



Review rapport 'Effectenanalyse Detailhandelsbeleid Perifere Detailhandel'

datum: 6-12-2016

projectnummer: 1794.1116

Aanleiding en doel

Gemeente Amersfoort wil een ruimere branchering hanteren voor detailhandel op Bedrijvenpark Vathorst dan in de herijking van de Provinciale Ruimtelijke Verordening¹ wordt voorgestaan (Artikel 4.4). Gemeente Amersfoort heeft bij het brancheverruimingsverzoek aan provincie Utrecht een onderbouwing in de vorm van onderzoeksrapport 'Effectenanalyse Detailhandelsbeleid Perifere Detailhandel' van BRO (datum 15-11-2016) meegestuurd. Provincie Utrecht wil een review laten plegen op dit rapport.

De review op het onderzoeksrapport betreft een deskundige check op de volgende aspecten:

- Adequate beantwoording van de in het rapport gestelde hoofdvraag en deelvragen;
- Afdoende betrekken van relevante beschikbare data;
- Onderbouwing van de conclusies, in het licht van:
 - de onderzoeksvragen;
 - de in de rapportage beschreven analyses;
 - de relevante data (al dan niet in het rapport betrokken).

Onderzoeksvragen BRO-rapport

Centrale vraag:

- Wat zijn de effecten van een ruimere branchering op Bedrijvenpark Vathorst waarbij ook sport-, elektronica- en rijwielzaken² worden toegestaan op de bestaande detailhandelsstructuur in Amersfoort en de regio³?

Deelvragen:

1. Hoe is de vraag-aanbodstructuur in de branches sport, elektronica en rijwielen in Amersfoort en de regio opgebouwd?
2. Wat zijn de lokale, regionale en landelijke trends en ontwikkelingen binnen de branches sport, elektronica en rijwielen in Amersfoort en de regio?
3. Wat is de verhouding tussen de vraag en aanbod in de branches sport, elektronica en rijwielen in Amersfoort en de regio, rekening houdend met de trends en ontwikkelingen binnen de branches?

¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013-2028, Provincie Utrecht (Herijking 2016), GS-besluit, publicatiedatum 8 november 2016

² Sportzaken: buitensport, ruitersport, sportzaak, hengelsport, watersport, sportspecialzaak
Elektronica: elektronica, naaimachines, radio & tv, huishoudelijke onderdelen, witgoed, electro
Rijwielen: fietsen, scooters/brommers

³ De regio bestaat hierbij uit de gemeenten Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg, Nijkerk en Barneveld

4. Welke planruimte is binnen bestaande bestemmingsplannen in Amersfoort en de regio nog beschikbaar voor de branches sport, elektronica en rijwielen?
5. Hoe wordt er binnen de provinciale visies van de omliggende provincies (Flevoland, Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland) aangekeken tegen de verbreding van de branchering op perifere locaties?

Deelvragen:

1. Vraag- en aanbodstructuur branches sport, elektronica en rijwielen in Amersfoort en de regio

- DTNP kan de in het rapport gehanteerde afbakening van de regio onderschrijven. Het huidige inwonertal, de bevolkingsprognose en de gepresenteerde cijfers over het huidige aanbod per branches in deze regio zijn gebaseerd op recente gegevens van de onafhankelijke dataverstrekking CBS, Primos en Locatus.
- We plaatsen enkele kanttekening bij de conclusie dat de leegstand in Amersfoort relatief gering is.
 - Genoemde leegstand in winkelvloeroppervlak (wvo) van 7,1% in de gemeente is weliswaar lager dan landelijk gemiddeld, maar is hoger dan het gewenste frictieleegstandsniveau van circa 5%.
 - In de binnenstad van Amersfoort staat momenteel circa 13.850 m² wvo leeg⁴. Leegstand in de binnenstad is, ook na correctie op de herinvulling van het V&D-pand (5.840 m² wvo) substantieel: circa 8.010 m² wvo. Op basis van een vuistregel van Locatus en BRO bedraagt de leegstand in de binnenstad daarmee circa 9,1%.
 - De vuistregel houdt in dat tweederde van het oppervlak leegstand in publieksgericht commercieel vastgoed als winkelleegstand wordt gezien en één derde als leegstand in de horeca en publieksgerichte dienstensector. Echter, nagenoeg het gehele oppervlak leegstaand publieksgericht commercieel vastgoed is beschikbaar voor detailhandel, omdat detailhandel op de meeste locaties conform bestemmingsplannen wordt toegestaan (brede bestemming), dus bijvoorbeeld ook in een leeggekomen kapperszaak. Leegstand in de gemeente Amersfoort ten opzichte van de totale ingevulde en alle beschikbare winkelruimte bedraagt circa 10,3%. Leegstand in de binnenstad ligt op 13,8%, rekening houdend met de brede centrumbestemming die detailhandel in alle leegstaande panden in het winkelgebied toestaat.

2. Autonome trends en regionale ontwikkelingen branches sport, elektronica en rijwielen

- Dat internet eerder een aanvulling is op de fysieke winkel dan een bedreiging (rapport pagina 15) is naar verwachting een veel te positieve voorstelling van de (nabije) toekomst.
 - Koopstromenonderzoek⁵ laat zien dat het aandeel online in de niet-dagelijkse sector snel toeneemt: van 11% in 2011 naar 16% in 2014.
 - Q&A schat op basis van consumentenonderzoek dat het online marktaandeel in de niet-dagelijkse sector binnen 10 jaar circa 25% is⁶. Branches elektronica en

⁴ Locatus, winkelgebiedenverkenner, geraadpleegd op 29 november 2016

⁵ I&O, Koopstromenonderzoek Randstad 2011 en Koopstromenonderzoek Provincie Utrecht 2014-2015

sport zitten bovendien nu al respectievelijk boven of op dit niveau en blijven naar verwachting marktaandeel aan internet verliezen.

- De vanzelfsprekendheid dat de landelijke en regionale trend van schaalvergroting van winkels in de branches sport, elektronica en rijwielen doorzet, en schaalvergroting zich laat vertalen als behoefte aan grootschalige winkels op perifere locaties, onderschrijft DTNP niet.
 - Door internet kopen consumenten heel anders. Voor het efficiënt aanschaffen van producten is internet in toenemende mate het dominante aankoopkanaal. Perifere locaties, ook gericht op efficiënt kopen (grootschaligheid en bereikbaarheid), zijn hierdoor zeer kwetsbaar. Het in de winkels toevoegen van kwaliteit (extra service en diensten) en beleving (o.a. vrijetijdsbesteding) levert voor consumenten een grotere meerwaarde dan het verveelvoudigen van het winkeloppervlak per winkel.
 - Grootschaligheid wordt afgelopen jaren succesvol aan binnensteden toegevoegd, zoals bijvoorbeeld Media Markt (circa 6.200 m² wvo) in de binnenstad van Rotterdam. Op centrumlocaties komt veel winkelruimte vrij en huurprijzen dalen. Ook grootschalige formules zoeken en vinden steeds vaker winkelruimte in dikkere, meer sfeervolle binnensteden. Recent opende Decathlon een winkel van circa 3.500 m² wvo in de Grote Marktstraat in Den Haag en een winkel van circa 1.200 m² wvo in Piazza (binnenstad Eindhoven).
 - De trend van schaalvergroting betekent niet dat er enkel behoefte is aan grootschalige winkels. Relevante winkels voor consumenten zijn er juist klein én groot. De gemiddelde winkelomvang in de branche sport- en kampeervinkel is 370 m² wvo. De gemiddelde fietswinkel is 190 m² wvo en de elektronikawinkel is gemiddeld 310 m² wvo⁷. Kleinere speciaalzaken en kwaliteitswinkels hebben juist ook toekomstperspectief.
- De aanname uit het onderzoeksrapport dat grote winkels op perifere locaties beter dan in centra kunnen voorzien in de consumentenbehoefte aan beleving wordt onvoldoende aannemelijk gemaakt. Sterker nog, binnensteden bieden met de ruimtelijke kwaliteiten en uitgebreide voorzieningenmix van grote en kleine winkels in alle branches, horeca-aanbod, dienstverleners en mengvormen hiervan consumenten meer beleving dan perifere concepten/clusters. Grootschalige sport- en elektronica-zaken in binnensteden kunnen minstens zo goed, zo niet beter inspelen op consumentenbeleving en op deze locatie duurzaam functioneren.

3. Marktruimte branches sport, elektronica en rijwielen in Amersfoort en de regio

- DTNP deelt de opvatting in het onderzoeksrapport dat de berekening van de distributieve ruimte theoretisch is en slechts als indicator kan dienen voor de effectenanalyse.
- De in de distributieve berekeningen gehanteerde parameters met betrekking tot het huidige en toekomstige inwonertal, het aanwezige aanbod, de omzetkengetallen voor

⁶ Q&A (2015), Provincie Utrecht, Op weg naar een toekomstbestendige retailstructuur

⁷ Detailhandel.info, geraadpleegd op 29 november 2016

de huidige situatie (omzet per hoofd en landelijk gemiddelde omzet per m²) en de keuze voor het jaar 2025 (over 8 à 9 jaar) kunnen we onderschrijven.

- DTNP acht de combinatie van de gepresenteerde huidige en toekomstige koopkrachtbinding én toevloeiing zeer hoog. Dit schetst ons inziens de maximaal realistische situatie, met dien verstande dat dit enkel over fysieke winkelbestedingen gaat.
- De correctie op de invloed van toenemende internetverkopen in het bestedingscijfer (5%) is naar verwachting onvoldoende.
 - Het is waarschijnlijk dat het marktaandeel van internet tot 2025 (ten minste) met 10 procentpunt toeneemt in deze drie branches. Het marktaandeel van fysieke winkels in de totale detailhandel daalt in dat geval van circa 85% naar circa 75%. Op basis van deze aanname leidt dit tot een daling van het bestedingscijfer (omzet per hoofd) van 12%.
 - Op basis van bovengenoemde correctie wordt minder uitbreidingsruimte berekend voor de situatie in 2025.

Tabel 1 Distributieve ruimte uit berekening onderzoeksrapport (BRO)

Branche	Amersfoort Indicatie m ² wvo	Overige regio Haalbaar m ² wvo	TOTAAL Haalbaar m ² wvo
Sport	2.550 à 3.850	350	2.900 à 4.200
Elektronica	2.200	420	2.620
Tweewielers	-1.620	-4.270	-5.890

Tabel 2 Distributieve ruimte na doorrekening grotere correctie toename internetbestedingen (DTNP)

Branche	Amersfoort Indicatie m ² wvo	Overige regio Haalbaar m ² wvo	TOTAAL Haalbaar m ² wvo
Sport	1.700 à 2.880	-20	1.680 à 2.860
Elektronica	1.540	100	1.640
Tweewielers	-2.000	-4.850	-6.850

- Economisch herstel en inflatie kan niet worden gepresenteerd als positief effect in het bestedingscijfer, omdat dit effect in eenzelfde verhouding doorwerkt in de gemiddelde vloerproductiviteit (effect maximaal beperkt positief).

4. Plancapaciteit in bestemmingsplannen in Amersfoort en de regio

- Deze deelvraag wordt in het rapport niet beantwoord. In bijlage 8 zijn de detailhandelsmogelijkheden in het bestemmingsplan van de Amersfoortse bedrijventerreinen verkend en is op basis van een verkenning met Google Earth geconstateerd dat de meeste locaties bebouwd zijn. De omvang van de plancapaciteit in Amersfoort is daarmee nog onvoldoende inzichtelijk gemaakt.
- Op de aanwezige plancapaciteit in de 8 andere gemeenten in de regio wordt in zijn geheel niet ingegaan.

- Provincie Utrecht heeft recent SWECO-onderzoek⁸ laten doen naar de plancapaciteit voor detailhandel in bestemmingsplannen op perifere locaties in alle Utrechtse gemeenten. In Amersfoort en de 6 andere Utrechtse gemeenten in de regio is de onbenutte plancapaciteit (direct voor (specifieke) detailhandel bestemd) op perifere locaties circa 124.000 m² brutovloeroppervlak (bvo). Circa 24.000 m² bvo hiervan is onbebouwd en kan conform vigerende bestemmingsplannen worden ontwikkeld voor detailhandel in de PDV-branches (woninginrichting, bouwmarkten, tuincentra e.d.).
- Bovengenoemde plancapaciteit is exclusief plancapaciteit op perifere locaties in de Gelderse gemeenten Nijkerk en Barneveld én exclusief alle onbenutte planologische ruimte in winkelgebieden van de hele regio.

5. Beleid omliggende provincies met betrekking tot verbreding branchering PDV-locaties

- Het statenvoorstel over de Provinciale Ruimtelijke Verordening Herijking 2016 is vergelijkbaar met de lijn van de andere Randstadprovincies, Noord- en Zuid-Holland. Ook provincies Gelderland en Almere stellen het behoud van bestaande hoofdwinkelstructuur (lees: centrumgebieden) centraal in hun beleid omwille van de leefbaarheid en behoud van een duurzame voorzieningenstructuur.
- De conclusie in het onderzoeksrapport dat provincie Noord-Holland geen uitspraak doet tegen brancheverruiming buiten centra is in tegenspraak met de beleidssamenvatting die in de hetzelfde onderzoeksrapport wordt gepresenteerd. In rapport is namelijk over het Noord-Hollandse beleid op pagina 19 de volgende passage opgenomen:
'Brancheverruiming naar niet-volumineuze goederen zal de provincie niet toestaan, omdat deze ontwikkeling vanuit ruimtelijk oogpunt niet gewenst is.'

Centrale vraag:

Effecten ruimere branchering Vathorst op detailhandelsstructuur Amersfoort en de regio

- BRO stelt dat winkelaanbod in de binnenstad zich richt op het bezoeks-motief recreatief winkelen en grote perifere winkels op het motief 'runshoppen' oftewel gericht kopen. Deze tweedeling van bezoeks-motieven in typen locaties en branchering is een te vereenvoudigde en achterhaalde weergave van de koop-motieven in de praktijk.
 - Uit enquête-onderzoek⁹ van DTNP onder 1.550 bezoekers van middelgrote stadscentra, waaronder Amersfoort, over het feitelijke bezoekgedrag blijkt dat circa 60% naar het centrum is gekomen met een gericht koop-/bezoekdoel (specifiek product of winkel). Ook in de binnenstad van Amersfoort blijkt ruim 52% van de respondenten het centrum primair met een gericht (koop)doel te bezoeken.

⁸ SWECO (2016), Retailanalyse Provincie Utrecht

⁹ DTNP (2016), Onderzoek bezoekgedrag in middelgrote stadscentra (Onderzoek uitgevoerd in samenwerking met Radboud Universiteit Nijmegen)

- Voorts blijkt uit ander onderzoek van DTNP¹⁰ dat 75% van de bezoekers van grootschalige sport- en elektronica-zaken in binnensteden ten minste één andere winkel bezoeken en derhalve op deze locatie directe meerwaarde leveren aan het economisch functioneren van binnensteden. Bijna de helft van alle respondenten combineert het bezoek zelfs met ten minste drie andere winkels.
- De veronderstelling dat het effect op de lokale en regionale winkelstructuur beperkt is, mede doordat Vathorst in een ander/onderscheidend koopmotief voorziet, acht DTNP derhalve onjuist.
- In het onderzoeksrapport wordt op pagina 31 gesteld dat de binnenstad kan profiteren van combinatiebezoek door klanten van een sport- of elektronicawinkel in de periferie. Dit is niet onderbouwd en niet logisch. Door de fysieke afstand is combinatiebezoek tijdens hetzelfde bezoekmoment feitelijk onmogelijk. De parkeerlocatie op de perifere locatie ligt op te grote loopafstand van de binnenstad. Het aanbod van de binnenstad kan je bovendien niet zien waardoor een bezoeker niet als vanzelf ook de binnenstad bezoekt (aparte afweging). Geografisch gescheiden winkellocaties beconcurreren elkaar per saldo, in plaats van dat sprake is van een aanvullende versterking.
- In het onderzoeksrapport wordt gesteld dat de omzeteffecten voor centra in de regio beperkt zijn en hierdoor nauwelijks effecten op de aanbodstructuur verwacht hoeven te worden. Echter, een kleine verschuiving van de kooporiëntatie van inwoners uit omliggende gemeenten op Vathorst kan het verschil betekenen tussen het wel of niet kunnen behouden van aanbod in deze branches in het lokale hoofdcentrum van deze gemeente. Met andere woorden, een klein negatief omzeteffect kan relatief grote negatieve effecten hebben op het winkelaanbod in centra in de regio, zoals het ontbreken van investeringsmogelijkheden, vershraling van het aanbod en toename van leegstand.
- BRO maakt in het onderzoeksrapport niet aannemelijk dat er op basis van de gepresenteerde distributieve uitbreidingsruimte geen verdringing van bestaand aanbod in de stad of regio zal plaatsvinden bij een toevoeging van ca. 4.000-5.000 m² wvo resp. 2.000-3.000 m² wvo, terwijl ze dit wel concludeert op pagina 3.
 - Genoemde metrages zijn groter dan de berekende uitbreidingsruimte voor gemeente Amersfoort.
 - Rekening houdend met het effect van toenemende internetverkoop is de uitbreidingsruimte naar verwachting beperkter dan in het onderzoeksrapport gepresenteerd.
 - Bovendien is de verdeling van omzeteffecten over het bestaande aanbod op voorhand niet in te schatten. Een gemiddelde daling van de omzet per m² (vloerproductiviteit) niet evenredig over de aanbieders wordt verdeeld. De ene winkel zal meer klanten en omzet verliezen dan een ander. Het risico op verdringing en leegstand is gelet op het bovenstaande aanzienlijk.

10 DTNP (2011), Onderzoek toegevoegde waarde van grootschalige sport- en elektronicawinkel voor de binnenstad. (Onderzoek in 18 binnensteden onder 4.500 bezoekers van 24 grootschalige winkels van Media Markt, BCC, Intersport en Perry Sport, verspreid over 18 grote binnensteden in Nederland)

Conclusies

- Het onderzoeksrapport is ogenschijnlijk uitvoerig, maar op onderdelen onvolledig. Zo ontbreekt de analyse van de onbenutte plancapaciteit in bestemmingsplannen, terwijl dit wel een onderzoeksvraag is.
- In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat de negatieve effecten op de bestaande winkelstructuur naar verwachting beperkt zijn. De daaropvolgende conclusie dat dit niet onaanvaardbaar is (waardeoordeel), kan niet getrokken worden zonder dat effecten gerelateerd worden aan de beleidskeuzes van de lokale en regionale overheid voor de gewenste ruimtelijke detailhandelsstructuur.
- De verwachte toekomstige marktruimte acht DTNP te positief ingeschat, met name doordat het verwachte effect van internet op de fysieke winkelbestedingen maar zeer beperkt is meegenomen in de berekening. Overigens is de zeggingskracht van lokale en regionale distributieve berekeningen voor specifieke niet-dagelijkse branches zeer beperkt. De invloed van factoren, zoals diversiteit in koopmotieven, internetverkoop (multi- en omnichannel), omzetten per winkelformule en kwaliteit en locaties van lokaal aanbod, zijn groot, diffuus en onzeker.
- Brancheverbreiding op Bedrijvenpark Vathorst zal in juridische zin niet leiden tot “duurzame ontwrichting” van het voorzieningenaanbod in deze branches. Ook met deze ontwikkeling blijven er op termijn immers aanbieders over. Het vestigen van grootschalige aanbieders in deze branches op een perifere locatie heeft naar verwachting echter negatieve effecten op de leegstand en op het toekomstig functioneren van hoofdcentra in de regio, en doet daarmee afbreuk aan de lokale en provinciale beleidsambities hoofdcentra aantrekkelijk en vitaal te houden.

Slotoverwegingen

- In de winkelmarkt is landelijk en regionaal al meerdere jaren sprake van verdringing. Per saldo zal de behoefte aan winkels verder afnemen. Het aantal winkels zal komende jaren blijven afnemen. Een kwantitatieve aanleiding voor nieuwe detailhandelslocaties, extra winkelvloeroppervlak en brancheverruiming op perifere locaties ontbreekt.
- Brancheverbreiding op Bedrijvenpark Vathorst is ongewenst op basis van het (nog niet vastgestelde) provinciale beleid, zoals opgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, Herijking 2016 (paragraaf 6.3.3, pagina 80):
‘Een goede retailstructuur is van belang voor een vitale economie, het bieden van kwalitatieve en voldoende vestigingslocaties voor het bedrijfsleven, en uit oogpunt van leefbaarheid: de nabijheid en bereikbaarheid van winkelvoorzieningen. Teneinde de bestaande winkelgebieden te behouden en versterken, willen we dat nieuwe ontwikkelingen zich daar concentreren. [...]
De detailhandelssector heeft te maken met een aantal ingrijpende veranderingen zoals de toenemende rol van internet als oriëntatie- en aankoopkanaal, veranderende wensen van consumenten en nieuwe winkelconcepten. Dit leidt tot een afname van het totale winkeloppervlak en er is sprake van een groeiende structurele leegstand aan winkelruimte. Wij richten ons op het behouden van een duurzame retailstructuur. Nieuwe ruimtelijke plannen voor detailhandel staan wij alleen nog toe binnen de bestaande winkelgebieden. Buiten deze gebieden zijn ontwikkelingen in beginsel niet meer mogelijk.’

- Gelet op de (nog te verwachten) ontwikkelingen in de winkelmarkt, onderschrijft DTNP de aangehaalde passage uit de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie. Om de regionale winkelstructuur van de provincie Utrecht, in een verdringingsmarkt (minder winkels), te versterken acht DTNP scherpe keuzes in locaties noodzakelijk. Centrumgebieden hebben de grootste attractiviteit/belevingswaarde voor consumenten en bieden de beste kansen voor functiemenging en synergie. Dit biedt ook op langere termijn de sterkste randvoorwaarden voor herinvulling van leegstaand vastgoed, intensief en duurzaam ruimtegebruik en een zo compleet en sterk mogelijke voorzieningenstructuur. Daarom is het te begrijpen dat beleidsmatig wordt gekozen het primaat te leggen bij sterke centra. Elke winkelontwikkeling dient in dit perspectief bij te dragen aan de gewenste winkelstructuur. Vernieuwing en dynamiek in de detailhandel kan binnen deze kaders plaatsvinden (o.a. herstructurering verouderd vastgoed). Door toename van leegstand en andere mutaties in het vastgoed ontstaan volop fysieke kansen (uitdagingen) voor modernisering en vergroting van winkelpanden. Indien deze beleidsmatig worden ondersteund door niet gelijktijdig ruimte te bieden op perifere locaties wordt aan marktpartijen optimaal houvast geboden om op meer complexe binnenstedelijke locaties ook daadwerkelijk te (kunnen) investeren (hergebruik en herontwikkeling).