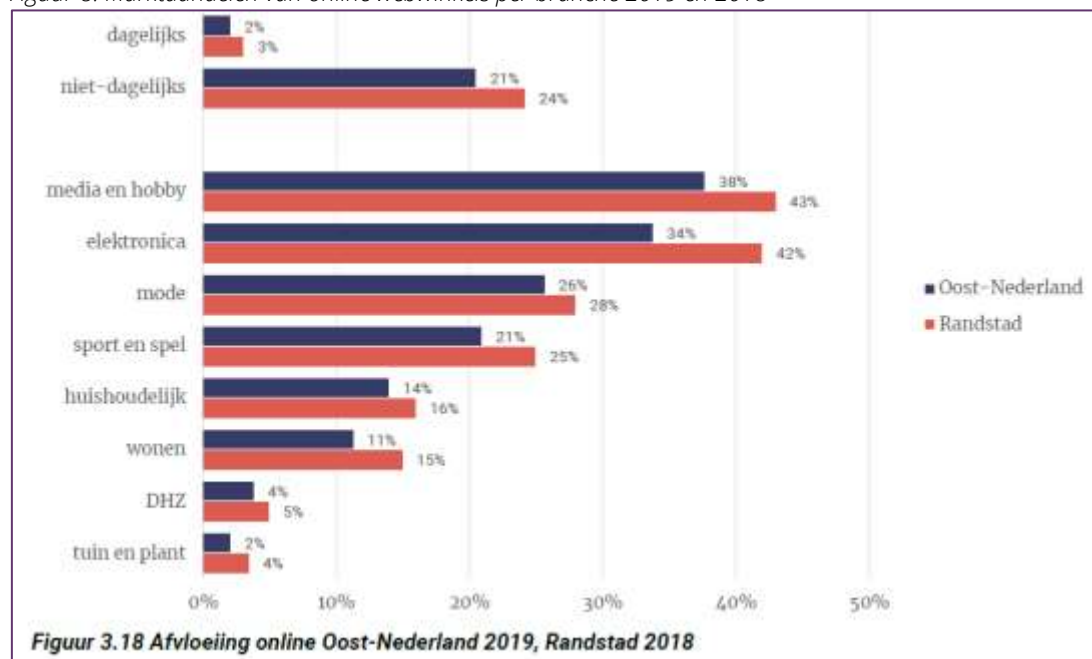
Figuur 7: Landelijke omzetontwikkeling 2006-2019 in de food, non-food en online webwinkels



Bron: CBS

De groei van de online webwinkels gaat met name ten koste van een aantal non-food branches. De marktaandelen per branche variëren als volgt.

Figuur 8: Marktaandelen van online webwinkels per branche 2019 en 2018

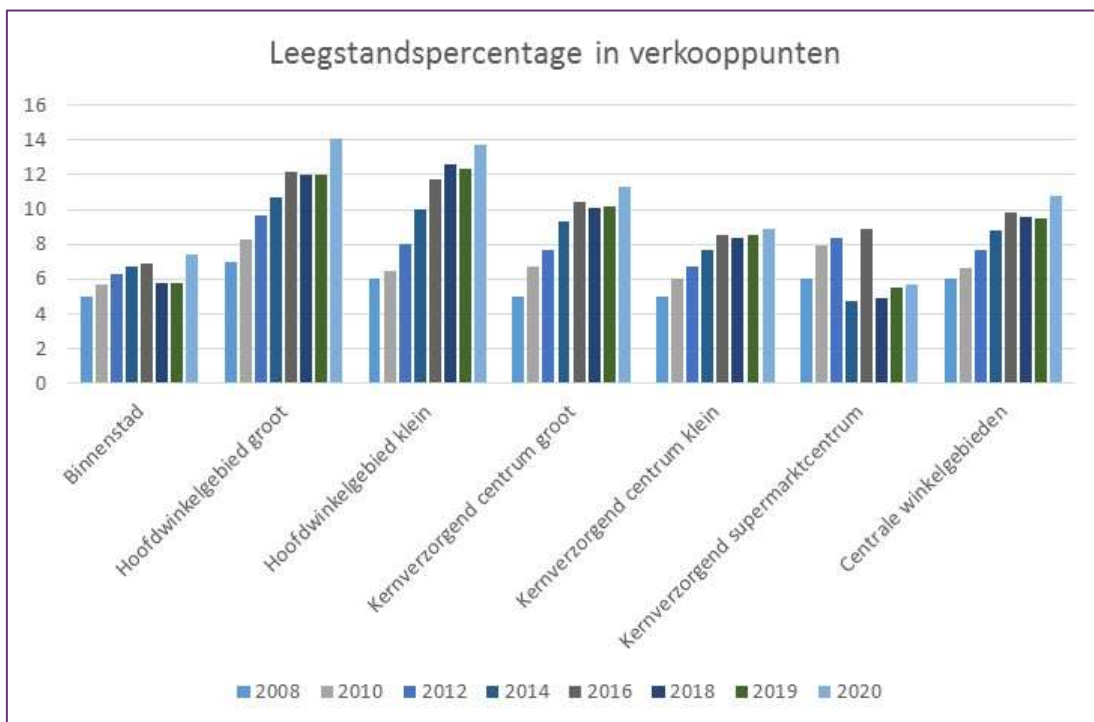


Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 en Randstad 2018.

Binnen de totale detailhandelsbestedingen behalen online webwinkels in sommige branches al 30-40% marktaandeel (Elektronica, Media-hobby), tot 20-30% (Mode, Sport-spel). Het resterende marktaandeel wordt nog in de fysieke winkels besteed. In de bijlagen zijn de landelijke omzet- en aanbodgegevens per branche weergegeven. Te zien is dat in diverse detailhandelsbranches als Mode, Huishoudelijk, Speelgoed, Consumentenelectronica en Recreatie (lectuur, sport, kamperen e.d.) de omzet gedaald is in de periode 2016 tot en met 2019, soms met tientallen procenten. Dit heeft gevolgen voor het aanbod. In de branches Warenhuizen, Mode, Huishoud & Luxe, Antiek & Kunst, Sport-Spel, Hobby, Media en consumentenelectronica is te zien dat het aanbod sterk is teruggelopen.

De grootste effecten hiervan slaan neer op de centrumgebieden, en niet zozeer op de ondersteunende boodschappencentra of op de perifere locaties waar grootschalige winkels gevestigd zijn in Doe-het-zelf, Woninginrichting en Tuin. Dat zie je terug aan de oplopende leegstand in de periode 2008-2020 in de centrale winkelgebieden.

Figuur 9: leegstandsontwikkeling in de centrale winkelgebieden 2008-2020



Bron: Locatus Retail Facts sinds 2008 en Benchmarkverkenner 2020

Bovenop deze cijfers komen nog de mogelijke effecten van Corona. Die maken dat de verwachtingen voor de toekomst nog negatiever worden. De Retailagenda en Inretail hebben juli 2020 het onderzoek Retail Postcorona Impactanalyse uitgebracht. Daarin wordt geconcludeerd dat de leegstand waarschijnlijk oploopt naar 20% over tien jaar.

2.3 Conclusie noodzakelijkheid

De noodzakelijkheid van winkelconcentratie van detailhandel in de gemeente Emmen in het algemeen, en in het centrumgebied van Nieuw-Amsterdam in het bijzonder, is bovenstaand aangetoond. Het beleid is in lijn met het provinciale beleid. Ondernemers, eigenaren, gemeente en provincie hebben geïnvesteerd in de vernieuwing van het verouderde centrumgebied. De detailhandel is daar steeds meer geconcentreerd. De vooruitzichten voor de detailhandel zijn in Nederland, op enkele branches na, negatief. Dat geldt met name voor meerdere branches in de non-food waarvan een centrum als Nieuw-Amsterdam sterk afhankelijk is, bijvoorbeeld Mode en Vrije tijd. Het groei van het online webwinkelen is een belangrijke oorzaak. Daar komt bij dat het bevolkingsdraagvlak in het tweelingdorp Nieuw-Amsterdam/Veenoord blijft dalen, evenals op gemeenteniveau. De leegstand is in de gemeente sterk gestegen. De noodzakelijkheid van winkelconcentratie wordt alleen maar groter.

Het toestaan van detailhandel op een perceel van 5.600 m² op het bedrijventerrein De Tweeling doet afbreuk aan winkelconcentratie. Detailhandel op De Tweeling leidt tot versnippering van het aanbod en van de bereikbaarheid van functies. In het centrum van Nieuw-Amsterdam zijn voldoende mogelijkheden aanwezig voor detailhandel. Hier zijn geen territoriale beperkingen nodig om detailhandel zich te laten vestigen in een compact centrumgebied. In het centrum is sprake van zorgvuldig ruimtegebruik. Hier wordt ingezet op een goed voorzieningenniveau en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De keuze voor de consument wordt vergroot met een goede differentiatie in het aanbod, een monocultuur van winkels wordt voorkomen. Dit aandachtspunt wordt in het beleid steeds belangrijker door het veranderende koopgedrag van de consument. Naar de toekomst is het belangrijk de aantrekkelijkheid en trekkracht van dit soort centrumgebieden te behouden en de leefbaarheid in het centrum van Nieuw-Amsterdam te stimuleren. Het stedelijk milieu wordt hiermee beschermd.

3. Evenredigheid

Evenredigheid bestaat op basis van jurisprudentie uit de volgende onderdelen:

1. Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
2. Is het brede pakket aan maatregelen effectief om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?
3. Draagt een specifieke maatregel zoals de genoemde afwijzing binnen het brede pakket aan maatregelen zinvol bij aan het bereiken van de nagestreefde doelen?
4. Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Wat betreft evenredigheid is het van belang om met algemene en specifieke analyses van onderzoeken en datamateriaal de effectiviteit van het afwijzingsbesluit aan te tonen. Het laat zien of ruimtelijk detailhandelsbeleid effectief is om het nagestreefde doel te bereiken, het afwijzingsbesluit een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van dat doel en niet verder gaat dan nodig: voor een vitaal centrumgebied voor Nieuw-Amsterdam en de versterking van de detailhandelstructuur in de gemeente.

3.1 Coherent en systematisch

Het Bestemmingsplan De Tweeling en de Structuurvisie Centrumgebied Nieuw-Amsterdam/Veenoord zijn in lijn met de Structuurvisie Werklocaties Emmen' en daarbinnen de Detailhandelstructuurvisie. Het gemeentelijke beleid sluit aan op het provinciale beleid (zie hoofdstuk twee van deze deskundigennotitie). De Drentse Retailagenda 2016-2019 en haar evaluatie in februari 2019 liggen in het verlengde van deze Omgevingsverordening. Deze Retailagenda zet in op winkelconcentratie, aanpak van leegstand en een verbod op weidewinkels als die ten koste gaan van de bestaande kernwinkelgebieden. De detailhandelsstructuurvisie biedt geen ruimte om medewerking te verlenen aan de vestiging van detailhandel op bedrijventerrein De Tweeling. Net als voor De Tweeling geldt die beperking voor andere bedrijventerreinen in de gemeente: in de kern Emmen, Emmer-Compascuum en Klazienaveen. De beperking geldt ook voor de toegestane vormen van grootschalige detailhandel in volumineuze goederen en voor gerichte aankopen ('runshopping'). Hiervoor geldt de gewenste concentratie op Nijbracht Center.

De territoriale beperking voor detailhandel op De Tweeling maakt onderdeel uit van een breed pakket aan maatregelen om het centrum te versterken. Diverse college- en raadsbesluiten liggen hieraan ten grondslag. Subsidies zijn verstrekt door de gemeente en de provincie Drenthe (fase 1 en fase 2). Na de Structuurvisie Centrumgebied is een inrichtingsplan opgesteld. De uitvoering is opgepakt samen met de projectgroep Bruisend Centrum. Ondernemers en eigenaren hebben geïnvesteerd in de panden, de gemeente o.a. in de openbare ruimte. Heropening van het centrumgebied was najaar 2017. Inmiddels is de samenwerking via de ondernemersvereniging Nieuw-Amsterdam Veenoord geprofessionaliseerd. De samenwerking en de gezamenlijke ambities zijn bevestigd in haar Woon- en leefbaarheidsvisie van 2018.

Conclusie coherent en systematisch

Dit laat zien dat de gemeente coherent en systematisch handelt. Als zij detailhandel toestaat op bedrijventerrein De Tweeling handelt de gemeente niet meer coherent en systematisch. En het is

tegenstrijdig aan het doel en de uitvoering van het beleid. Zonder afwijzingsbesluit wordt niet uitgesloten dat de gemeente elders genoodzaakt wordt om vergelijkbare regels te schrappen. Dan zou het kunnen zijn dat brancheverruiming ook op andere bedrijventerreinen in de gemeente toegestaan moet worden.

3.2 Effectiviteit brede pakket

Sinds de Structuurvisie Centrumgebied en het inrichtingsplan zijn diverse marktpartijen en de gemeente met de bewoners aan de slag gegaan. Diverse centrumwinkels hebben zich gevestigd of zijn vernieuwd:

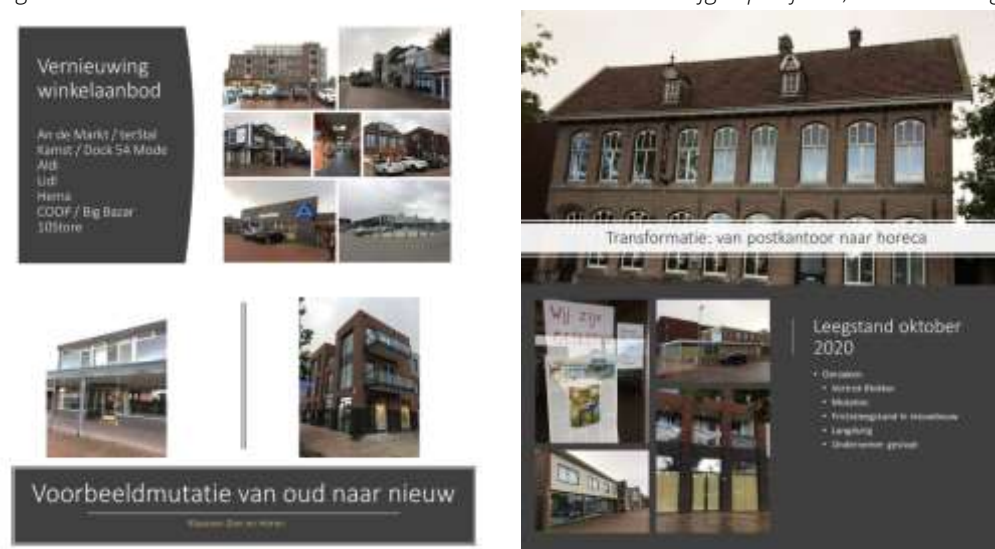
Tabel 2: Nieuwe detailhandel en overige functies Nieuw-Amsterdam-centrum na Structuurvisie Centrumgebied

Vernieuwingen na 2009	M2 wvo	Toelichting
Lidl	1.470	Verdubbeling in omvang, heropend in 2018
Aldi	740	Pand is aan voorzijde helemaal vernieuwd
Hema	400	Nieuw gevestigd, op dat adres zat Henk ten Hoor
Big Bazar	230	Voorheen Schlecker
COOP	880	Verplaatst uit Veenoord, aldaar 640 m2 wvo gesaneerd
Ter Stal	325	Nieuw
MKB-ondernemers	>800	Klaassen Zien & Horen, 10Store, Kamst/Dock 54, New Fashion, J&G Doldersum, De Boeketterie, Bij Maarten Optiek e.d.
Horeca	>100	Diverse vestigingen vernieuwd waaronder Het Postkantoor
Totaal	>4.950	

Bron: Locatus 2020 en locatiebezoek Seinpost oktober 2020

Dit vernieuwde winkelaanbod is samen goed voor meer dan 4.950 m2 wvo. Met sloop- nieuwbouw, nieuwe bovenwoningen en transformatie van vastgoed is het centrumgebied grootschalig vernieuwd.

Figuur 10: Mutaties winkelaanbod in Nieuw-Amsterdam-centrum in afgelopen jaren, en actuele leegstand



Bron: Seinpost Adviesbureau, locatiebezoek 10 oktober 2020

Volgens de meest actuele databron van Locatus is er 8.000 m2 wvo detailhandel in het centrum gevestigd, ofwel 32 verkooppunten: meer dan de helft is vernieuwd. Volgens Locatus staat er één pand van 539 m2 wvo leeg, in de praktijk is de leegstand veranderd. Er staan minstens vijf panden leeg. Het winkelaanbod in Nieuw-Amsterdam/Veenoord volgens Locatus staat in tabel 3, de mutaties ten opzichte van 2010 in tabel 4:

Tabel 3: Aanbod detailhandel en leegstand Nieuw Amsterdam/Veenoord 2020

		Centrum	Bedrijventerrein	Verspreid	Totaal
Totaal	M2 WVO	8.554	6.510	504	15.568
	VKP	32	8	5	45
00-Leegstand	M2 WVO	539	200		739
	VKP	1	1		2
11-Dagelijks	M2 WVO	4.929	0		4.929
	VKP	14	0		14
22-Mode & Luxe	M2 WVO	1.745	1.324 (Antiek Het Monument))		3.069
	VKP	9	1		10
35-Vrije Tijd	M2 WVO	220	300 (Onimex)		520
	VKP	3	1		4
37-In/Om Huis	M2 WVO	1.121	4.376 (Hubo, Otter, Welkoop)	504	6.001
	VKP	5	3	5	13
38-Detailh Overig	M2 WVO		310		310
	VKP		2		2

Bron: Locatus 2020, bewerking Seinpost Adviesbureau

Tabel 4: Mutaties aanbod detailhandel en leegstand Nieuw Amsterdam/Veenoord 2010-2020

2010-2020		Centrum	Bedrijventerrein	Verspreid	Totaal
Totaal	M2 WVO	405	-68	-891	-554
	VKP	-8	0	-4	-12
00-Leegstand	M2 WVO	-59	200	-100	41
	VKP	-4	1	-1	-4
11-Dagelijks	M2 WVO	1.364	0	-670	694
	VKP	0	0	-2	-2
22-Mode & Luxe	M2 WVO	-63	-28	0	-91
	VKP	-2	0	0	-2
35-Vrije Tijd	M2 WVO	65	-60	0	5
	VKP	1	-1	0	0
37-In/Om Huis	M2 WVO	-902	-490	-121	-1.513
	VKP	-3	-2	-1	-6
38-Detailh Overig	M2 WVO	0	310	0	310
	VKP	0	2	0	2

Bron: Locatus, bewerking Seinpost Adviesbureau

Het centrumaanbod in 2020 ten opzichte van 2010 laat zien dat de vernieuwing van het centrum per saldo nauwelijks gepaard is gegaan met uitbreiding van het winkelaanbod. Er is slechts 405 m² wvo bijgekomen, waarbij in Veenoord het oude metrage van COOP ad 640 m² wvo is gesaneerd. Voor Nieuw Amsterdam geldt in sterke mate dat centrumvorming alleen kans heeft als verspreide winkels direct een andere bestemming en invulling krijgen. Het ontbreekt aan marktruimte om meters toe te voegen. Dat bleek al uit de rapportage 'Revisie Detailhandelsbeleid Emmen' uit 2008 van Seinpost Adviesbureau.

De branchering in het centrum blijkt behoorlijk veranderd. De dagelijkse sector is gegroeid met 1.364 m² wvo. Dat komt door de uitbreiding van Lidl, de verplaatsing van COOP naar het centrum en een beperkte uitbreiding van Aldi. Dit ging ten koste van 902 m² wvo in de sector branche In/Om Huis. De sectoren Mode & Luxe, Vrije tijd en Overige detailhandel kennen een stabiel aanbod.

Via het centrumplan is veel bereikt, bijvoorbeeld ten opzichte van de situatie tijdens een persbericht in de Emmer Courant van 24 oktober 2014. Het centrum is echter nog niet af. Er ligt een wens om de verbinding te verbeteren tussen de Vaart Zuidzijde via het marktplein naar het dorps huis / Oldersheem. Hierbij wordt de mogelijke (her)ontwikkeling van de supermarkten aan het marktplein betrokken (Aldi en AH). Ook de locatie van de bibliotheek wordt hierbij betrokken. Ook de toeristische aantrekkelijkheid van het dorp krijgt aandacht: het museum. De horeca, pleziervaart e.d.

Conclusie effectiviteit brede pakket

De conclusie is dat het brede pakket uitermate effectief is geweest. Het centrum heeft een grote impuls gekregen via een breed pakket aan maatregelen, zonder per saldo vierkante meters detailhandel toe te voegen.

3.3 Verband afwijzingsbesluit en brede pakket (zinvolle bijdrage)

Er is beleidsmatig ervoor gekozen om detailhandel alleen mogelijk te maken in het centrumgebied en niet daarbuiten zoals op bedrijventerrein De Tweeling. De locatie waar detailhandel zich kan vestigen is een structuurbepalende maatregel binnen het totale pakket van maatregelen. Het heeft namelijk direct consequenties voor de mate van winkelconcentratie. Het afwijzingsbesluit van de gemeenteraad heeft betrekking op mogelijk 3.300 m² bvo detailhandel op bedrijventerrein De Tweeling, op een perceel van 5.600 m² bvo. Ten opzichte van het detailhandelsaanbod in het centrum van 8.555 m² wvo zou dit gaan om een uitbreiding van circa 40%, of zelfs meer als een groter deel van het perceel benut zou worden. Op de totale omvang van de detailhandel in het centrum is dat een zeer forse uitbreiding.

De vraag dient beantwoord te worden of er kwantitatieve en kwalitatieve behoefte is aan zo'n uitbreiding, en wat de mogelijke effecten zullen zijn op de detailhandelstructuur in Nieuw-Amsterdam/Veenoord en in overig Emmen. Met een brede detailhandelsbestemming en met parkeren op eigen terrein zouden zich hier diverse branches kunnen gaan vestigen die nu in het centrum gevestigd zijn.

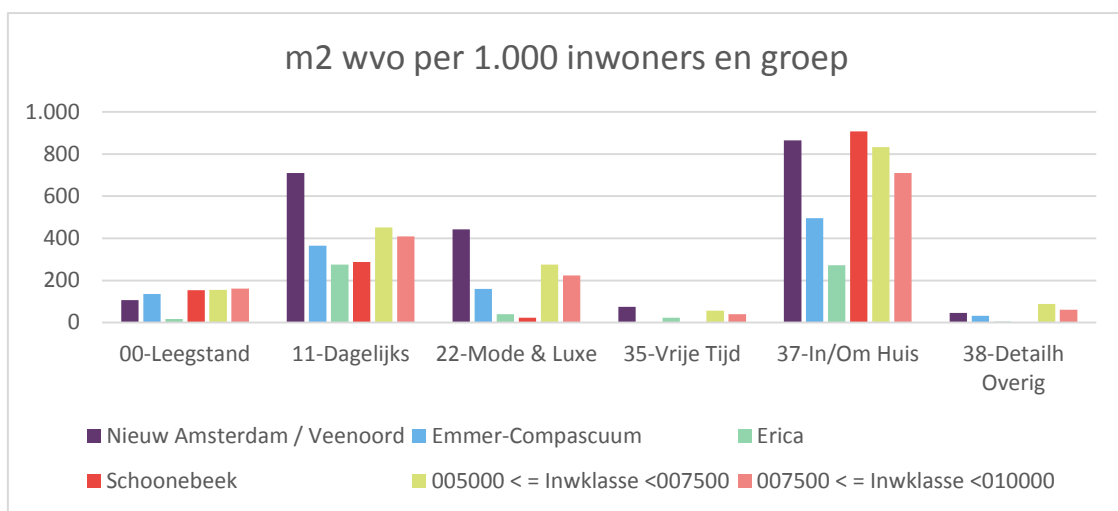
Benchmark

Om te bepalen of het verzorgingsgebied Nieuw-Amsterdam/Veenoord over veel of weinig detailhandel beschikt is een benchmark-analyse uitgevoerd binnen de gemeente. Het tweelingdorp kan daarbij vergeleken worden met de andere wat grotere dorpen:

- Emmer Compascuum (7.736 inwoners)
- Schoonebeek: 4.857 inwoners
- Erica: 4.758

Nieuw Amsterdam/Veenoord kent circa 7.000 inwoners. Om die reden zijn in de benchmark de woonplaatsen met 5.000 – 7.500 inwoners en 7.500 – 10.000 inwoners meegenomen. De benchmark is uitgevoerd voor het detailhandelsaanbod per sector en de leegstand per 1.000 inwoners. Dan is de vergelijking zo zuiver mogelijk gemaakt. De analyse is op woonplaatsniveau. Voor de vergelijking wordt dan ook het detailhandelsaanbod en de leegstand buiten de centrumgebieden meegenomen.

Figuur 11: Benchmark Nieuw-Amsterdam/Veenoord met vergelijkbare woonplaatsen



Bron: Locatus 2020

in vergelijkbare kernen in de gemeente Emmen, en de landelijke cijfers van kernen in deze omvangscategorie beschikt Nieuw Amsterdam/Veenoord over een zeer ruim aanbod detailhandel. De leegstand is gemiddeld. Het dagelijks aanbod en Mode & Luxe zijn bijna twee keer zo groot dan gemiddeld. Ook het beperkte metrage in de groep Vrije tijd is groter dan normaal. Het aanbod In/Om Huis is groot en heeft een relatief normale omvang voor dit soort kernen.

Bij het ruime aanbod moet nog rekening gehouden worden met het detailhandelsaanbod buiten Nieuw-Amsterdam. Voor het recreatieve winkelen is Emmen-centrum de belangrijkste bestemming, gevolgd door het subregionale centrum van Klazienaveen. Voor de perifere detailhandel zijn Nijbracht Center en de Meubelboulevard makkelijk bereikbaar vanuit Nieuw-Amsterdam. De bovenlokale verzorgingsfunctie van Nieuw-Amsterdam-centrum kent hierdoor haar grenzen en kan niet verder uitgebreid worden.

Functioneren: de distributieve ruimte om het aanbod uit te breiden ontbreekt

Binnen de gemeente Emmen kan een indruk verkregen worden hoe de detailhandel in de diverse centrumgebieden functioneert. Ook hier kan het centrum van Nieuw-Amsterdam/Veenoord het beste vergeleken worden met de genoemde andere dorpen.

Tabel 5: Functioneren kleinere centrumgebieden in de gemeente Emmen

Dagelijks			Omzet
Aankooplocatie	Omzet incl. BTW	M2 wvo	per m2 wvo
Emmer-Compascuum, Centrum Emmer Compascuum	€ 14.120.871	2.600	€ 5.431
Erica, Centrum Erica	€ 3.902.602	1.319	€ 2.959
Nieuw-Amsterdam, Centrum Nieuw Amsterdam	€ 20.655.700	4.929	€ 4.191
Schoonebeek, Centrum Schoonebeek	€ 8.316.388	1.243	€ 6.691
Normomzet per m2 wvo Oost-Nederland			€ 7.300

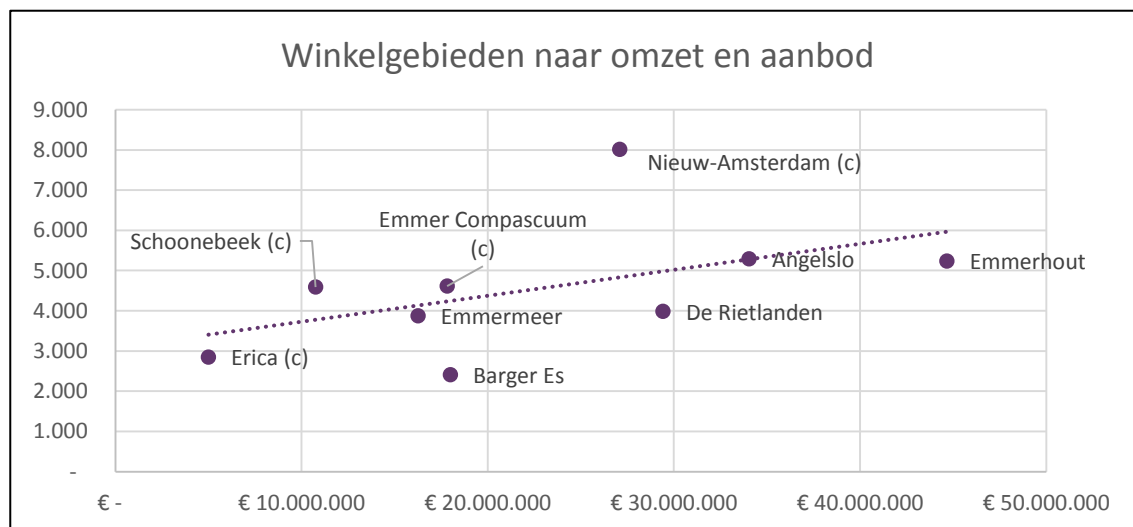
Niet-dagelijks			Omzet
Aankooplocatie	Omzet incl. BTW	M2 wvo	per m2 wvo
Emmer-Compascuum, Centrum Emmer Compascuum	€ 3.703.916	2.012	€ 1.841
Erica, Centrum Erica	€ 1.093.972	1.510	€ 724
Nieuw-Amsterdam, Centrum Nieuw Amsterdam	€ 6.425.360	3.086	€ 2.082
Schoonebeek, Centrum Schoonebeek	€ 2.433.148	3.347	€ 727
Normomzet per m2 wvo Oost-Nederland in centra			€ 2.000

Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019

De tabel laat zien dat in het centrum van Nieuw-Amsterdam 75% van de omzet afkomstig is van de dagelijkse sector, 25% van de omzet wordt gebonden door de niet-dagelijkse sector. In de dagelijkse sector functioneert het aanbod in Nieuw-Amsterdam/Veenoord met € 4.200 per m2 wvo incl. BTW beduidend onder de normomzet als gemiddelde in Oost-Nederland (bron Koopstromenonderzoek 2019, € 7.300 per m2 wvo incl. BTW). Alleen Erica scoort lager. In de niet-dagelijkse sector scoort het aanbod in Nieuw-Amsterdam-centrum met € 2.082 een normaal omzetgemiddelde per m2 wvo incl. BTW.

Dat in het centrum ruim voldoende detailhandelsaanbod aanwezig is blijkt ook uit de volgende figuur, Hierin zijn ook de boodschappencentra binnen de kern Emmen meegenomen.

Figuur 12: Functioneren van de kleinere winkelgebieden in de gemeente Emmen



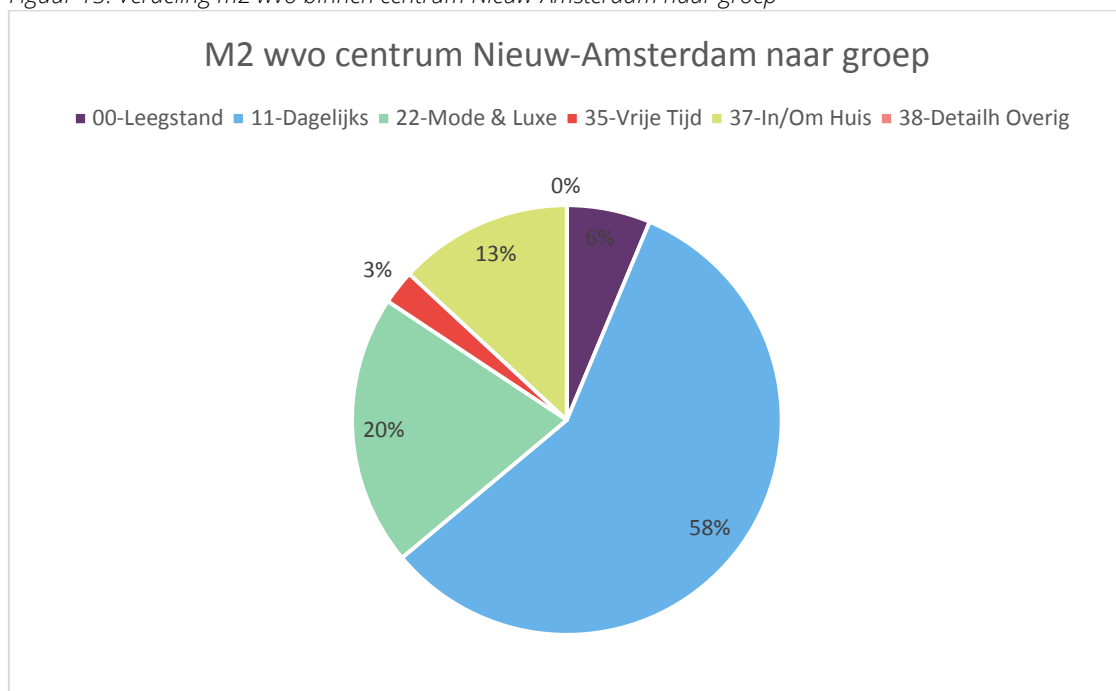
Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019.

Bij een detailhandelsaanbod van circa 8.000 m² wvo wordt een omzet behaald van € 27 miljoen. In de andere winkelgebieden is de verhouding tussen het aanbod (y-as) en de jaaromzet (x-as) veel gunstiger ten opzichte van de trendlijn. Dit bevestigt dat de omzet in het centrum van Nieuw-Amsterdam nog sterk kan groeien bij het huidige metrage. Het ontbreekt aan distributieve ruimte om het aanbod uit te breiden. Die marktruimte bleek er in 2008 volgens de Revisie-rapportage van Seinpost ook al niet te zijn. Met name het huidige metrage aan dagelijks aanbod kan nog sterk groeien naar omzetniveau. Er is geen kwantitatieve behoefte om nog eens 40% (of meer) aan detailhandel toe te voegen in Nieuw-Amsterdam op bedrijventerrein De Tweeling. Het zal ontwrichtende effecten hebben op het centrum van Nieuw-Amsterdam. Omdat de marktruimte voor nieuw aanbod ontbreekt wordt de kans erg groot dat centrumwinkels gaan verplaatsen, met alle gevolgen voor het centrum met groei van de leegstand.

Belang van de sectoren dagelijks en Mode-luxe

Welk omzetniveau behaald wordt is ook afhankelijk van de branchegroep-verdeling. Die blijkt in het centrum van Nieuw-Amsterdam sterk afhankelijk van de dagelijkse sector en de groep Mode & luxe. In de Handreiking Dienstenrichtlijn en Ruimtelijke Ordening (oktober 2019) staat dat de branches 'Mode & Luxe' en 'Dagelijks' typische centrumbranches zijn die cruciaal zijn voor de vitaliteit van een winkelgebied.

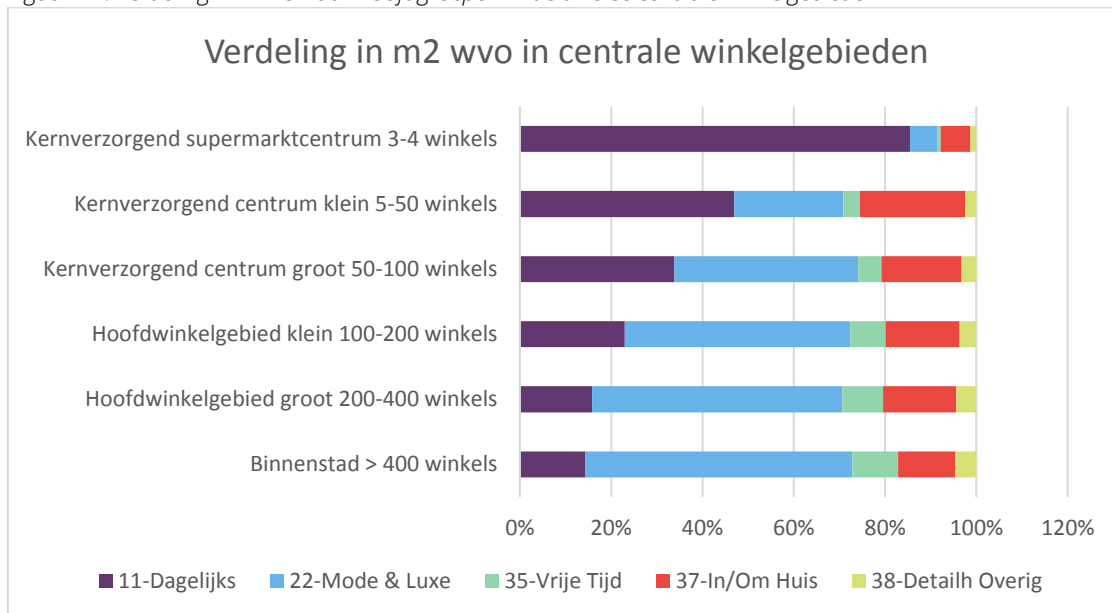
Figuur 13: Verdeling m² wvo binnen centrum Nieuw-Amsterdam naar groep



Bron: Locatus 2020.

Het centrum van Nieuw-Amsterdam leunt sterk op de dagelijkse sector en de groep Mode & Luxe. Bijna 80% van het detailhandelsaanbod behoort tot de beide sectoren.

Figuur 14: Verdeling m2 wvo naar hoofdgroepen in de diverse centrale winkelgebieden



Bron: Locatus, april 2020

De brancheverdeling van Nieuw-Amsterdam-centrum wijkt weinig af van het landelijke beeld. Ze behoort met 32 winkels tot de categorie 'kleine kernverzorgende centra' met 5-50 winkels. Ook deze centra zijn voor bijna 80% afhankelijk van de groepen Dagelijks en Mode & luxe. Voor de vitaliteit van het centrum van Nieuw-Amsterdam is het erg belangrijk dat beide sectoren behouden blijven, en dat zij zich niet buiten het centrum kunnen vestigen.

Conclusie verband afwijzingsbesluit en brede pakket (zinvolle bijdrage)

De cijfermatige onderbouwing is geleverd via een benchmark en een actueel inzicht in het functioneren van de detailhandel. Dit laat zien dat Nieuw-Amsterdam over een zeer ruim detailhandelsaanbod beschikt. Het omzetriveau blijft nog achter. Dat betekent dat de distributieve ruimte voor een kwantitatieve uitbreiding ontbreekt. Ook in kwalitatieve zin zijn er voldoende mogelijkheden om het aanbod in het centrum te vernieuwen. Dat hebben de detailhandelsmutaties in de afgelopen jaren laten zien. Hier zijn voldoende kwalitatieve mogelijkheden voor detailhandel. Bij een goede ruimtelijke ordening zijn de volgende kwaliteitseisen van belang:

- een goede omvang en uitstraling in een prettige omgeving;
- centraal en goed bereikbaar voor het hele dorp, op fiets en loopafstand gelegen: alleen zo worden ontvruchting en leegstand voorkomen;
- de keuze voor de consument toeneemt, met een goede opbouw van de segmentering en een differentiatie in het aanbod,
- met goede oplossingen voor verkeersafwikkeling van auto's, bevoorrading en voor parkeren.

Volgens de gemeente kan het centrum van Nieuw-Amsterdam goed voldoen aan deze kwaliteitseisen..

Volgens de Handreiking Dienstenrichtlijn van 2019 zijn Dagelijkse en Mode & Luxe sector typische centrumbranches die cruciaal zijn voor de vitaliteit van centrumgebieden als Nieuw-Amsterdam. Het afwijzingsbesluit gaat over minstens 3.300 m² bvo detailhandel, dat is minstens 40% van de omvang van de detailhandel in het centrum. De conclusie is gerechtvaardigd dat het afwijzingsbesluit een zinvolle bedrage levert aan het brede pakket aan maatregelen om Nieuw-Amsterdam-centrum te vernieuwen en versterken. Zonder afwijzingsbesluit is juridisch niet uit te sluiten dat zich daar een supermarkt of een boodschappencentrum vestigt, met aanvullend Mode- of Vrije tijdswinkels. Omdat de distributieve ruimte ontbreekt is de kans zeer groot dat er winkels gaan verplaatsen vanuit het centrum. Dit zal grote gevolgen hebben voor de leegstand en het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Investerings om het centrum te versterken zijn voor niets geweest, dit gaat ten koste van de leefbaarheid in het tweelingdorp. Ook ontstaan er effecten op de gemeentelijke detailhandelstructuur vanwege het overaanbod. Welke winkelgebieden daaronder gaan leiden is afhankelijk van de invulling op de locatie De Velden 1. Die is nog niet bekend.

3.4 Niet verder dan nodig, geen andere minder beperkende maatregelen mogelijk

De locatiekeuze van nieuwe detailhandel is een structuurbepalende en harde maatregel binnen dit totale pakket van maatregelen. De invloed van de locatie van 3.300 m² bvo nieuwe detailhandel is vele malen groter dan van louter zachte maatregelen als de verbetering van een gevel, aanpak van de openbare ruimte, marketing en promotie, een verplaatsing van een kleinere winkel of de acquisitie van een nieuw winkelconcept.

De gemeente Emmen gaat in feite uit van een 'én-én systematiek'. Dit betekent effectieve juridische instrumenten via het juridische-planologisch kader, én effectieve niet-juridische instrumenten binnen het bredere pakket aan maatregelen. Alleen deze combinatie garandeert dat het doel van een toekomstbestendig en vitaal centrumgebied behaald kan worden. Zou de gemeente toch detailhandel toestaan op De Tweeling dan komt dat neer op 'dweilen met de kraan open' voor alle overige acties en zachte maatregelen die nog opgepakt moeten worden vanuit de Structuurvisie Centrumgebied en het invoeringsplan. Het afwijzingsbesluit is noodzakelijk om negatieve effecten op het centrum te voorkomen. Minstens 3.300 m² detailhandel buiten het centrum op bedrijventerrein De Tweeling betekent een grootschalige ontwikkeling die langdurig in gebruik zal zijn door nieuwe detailhandel. Het mogelijk maken hiervan heeft verstrekkende gevolgen voor de resultaten die behaald kunnen en zullen worden met de aanpak van het centrum via de genoemde activiteiten. Het afwijzingsbesluit gaat niet verder dan nodig. Er zijn geen andere minder beperkende maatregelen mogelijk.

3.5 Conclusie evenredigheid

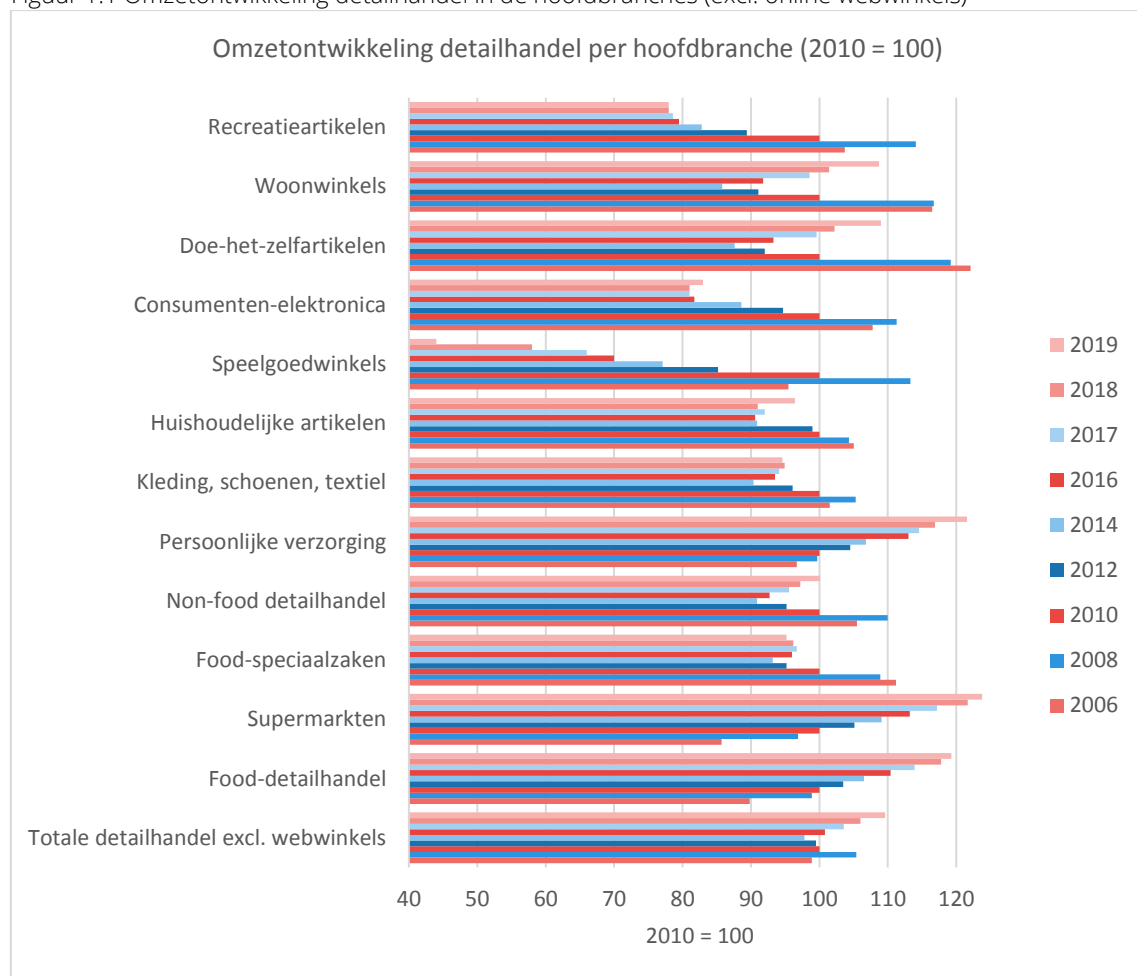
Conclusie is dat het afwijzingsbesluit geschikt is om de beoogde doelen te bereiken. En met het totale pakket aan maatregelen wordt het beoogde doel coherent en systematisch nagestreefd.

- De gemeente Emmen handelt coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken. Dat is voor de gemeente erg belangrijk. Zonder afwijzingsbesluit is het niet uitgesloten dat de gemeente elders genoodzaakt wordt om vergelijkbare regels te schrappen waarmee brancheverruiming op andere bedrijventerreinen in de gemeente toegestaan moet worden;
- Het brede pakket aan maatregelen is effectief om de nagestreefde algemene doelen te bereiken;
- De specifieke maatregel, het afwijzingsbesluit draagt binnen het brede pakket aan maatregelen zinnig bij aan het bereiken van het nagestreefde doel;
- De maatregel gaat niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. Er zijn (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk.

Bijlage 1. Landelijke omzet- en aanbodontwikkelingen per branche inclusief online verkopen

De omzetontwikkeling per hoofdbranche op basis van de CBS-indeling ziet er als volgt uit:

Figuur 1.1 Omzetontwikkeling detailhandel in de hoofdbranches (excl. online webwinkels)



Recreatieartikelen: de branches lectuur, sport en kamperen / recreatie.

De aanbodontwikkeling per branche luidt als volgt, gebaseerd op de indeling van Locatus die iets afwijkt en completer is dan de indeling van CBS:

Figuur 1.2 Ontwikkeling m2 wvo per detailhandelsbranche in de periode 2010-2020

