



Winkels Heracles en Almelo Nouveau

Strategische notitie vooruitlopend op Detailhandelsstructuurvisie Almelo

o Samenvatting

De detailhandel in Nederland staat onder druk. Autonome trends en economische recessie leiden tot een afnemende behoefte aan winkels. De leegstand neemt toe. Almelo zet in op versterking van de binnenstad, behoud van vitale wijkcentra en een gezonde woonboulevard. Daarnaast zijn er plannen rond het nieuwe Heraclesstadion en Almelo Nouveau.

In Almelo bedraagt de winkelleegstand 20% van het winkelvloeroppervlak. Plannen voor de binnenstad, het stadion en Almelo Nouveau komen moeilijk van de grond. Ontwikkelaars van beide laatste locaties verzoeken de gemeente Almelo daarom om ruimere mogelijkheden voor hun locaties. Deze verruiming kan echter niet los gezien worden van de overige winkelstructuur (binnenstad, wijkcentra, woonboulevard).

Bij de actualisatie van de detailhandelsstructuurvisie Almelo worden de ontwikkelingskansen en positie van afzonderlijke centra zorgvuldig en in samenhang afgewogen, rekening houdend met de veranderende winkelmarkt. Vooruitlopend op de detailhandelsstructuurvisie wil de gemeente Almelo al een gericht advies over de locaties Heracles en Almelo Nouveau.

Heraclesstadion

Het ontwerp bestemmingsplan gaat uit van 10.000 m² bedrijfsvloeroppervlak (bvo) sportgerelateerde detailhandel (units > 1.000 m² bvo) en een supermarkt van 1.750 m² bvo. Een nieuw voorstel van Heracles (november 2012) gaat uit van 7.500 m² bvo sportgerelateerde detailhandel, een supermarkt van 2.000 m² bvo en 10.000 m² bvo overige winkels (> 2.000 m² bvo per vestiging). Het totaaloppervlak wordt dan 19.500 m² bvo.

De beoogde Heracleslocatie is een goed bereikbare perifere winkellocatie. Het omvangrijke en grootschalige aanbod zal een verzorgingsfunctie (moeten) hebben voor Almelo en omgeving. Locatie en type winkelunits richten zich op doelgericht bezoek ('runshoppen').

Potenties voor nieuwe winkels in Almelo zijn beperkt. Bovenal neemt overal in Nederland de vraag naar winkelunits op dit soort doelgericht bezochte perifere locaties af (verdringing door overaanbod en aankopen via internet). Het ontwikkelen van winkels rond het Heraclesstadion kan als uiterst risicovol worden gezien: de vraag naar dit soort winkels is klein, huurprijzen en opbrengsten (haalbaar kwaliteitsniveau) zijn laag en de kans op langdurige leegstand is groot.

Overige winkelgebieden in Almelo staan onder druk. Er is sprake van een (te) ruim aanbod in een krimpende markt. Verdringing en leegstand zijn onvermijdelijk. Om de bestaande centra te behouden spelen grote publiekstrekkers een cruciale rol. Door schaalvergroting neemt het aantal winkels verder af. Door juist deze grootschalige publiekstrekkers toe te staan op een

(goedkope) perifere locatie (Heracles) worden investeringen op complexe en duurdere locaties (binnenstad, wijkcentra) actief ontmoedigd: in een dergelijke onzekere winkelmarkt doen winkel-formules er verstandig aan vooralsnog af te wachten (of tijdig te vertrekken).

Perifere winkellocaties worden dikwijls om andere redenen dan een goede winkelstructuur ontwikkeld (grondopbrengsten). Om te voorkomen dat op dit soort 'niet echt gewenste' locaties toch volwaardige winkelgebieden ontstaan, worden vervolgens weer beperkingen opgelegd: alleen bepaalde thema's ("sportgerelateerd") of een minimale omvang van de units. Dit soort planologische beperkingen zijn alleen toegestaan als zij worden gemotiveerd vanuit 'een goede ruimtelijke ordening' (Europese Dienstenrichtlijn). Zowel in het huidige ontwerp bestemmingsplan als voor de eventuele verruiming ontbreekt deze motivering. Beide kunnen in dit licht als 'juridisch kwetsbaar' worden beschouwd.

Almelo Nouveau

Feitelijk spelen vergelijkbare overwegingen voor de nieuwe winkellocatie Almelo Nouveau. Er is reeds besloten tot 3.400 m² winkels bestaande uit een (verplaatste) supermarkt van 2.000 m² en 1.400 m² aanvullende winkels (minimaal 7, maximaal 9). De beoordeling van dit initiatief valt buiten deze notitie. Op dit moment speelt hier een nieuw initiatief met 8.000 m² 'factory outlet'-winkels. De praktijk leert dat er geen (ruimtelijk relevant en daarmee juridisch goed houdbaar) onderscheid is tussen dit soort 'prijsvriendelijke modemerkenwinkels' en reguliere winkels. Het toestaan van 'factory-outlet' winkels biedt in feite de mogelijkheid voor reguliere winkels.

Evenals het winkelprogramma in het Heraclesstadion, kan het winkelprogramma in Almelo Nouveau markttechnisch als 'kwetsbaar' worden beschouwd. De beoogde omvang (8.000 m²), de verzadigde winkelmarkt (waaronder een factory-outlet-centre in Ochtrup) en de 'doorsnee' perifere locatie maken de vestiging van onderscheidende merkwinkels niet waarschijnlijk. Het potentiële verzorgingsbereik en de meerwaarde voor de consument zijn op voorhand beperkt.

Onderbouwing

Bovenal ontbreekt een juridisch houdbare motivering voor de toevoeging van een nieuw winkelproject op zowel de Heracles- als de Almelo Nouveau-locatie. Recente jurisprudentie (Raad van State, 5 december 2012) geeft expliciet aan dat bij nieuwe winkelontwikkelingen rekenschap moet worden gegeven van de effecten van (mogelijke) overcapaciteit aan detailhandel op de toename van de leegstand en de gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Een en ander in het licht van actuele ontwikkelingen zoals toenemende internetbestedingen, teruglopende bestedingen en achterblijvende bevolkingsgroei. Een dergelijke afweging is in het huidige detailhandelsbeleid van Almelo niet gemaakt. De plannen zijn daarmee 'juridisch zwak'.

Conclusie

DTNP adviseert de gemeente Almelo (en ontwikkelaars), mede gelet op de beleidsmatige prioriteit voor de binnenstad, dan ook deze plannen aan te houden en integraal af te wegen (en eventueel aan te passen en/of alsnog te motiveren) in de thans op te stellen actuele detailhandelsstructuurvisie voor Almelo. Deze begint met een afweging van de ambities en prioriteiten van de gemeente (raad van) Almelo, in de veranderde winkelmarkt. Op basis daarvan kan vervolgens een haalbare winkelstructuur worden bepaald. In het werkplan voor de detailhandelsstructuurvisie worden hiervoor aparte sessies met de raad gepland.

1 Inleiding

Aanleiding

Op dit moment wordt de Toekomstvisie Detailhandel Almelo geëvalueerd en geactualiseerd. Dit is van groot belang omdat landelijke en lokale ontwikkelingen in de detailhandel leiden tot een sterk wijzigende winkelmarkt. Veel centra hebben te maken met stagnatie en leegstand, nieuwe projecten komen moeilijk van de grond.

Vooruitlopend op de actualisatie van de detailhandelsstructuurvisie wil de gemeente Almelo een advies over twee (potentiële) winkellocaties: het nieuwe Heraclesstadion en Almelo Nouveau. De eerdere (niet gerealiseerde) winkelplannen voor beide locaties worden door de betreffende ontwikkelaars ter discussie gesteld. Gevraagd wordt om verdere verruiming van mogelijkheden. Ook wordt overwogen of marktpotenties van de wijk Windmolenbroek (deels) kunnen worden ingezet bij het nieuwe stadion.

Vraagstelling

De keuzes op deze locaties kunnen niet los gezien worden van elkaar, de (beoogde) positie van de binnenstad, de woonboulevard en de wijkcentra De Gors en Van Goghplein. De gemeente Almelo heeft DTNP gevraagd een strategisch advies op te stellen over winkels bij het nieuwe Heraclesstadion dat kan worden gebruikt voor politiek-bestuurlijke besluitvorming en als bouwsteen bij de actualisering van de detailhandelsstructuurvisie.

Tegelijkertijd speelt de discussie over het winkelprogramma voor het nieuwe winkelcentrum Almelo Nouveau. Onlangs is de ontwikkelaar met het plan gekomen voor de ontwikkeling van een Factory Outlet Center (FOC) in Almelo Nouveau. De gemeente beraadt zich over de vraag of het verstandig is hieraan mee te werken.

In deze strategische notitie worden de volgende vragen beantwoord:

1. Hoe kan het nieuwe Heraclesstadion worden beoordeeld als detailhandelslocatie, zowel in lokaal als bovenlokaal perspectief? Hoe kan het voorgenomen winkelprogramma worden beoordeeld, rekening houdend met trends in het consumentengedrag, de winkelmarkt en vestigingsstrategieën van winkelorganisaties?
2. Hoe kan in het licht van bovenstaande de door Heracles voorgestelde brancheverruiming worden beoordeeld, zijn de voorgestelde branches kansrijk(er) dan die in het ontwerp bestemmingsplan?
3. Hoe kan zowel het beoogde als het voorgestelde winkelprogramma bij het Heraclesstadion worden beoordeeld in relatie tot de binnenstad, de woonboulevard en Almelo Nouveau? Draagt het toestaan van de beoogde en/of voorgestelde detailhandel bij het stadion positief, negatief of neutraal bij aan de ambities voor de binnenstad, de woonboulevard en Almelo Nouveau?
4. Welke winkelprogramma (omvang, branchering) sluit aan bij de (toekomstige) bevolking van de wijk Windmolenbroek? Welk programma is haalbaar indien dit wordt verdeeld over de locaties De Gors en het stadion? Welk (maximale) programma is in het stadion gewenst, uitgaande van behoud van De Gors en het Van Goghplein als wijkwinkelcentra?

5. Hoe kan zowel het beoogde als het voorgestelde winkelprogramma bij het Heraclesstadion planologisch-juridisch worden beoordeeld? Leidt dit tot precedentwerking voor de woonboulevard, Almelo Nouveau en/of andere (perifere) locaties? Is een specifieke branchering en/of maatvoering voor (alleen) het Heraclesstadion te motiveren op basis van ruimtelijk relevante motieven?
6. Hoe kan het initiatief om Almelo Nouveau te ontwikkelen tot FOC worden beoordeeld in relatie tot de bestaande winkelstructuur in Almelo en hoe kan het initiatief planologisch-juridisch worden gereguleerd?

Leeswijzer

Om de complexe en met elkaar samenhangende vragen in een relatief beknopte notitie te beantwoorden, hebben we de volgende opbouw gekozen:

- Hoofdstuk 2: Beoordeling Heraclesstadion als detailhandelslocatie (vraag 1 en 2);
- Hoofdstuk 3: Beoordeling Heraclesstadion in relatie tot winkelstructuur (vraag 3 en 4);
- Hoofdstuk 4: Planologisch-juridische beoordeling Heraclesstadion (vraag 5);
- Hoofdstuk 5: Beoordeling Factory Outlet Center in Almelo Nouveau (vraag 6);
- Hoofdstuk 6: Conclusies en advies.

Deze notitie is bedoeld als input voor een nadere discussie en besluitvorming binnen de gemeente Almelo (ambtelijke afdelingen, college, raad).

2 Beoordeling Heraclesstadion als detailhandelslocatie

Om het nieuwe Heraclesstadion als detailhandelslocatie te kunnen beoordelen is het van belang om eerst stil te staan bij de actuele ontwikkelingen in de winkelmarkt¹.

Van groei- naar verdringingsmarkt

De winkelmarkt is de afgelopen jaren veranderd van een groei- in een verdringingsmarkt. Terwijl het winkelloppervlak het laatste decennium gestaag is gegroeid, staan de bestedingen de laatste jaren behoorlijk onder druk. Dit is niet alleen te verklaren door de economische recessie. Een aantal trends versterkt elkaar.

Omzet per m² wvo neemt af

Het winkelvloeroppervlak (wvo)² in Nederland is de laatste 10 jaar met 25% gegroeid. Een grote groei aan winkelprojecten ging gepaard met een schaalvergroting van de gemiddelde winkel (van ± 215 m² naar ± 265 m² wvo). De grote groei van vastgoed lijkt voorbij, wel gaat de schaalvergroting naar verwachting door.

¹ Deze ontwikkelingen zijn uitgebreider beschreven in het rapport 'Dynamiek door beleid - hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert' (DTNP, 2011). Dit rapport is te downloaden via www.dtnp.nl

² In deze notitie wordt gesproken over winkelvloeroppervlak (wvo) en bedrijfsvloeroppervlak (bvo). Het wvo betreft het oppervlak van de winkelruimte, zonder magazijn, personeelsruimte etc. Het bvo betreft het totale oppervlak. Als vuistregel geldt dat het wvo gemiddeld ± 80% van het bvo beslaat.

De omzet bleef achter bij de groei van het winkelloppervlak. De bevolking in Nederland groeide de afgelopen 10 jaar 'slechts' 3% (en nam in sommige regio's zelfs af). Vergrijzing leidt geleidelijk tot dalende winkelbestedingen per hoofd (in tegenstelling tot huishoudens in de opbouwfase en gezinnen met kinderen, kopen ouderen minder non-foodartikelen zoals mode, sportartikelen, speelgoed, meubelen, etc.). Daarnaast gaan bestedingen in toenemende mate via internet (nu reeds 10% van de bestedingen aan niet-dagelijkse artikelen via internet³).

Toenemende filialisering

De omzet per m² vvo is de afgelopen 10 jaar met $\pm 10\%$ afgenomen. Veel (vooral kleinere) spelers staan door de lagere omzetten per m² onder druk. Gemiddeld zijn filiaalbedrijven (schaalvoordelen) beter in staat hierop in te spelen. Het aandeel filialen nam in 10 jaar toe van 28% naar 35%. Dit proces van filialisering gaat naar verwachting door.

De komende tien jaar gaat een groeiend deel van de bevolking met pensioen. Dit geldt ook voor de zelfstandige winkeliers. Circa 40% van hen is ouder dan 50, eenzesde zelfs ouder dan 60 jaar. Meer dan voorheen gaan zelfstandigen stoppen. Zij worden minder opgevolgd door starters. Veel winkels sluiten de komende jaren zonder opvolger.

Minder behoefte aan winkels

De gevolgen van de nieuwe winkelmarkt zijn naar verwachting groot. Webwinkelen en demografische ontwikkelingen leiden tot een afnemende behoefte aan fysieke winkels. Winkelformules met een groot oppervlak en/of veel vestigingen verdringen kleinschalige spelers. Veel winkelruimte komt vrij en wordt niet meer ingevuld. Leegstand neemt onvermijdelijk toe.

Kansrijke gebieden: boodschappen en beleving

Op basis van de veranderende winkelmarkt kan echter niet de conclusie worden getrokken dat winkels en winkelgebieden geen toekomst hebben. Allereerst verschillen vraag, aanbod en leegstand sterk per regio. Meer nog zullen de gevolgen van de nieuwe winkelmarkt sterk verschillen per type winkelgebied. Het gedrag van consumenten is hierin voor een belangrijk deel leidend. De consument kiest elke keer weer zijn winkel of winkelgebied, afhankelijk van zijn motief op dat moment. Drie typen gedrag domineren: recreatief winkelen, boodschappen doen en doelgericht aankopen.

Binnensteden en de grotere hoofdwinkelgebieden die zich (kunnen) richten op sfeer en beleving ('recreatief winkelen') blijven naar verwachting kansrijk. Een bezoek hieraan is vaak een dagje uit en wordt gedaan voor het plezier. Ook centra voor de frequente aankopen ('boodschappen doen') blijven naar verwachting nog kansrijk. Vooral de grotere wijk- en dorpscentra met een ruime keuze hebben kansen.

Kwetsbare gebieden: kleinschalig en perifeer

Kleine winkelgebieden met weinig keuze en centra die zich niet onderscheiden van andere centra zijn kwetsbaar. Veel 'doorsnee' centra zijn de afgelopen decennia sterk gegroeid en met de afnemende winkelbehoefte komen zij (te) 'ruim in hun jas te zitten'.

³ I&O (2011), Koopstromenonderzoek Randstad 2011

Ook centra die zich specifiek richten op 'prijs' en 'runshoppen' zijn kwetsbaar. Het onderscheidend vermogen ten opzichte van kopen via internet is gering. Immers, nergens is het zo gemakkelijk en goedkoop om een product te kopen als via internet. Het gaat vaak om (grootschalige) winkelclusters op perifere locaties. De grondprijs en ruimtelijke kwaliteit zijn relatief laag en geschikt voor doelgerichte aankopen vaak in het lagere segment. Institutionele beleggers en vastgoedfondsen die investeren in winkelvastgoed beoordelen perifere locaties als beleggingsobject als onaantrekkelijk⁴. Ook hierin zien we de trends in de nieuwe winkelmarkt terug.

Afwachtende strategie retailers

Veel winkelformules gaan hun vestigingsstrategie de komende jaren wijzigen⁵. Als gevolg van de recessie, demografische ontwikkelingen en de opkomst van internet concentreren winkelketens in de niet-dagelijkse sector zich vooral op grotere verzorgingsgebieden. Waar ketens voorheen nog een behoorlijke expansiedrift hadden, gaat het nu vooral om kwaliteitsverbetering van bestaande grote vestigingen en het op termijn mogelijk sluiten van kleinere vestigingen. Winkelketens spelen met dit vestigingsbeleid in op de trends in de winkelmarkt door vooral te focussen op minder, maar grotere vestigingen met een groter verzorgingsgebied (opschaling).

Plannen voor het Heraclesstadion

In het plan voor het nieuw Heraclesstadion is een substantieel winkelprogramma opgenomen. Het ontwerp bestemmingsplan gaat uit van 10.000 m² bvo⁶ sportgerelateerde detailhandel (units groter dan 1.000 m² bvo) en een supermarkt van 1.750 m² bvo. Heracles heeft hier recent enkele wensen aan toegevoegd. In het voorstel van de club is het oppervlak sportgerelateerde detailhandel gemaximeerd tot 7.500 m² bvo, wordt het metrage van de supermarkt vergroot tot 2.000 m² bvo en worden drie zeer grote trekkers toegevoegd met een minimaal oppervlak van 2.000 m² bvo per vestiging en samen een oppervlak van maximaal 10.000 m² bvo (tabel 1).

Tabel 1 Beoogd winkelprogramma Heraclesstadion (m² bvo)

	Ontwerp Bestemmingsplan	Voorstel Heracles
Sportgerelateerde detailhandel	10.000 m ² (winkels > 1.000 m ²)	7.500 m ² (winkels > 1.000 m ²)
Supermarkt	1.750 m ²	2.000 m ²
Overige detailhandel		10.000 m ² (3 winkels > 2.000 m ²)
TOTAAL	11.750 m²	19.500 m²

⁴ Vastgoedmarkt 09/2010

⁵ DTNP (2012), Onderzoek vestigingsstrategie toonaangevende winkelformules

⁶ In deze notitie wordt gesproken over winkelvloeroppervlak (wvo) en bedrijfsvloeroppervlak (bvo). Het wvo betreft het oppervlak van de winkelruimte, zonder magazijn, personeelsruimte etc. Het bvo betreft het totale oppervlak. Als vuistregel geldt dat het wvo gemiddeld ± 80% van het bvo beslaat.

Vooraf doelgericht en laagfrequent bezoek

Het plangebied voor het nieuwe stadion aan de Weezebeeksingel ligt in de omgeving van een aantal bedrijventerreinen (Windmolen, Ambachtstraat). Door de ligging aan de kruising van provinciale wegen (Weezebeeksingel, Henriette Roland Holstlaan) is de locatie vanuit heel Almelo en de omliggende regio uitstekend per auto bereikbaar. Met de plannen voor het Heraclesstadion wordt een nieuw winkelgebied aan de detailhandelsstructuur van Almelo toegevoegd. Het maakt geen onderdeel uit van de traditionele winkelstructuur (bestaande uit binnenstad, wijkcentra en woonboulevard). De locatie kan gezien worden als een perifere winkellocatie zonder bewoners in de directe omgeving.

Rekening houdend met grootschalige winkelunits en specifieke locatiekenmerken zullen winkels die zich vestigen in het nieuwe Heraclesstadion een verzorgingsfunctie (moeten) gaan hebben voor de hele gemeente Almelo en omgeving. Het winkelprogramma in het ontwerp bestemmingsplan gaat dan ook uit van een grootschalige supermarkt en een verzameling aan grootschalige winkelformules in de sportbranche met een relatief groot (benodigd) marktgebied. Dergelijke winkels zijn vooral gericht op een laagfrequent en doelgericht bezoek van consumenten die op zoek zijn naar een sport(gerelateerd) artikel ('runshoppen').

Het combinatiebezoek tussen het stadion en de winkels zal naar verwachting zeer beperkt blijven. Het ligt niet voor de hand dat bezoekers (supporters) voor of na een voetbalwedstrijd ook nog boodschappen gaan doen of een sportartikel gaan kopen (respectievelijk dat winkeliers zich op deze doelgroep richten). Hiervoor liggen de bezoekmotieven te ver uiteen. De relatie tussen sportwinkels en het sportstadion ligt vooral in het woord sport. De functionele relatie blijft in de praktijk naar verwachting beperkt (zie o.a. voetbalstadions in Kerkrade en Amsterdam).

Nieuw perifeer winkelgebied risicovol

Rekening houdend met de actuele marktsituatie in de detailhandel ligt de ontwikkeling van een nieuw winkelcluster niet voor de hand. De behoefte aan winkels gaat de komende jaren verder afnemen. Ook dient rekening gehouden te worden met de terughoudende vestigingsstrategie van grote winkelketens. Zij zullen zich de komende jaren vooral gaan richten op versterking van bestaande vestigingen in gebieden waar als vanzelf grote aantallen bezoekers aanwezig zijn en waar ingespeeld kan worden op sfeer en beleving.

Hierdoor komen bestaande winkelcentra onder toenemende druk te staan. In het algemeen dient in een krimpende markt terughoudend omgegaan te worden met het toevoegen van nieuw aanbod. Zeker een winkelcentrum dat zich richt op doelgerichte bezoekers ('runshoppen': snel en makkelijk iets halen tegen lage prijs) is kwetsbaar. Juist dit soort centra heeft weinig onderscheidend vermogen ten opzichte van het kopen via internet. Zowel op internet als op perifere winkellocaties wordt immers een (zeer) breed assortiment met een laag prijsniveau aangeboden.

Brancheverruiming (en verdere uitbreiding) geen oplossing

In het voorstel van Heracles wordt uitgegaan van een kleiner metrage aan detailhandel in de sportbranche en worden drie grootschalige trekkers toegevoegd in niet nader genoemde niet-dagelijkse branches.

Het toestaan van meer branches (brancheverruiming) lijkt meer mogelijkheden te bieden voor aan aantrekkelijke invulling van het winkeloppervlak in het stadion. Rekening houdend met vergelijkbare ontwikkelingen elders in het land (Kerkrade, Amsterdam) zal het in de praktijk gaan om grootschalige winkels in branches als elektronica, sportartikelen, speelgoed, bouwmarkten en woninginrichting.

Voor bouwmarkten (zeker na vestiging Hornbach) en de woninginrichtingbranche geldt dat er sprake is van een verzadigde markt (zie o.a. leegstand woonboulevard). Voor de overige branches (elektronica, sportartikelen, speelgoed) geldt bij uitstek dat sprake is van een krimpende verdringingsmarkt en verschuiving van bestedingen naar internet.

Conclusie

De omvang en beoogde schaalgrootte van de units in het project, maken het project afhankelijk van grote bezoekersstromen en daarmee van bezoekers uit een groot marktgebied (Twente). Binnen Twente is reeds een overschot aan perifere locaties (o.a. Plein Westermaat Hengelo, Schuttersveld Enschede) met een vergelijkbaar of beter vestigingsmilieu.

De kans bestaat dat er, ondanks de goede autobereikbaarheid, weinig winkels geïnteresseerd zullen zijn in een vestiging bij het Heraclesstadion. Het ontwikkelen van winkels op deze locatie kan daarmee als uiterst risicovol worden beschouwd: de vraag naar dit soort winkellocaties is klein, huurprijzen en opbrengsten (en daarmee haalbaar kwaliteitsniveau en onderscheidend vermogen) zijn laag. De kans op langdurige leegstand is groot (zie o.a. vergelijkbare locaties in en buiten de regio)

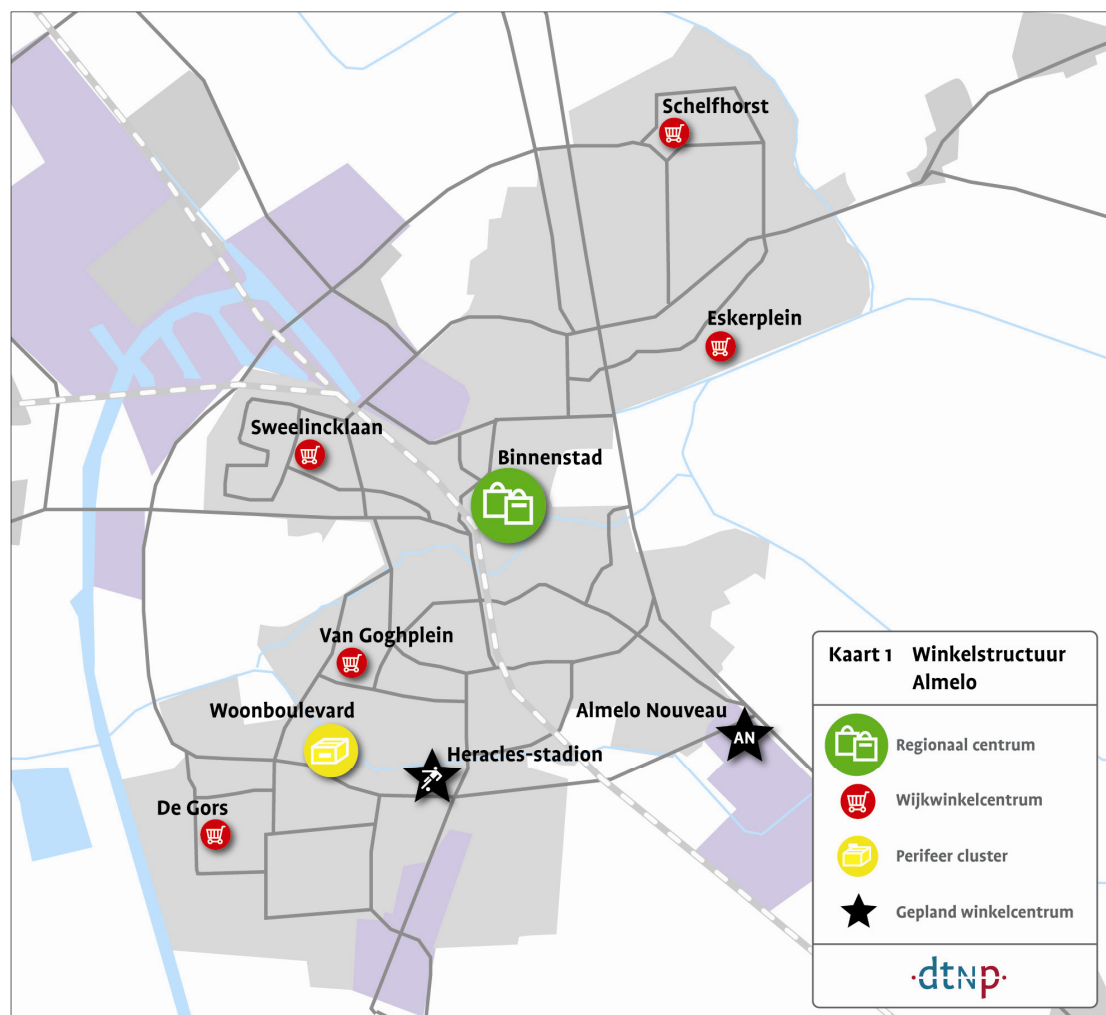
3 Beoordeling Heraclesstadion in relatie tot winkelstructuur

Om het nieuwe Heraclesstadion te beoordelen in relatie tot de (beoogde) winkelstructuur van Almelo is het allereerst van belang om kort in te gaan op de bestaande winkelcentra in de gemeente Almelo en de gemeentelijke ambities en plannen.

Huidige winkelstructuur

De winkelstructuur in Almelo heeft een heldere opzet met de binnenstad (43.000 m² wvo) als belangrijkste aankooplocatie, voornamelijk gericht op recreatief winkelen. Voor het doen van boodschappen zijn vijf wijkwinkelcentra aanwezig (De Gros, Van Goghplein, Sweelincklaan, Eskerplein en Schelfhorst) en een aantal solitaire supermarkten (waaronder Plus in het bestaande stadion). Op de Woonboulevard aan de Weezebeeksingel (28.700 m² wvo) zijn winkels gevestigd in de volumineuze branches woninginrichting en doe-het-zelf (kaart 1).

Figuur 1 Winkelstructuur gemeente Almelo



Opvallend is de grote winkelleegstand in Almelo (20% van het winkelvloeroppervlak). In de binnenstad en op de woonboulevard staat maar liefst 25% van het totale winkeloppervlak leeg⁷. Dit is relatief veel in vergelijking met het (ook al hoge) landelijk gemiddelde (circa 12%).

Ambities en plannen

Het gemeentelijke beleid voor detailhandel stamt uit 2008⁸. Hierin wordt ingezet op verdere versterking van de binnenstad als hét belangrijkste (recreatieve) winkelgebied in de gemeente. Op wijk- en buurniveau wordt gestreefd naar levensvatbare winkelvoorzieningen voor het doen van dagelijkse boodschappen. Winkels in woninginrichting worden zoveel mogelijk geclusterd op de woonboulevard. Hoewel de gemeente streeft naar zoveel mogelijk concentratie van winkels in de binnenstad, is in 2008 ook ingezet op de ontwikkeling van een of enkele nieuwe locaties voor grootschalige detailhandel met een regionale functie en doelgericht bezoek.

Het gemeentelijke beleid heeft inmiddels geleid tot een aantal concrete plannen. Voor de binnenstad zijn de ambities uitgewerkt in een ruimtelijk plan dat in 2011 is vastgesteld⁹. Uitbreiding van het kernwinkelgebied met onder andere enkele grote publiekstrekkingen is nodig om de functie van de binnenstad te versterken. Vooral nog wordt uitgegaan van een netto toevoeging van 6.700 m² aan winkelruimte. Daarnaast zijn er, naast het nieuwe Heraclesstadion, plannen voor de ontwikkeling van het nieuwe winkelgebied Almelo Nouveau. Recent is een bouwmarkt (Hornbach-Nijreessingel/H.R. Holstlaan) aan de plannen toegevoegd.

Grote sportwinkels meerwaarde voor binnenstad

In het ontwerp bestemmingsplan voor het nieuwe stadion wordt uitgegaan van enkele grote (sport)winkels. Uit grootschalig onderzoek¹⁰ is gebleken dat grootschalige sportwinkels (en elektronicawinkels) een belangrijke rol spelen bij recreatief winkelen en als publiekstrekker in binnensteden grote toegevoegde waarde kunnen hebben. Voor bezoekers zijn grote sport- en elektronicawinkels een belangrijk primair bezoekdoel. Als bezoekers eenmaal in de binnenstad zijn, bezoekt driekwart van hen ook nog andere winkels (combinatiebezoek). Doordat grote sportwinkels hoge bezoekersaantallen hebben (5.000 á 10.000 per week), zorgen ze voor veel toestroom waar andere winkels van kunnen profiteren.

Door de grote aantallen bezoekers, het vele combinatiebezoek met andere winkels en doordat de winkel het primaire bezoekdoel voor veel consumenten is, hebben grootschalige sport- en elektronicawinkels een aanzienlijk toegevoegde waarde voor een binnenstad. Ze kunnen gezien worden als 'themawarenhuizen' en zijn een belangrijke schakel bij recreatief winkelen. Door grootschalige sportwinkels toe te staan bij het Heraclesstadion, wordt de kans klein dat dergelijke winkels in de binnenstad van Almelo zullen gaan investeren (vestigen/uitbreiden). Belangrijke potentiële publiektrekkers voor het binnenstadsplan vallen daarmee weg.

⁷ Locatus, Benchmarkverkenner, februari 2013; in de binnenstad heeft een deel van de leegstand te maken met het in uitvoering zijnde binnenstadsplan

⁸ Gemeente Almelo (2008), Toekomstvisie detailhandel 2008-2015

⁹ Gemeente Almelo (2011), Ruimtelijk plan voor de binnenstad van Almelo

¹⁰ DTNP (2011), Onderzoek grote sport- en elektronicawinkels in binnenstad (± 4.500 respondenten, 18 binnensteden)

Supermarkt 'kurk' voor wijkwinkelcentra

De gemeentelijke ambitie is om ook in de toekomst een gezonde winkelstructuur op wijk- en buurtniveau te behouden. De vestiging van supermarkten zijn essentieel voor de levensvatbaarheid van een gezonde dagelijkse winkelstructuur. Uit onderzoek¹¹ blijkt dat een groot deel van de supermarktbezoekers ook bij één of meer andere winkels binnen lopen. Dit combinatiebezoek varieert per situatie: als de winkels naast de supermarkt liggen, is het combinatiebezoek wel 70%. Wordt de onderlinge afstand groter of liggen de winkels uit het zicht, dan neemt het combinatiebezoek snel af.

Een doorsnee supermarkt trekt elke week meer dan 10.000 bezoekers (> 500.000 per jaar!). Daarmee is de supermarkt in de meeste centra veruit de belangrijkste publiekstrekker. Zonder supermarkt ontbreekt de aantrekkingskracht om voldoende klanten op de been te krijgen. De supermarkten fungeren als de 'kurken' waar wijkwinkelcentra op drijven. Het verdient de voorkeur om supermarkten dan ook zoveel mogelijk te clusteren in winkelcentra in de woonwijken. Dat biedt de beste kansen voor een gevarieerd aanbod speciaalzaken en een levendig wijkcentrum.

De vestiging van een supermarkt op een perifere (stadion)locatie ligt in dit opzicht niet voor de hand. Weliswaar kan de supermarkt er functioneren (autonome trekkracht), maar potenties worden benut voor kleinere speciaalzaken. Tegelijk wordt het aantal bezoekers bij supermarkten in wijkcentra beperkt en daarmee het draagvlak voor (sterke) speciaalzaken. Als de beleidsmatige ambitie gericht is op sterke en gevarieerde wijkcentra, is het beter om te streven naar vestiging van supermarkten in een winkelcentrum zodat combinatiebezoek tussen winkels kan ontstaan (synergie).

Stadion in relatie tot (overige) wijkwinkelvoorzieningen Windmolenbroek

Ondanks de relatief grote afstand tot omliggende woonwijken kan ervoor gekozen worden om winkelaanbod bij het nieuwe stadion te ontwikkelen als onderdeel van de dagelijkse wijkwinkelstructuur. Het aanbod zou dan een dagelijkse verzorgingsfunctie kunnen krijgen voor de wijk Windmolenbroek. Deze wijk heeft momenteel slechts de beschikking over één winkelcentrum (De Gors) dat met circa 2.000 m² wvo (waaronder één supermarkt) een kleinschalige omvang heeft.

In het detailhandelsbeleid uit 2008 werd uitgegaan van uitbreiding en verplaatsing van De Gors naar een centrale en goed ontsloten locatie. De basis zou kunnen worden gevormd door 2 á 3 supermarkten (in aanvullende segmenten), aangevuld met overig dagelijks en frequent benodigde niet-dagelijks aanbod. Bij voorkeur zou de huidige stadionsupermarkt naar het nieuwe winkelcentrum verplaatsen. In deze situatie zou de 'De Nieuwe Gors' een functie kunnen vervullen voor de hele wijk Windmolenbroek (± 14.000 inwoners, haalbare koopkrachtbinding dagelijkse sector 70 à 80%). Deze ontwikkeling is echter niet van de grond gekomen. Vanuit de totale aanbodstructuur blijft dit eerste scenario voorsnag aantrekkelijk.

Als tweede scenario kan uitgegaan worden van behoud van het bestaande winkelcentrum De Gors aan de westzijde van de wijk. In de huidige situatie met één supermarkt, is in feite sprake

¹¹ DTNP (2010), De rol van supermarkten in buurt- en wijkcentra, ± 5.000 respondenten in 30 winkelcentra

van een buurtwinkelcentrum. De aantrekkingskracht (verzorgingsfunctie) is beperkt, mede in verband met de sterke concurrentie in de nabijheid (huidige stadionsupermarkt, winkelcentrum Van Goghplein). Voor meer gespecialiseerde (vers)winkels wordt het steeds moeilijker in een dergelijk buurtwinkelcentrum (met één supermarkt) te overleven. Met een relatief beperkt aanbod zal ook een deel van de inwoners uit het primaire verzorgingsgebied (Windmolenbroek-West) afvloeien naar elders (haalbare koopkrachtbinding $\pm 50\%$). Op termijn blijven in winkelcentrum De Gors mogelijkheden voor een supermarkt en enkele overige winkels.

In dit tweede scenario zou gekozen kunnen worden voor een vergelijkbaar dagelijks aanbod rond het nieuwe stadion (supermarkt met enkele overige dagelijkse winkels). Ondanks de ligging aan de rand van de wijk, kan dit winkelcluster dan een rol vervullen voor het oostelijke deel van Windmolenbroek. Het is dan echter gewenst dit cluster niet substantieel sterker te maken dan dat in De Gors (en het Van Goghplein) om te voorkomen dat die centra worden verdrongen. Doordat het bezoekerspotentieel van Windmolenbroek wordt verspreid over twee winkellocaties, ontstaan er minder kansen voor functiesynergie: in één winkelcentrum met twee à drie supermarkten als trekker (wijkwinkelcentrum) zijn veel meer speciaalzaken mogelijk, dan in twee winkelcentra met 'slechts' één supermarkt (buurtcentra).

Tabel 2 Indicatie haalbaar programma wijk Windmolenbroek (m² winkelvloeroppervlak, wvo)

Scenario	Supermarkten	Overig dagelijks	Niet-dagelijks	Totaal
1. Detailhandelsbeleid 2008 (wijkcentrum, 14.000 inw.)	4.000	1.500	2.500	8.000
2. De Gors + Stadion (2 buurtcentra, elk 7.000 inw.)	1.500 1.500	500 500	500 500	2.500 2.500

In scenario 2 (behoud van De Gors en Van Goghplein) is het haalbare wijkwinkel aanbod in het nieuwe stadion (± 2.500 m² wvo, hetgeen overeen komt met ± 3.000 m² bedrijfsvloeroppervlak (bvo)). Dit is een stuk kleiner dan de geplande omvang van winkels in het ontwerp bestemmingsplan (11.750 m²).

Om de winkelmeters in het bestemmingsplan in te vullen kan gekozen worden om het draagvlak van de hele wijk Windmolenbroek te benutten en een groot wijkwinkelcentrum te realiseren met een omvang van ± 8.000 m² wvo (± 10.000 m² bvo). Gevolg is dan wel dat winkelcentrum De Gors (conform scenario 1) haar verzorgingsfunctie zal verliezen. Omdat de stadionlocatie dicht bij het Van Goghplein ligt, staat in deze variant van scenario 1 ook de positie van het (kleinere) Van Goghplein ter discussie. Daarmee is deze variant een nieuw, derde scenario: opheffing De Gors en (deels) Van Goghplein ten gunste van een nieuw wijkwinkelcentrum Heracles.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het toevoegen van winkels bij het Heracles stadion grote gevolgen kan hebben voor bestaande centra en op gespannen voet staat met de gemeentelijke ambities en uitgangspunten. Het toestaan van grootschalige winkels in niet-dagelijkse branches in het stadion heeft nadelige gevolgen voor de binnenstad (toenemende kans op leegstand,

weinig investeringsbereidheid), zeker als rekening wordt gehouden met de actuele marktsituatie in de detailhandel en het grote aantal leegstaande panden in de binnenstad.

Het gehele winkelprogramma in het stadion benutten voor de ontwikkeling van een groot wijkwinkelcentrum heeft nadelige gevolgen voor de dagelijkse winkelstructuur in Windmolenbroek. Winkelcentrum De Gors zal haar functie (op termijn) verliezen. Wel kan gekozen worden voor realisatie van een buurtwinkelcentrum (indicatie 2.500 m²) in het stadion, zonder dat de functie van De Gors wordt ondermijnd. Of een dergelijke keuze ook bijdraagt aan de voorzieningenstructuur als geheel, is onderdeel van de afweging in de detailhandelsvisie.

4 Planologisch-juridische beoordeling

Voor een planologisch-juridische beoordeling van het plan voor winkels in het nieuwe Heraclesstadion is een aantal aspecten in de wet- en regelgeving omtrent detailhandel van belang.

Wet ruimtelijke ordening

Door middel van ruimtelijke ordening (structuurvisies, bestemmingsplannen) bepalen overheden op welke locaties winkels gewenst zijn. Marktpartijen zijn vervolgens verantwoordelijk voor de invulling van de aangewezen winkellocaties (vrije markt). De winkelstructuur in Nederland bestaat van oudsher uit binnensteden en buurt- en wijkcentra. Buiten deze structuur zijn winkels lange tijd niet toegestaan. In de jaren '70 is hierop een uitzondering gemaakt (PDV-beleid). In verband met de grootschalige omvang van de te koop aangeboden artikelen wordt uitplaatsing van bouwmarkten, woonzaken en tuincentra toegestaan. Om te voorkomen dat andere winkels op perifere locaties zouden vestigen, zijn strikte brancheringsregels opgesteld.

Sinds 2008 zijn de mogelijkheden voor het opstellen van branchebeperkingen verruimd. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt in beginsel de mogelijkheid om branches of zelfs assortimenten in bestemmingsplannen vast te leggen. Een dergelijke beperking (van de algemene bestemming detailhandel) dient te worden gemotiveerd op basis van ruimtelijk relevante motieven. Het beperken van winkels om marktverhoudingen te reguleren, is echter niet toegestaan. In de jurisprudentie wordt dit regelmatig opnieuw bevestigd.

Europese Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn heeft als doel de concurrentie tussen dienstverrichters van lidstaten te bevorderen. In de Dienstenrichtlijn zijn economische vestigingseisen verboden. Zo kunnen winkels niet worden geweigerd op basis van gebrek aan (economische) marktruimte, of het failliet gaan van andere winkels. De dienstenrichtlijn is in 2006 vastgesteld en in 2009 in werking getreden.

Voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw of gebruik van land vallen niet onder de Dienstenrichtlijn. Hier liggen immers geen economische criteria aan ten grondslag. Het is en blijft dus toegestaan bestemmingen aan gronden toe te kennen. De Dienstenrichtlijn staat ook kwantitatieve of territoriale beperkingen toe, bijvoorbeeld op basis van bevolkingsomvang. Dergelijke beperkingen zijn toegestaan mits (onder meer):

- Eisen gerechtvaardigd zijn om dwingende reden(en) van algemeen belang (noodzaak);
- Eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is (evenredigheid).

Recente uitspraak Raad van State

De gemeente Noordoostpolder is bezig met de versterking van het Stadshart Emmeloord. Het laatste onderdeel is het Stadshart op De Deel (o.a. 10.200 m² detailhandel, horeca en dienstverlening). Op 5 december jl. heeft de Raad van State een (tussen)uitspraak gedaan. Zij beoordeelde dat onvoldoende zorgvuldigheid is betracht bij de afweging van belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Volgens de Raad van State was onvoldoende rekenschap gegeven van de effecten van (mogelijke) overcapaciteit aan detailhandel op de toename van de leegstand en de gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Verder stelde de Raad onder meer dat geen rekening is gehouden met actuele ontwikkelingen zoals toenemende internetbestedingen, teruglopende bestedingen als gevolg van de economische situatie en achterblijvende bevolkingsgroei.

Een recente Raad van State-uitspraak inzake centrumplan Brunssum (13 februari 2013) geeft opnieuw het belang aan van het zorgvuldig afwegen van nieuwe winkelprojecten in relatie tot de afnemende winkelvraag en toenemende leegstand in centrumgebieden.

Onderbouwing winkels Heraclesstadion planologisch-juridisch kwetsbaar

Een en ander betekent dat de geformuleerde branchebeperkingen voor het winkelprogramma van het nieuwe stadion juridisch houdbaar zijn, mits sprake is van een deugdelijke onderbouwing op basis van ruimtelijk relevante argumenten waarin ook de mogelijke (negatieve) effecten van het plan worden onderkend.

In zowel het ontwerp bestemmingsplan als het voorstel van Heracles wordt uitgegaan van een supermarkt en sportgerelateerde detailhandel. Deze branchebeperking is ingegeven vanuit het feit dat er nu al sprake is van een supermarkt in het stadion (met bestaande rechten) en dat sportwinkels een relatie hebben waardoor vestiging bij het stadion gerechtvaardigd is. Overige winkels worden geweerd om de binnenstad te beschermen. De ruimtelijk relevante motivering ontbreekt echter om wel een sportwinkel toe te staan en bijvoorbeeld geen modewinkel (of een sportmodewinkel).

Ten eerste is in beide branches sprake van niet-volumineuze artikelen. In het verleden is ervoor gekozen om winkels die volumineuze artikelen verkopen zoals bouwmarkten en woonwinkels toe te staan op perifere locaties (PDV-beleid). Dit gebeurde op basis van het ruimtelijk relevante argument dat dergelijke winkels een grootschalig oppervlak nodig hadden om hun grootschalige producten uit te kunnen stallen en dat daarvoor in de (historische) binnensteden vaak geen plaats was. Bij sportartikelen en modeartikelen is dat niet het geval. Ook bij sportwinkels gaat het hoofdzakelijk om kleine artikelen zoals schoenen, shirts, rackets, ballen etc. Ten tweede sluiten winkels in de sportbranche, net als modezaken, aan bij het bezoeks-motief recreatief winkelen en passen daardoor uitstekend bij de positie van een grote binnenstad. Het ruimtelijk relevante argument om wel een sportwinkel maar geen modewinkel bij het stadion toe te staan, ontbreekt.

Door de recente uitspraak van de Raad van State in de zaak Emmeloord, dient de gemeente bij het toestaan van winkels bij het Heraclesstadion aan te geven dat rekening is gehouden met eventuele nadelige effecten voor de binnenstad. Op zichzelf hoeft de toename van de leegstand geen reden te zijn om elke nieuwe winkelontwikkeling tegen te gaan. Wel dient de gemeente de eventuele toename van leegstand te onderkennen, deze in relatie te brengen met de extra toe te voegen meters en eventueel bewust (gemotiveerd) voor meer leegstand elders te kiezen. Deze afweging is voor het stadion nu niet gemaakt. Sterker: de nieuwe ontwikkeling druist in tegen het gemeentelijke beleid waarin ingezet wordt op versterking van de binnenstad.

Mogelijke precedentwerking andere centra

Bijkomend risico is de mogelijke precedentwerking voor andere perifere centra. Het toestaan van reguliere winkels (supermarkt, sportartikelen, etc.) op een perifere locatie (buiten een regulier winkelgebied) is in strijd met het gemeentelijke¹² en provinciale¹³ beleid. Als de gemeente Almelo hier voor de stadionlocatie van afwijkt, zal zij dit moeten kunnen motiveren op basis van ruimtelijk relevante overwegingen. Dat dit zowel voor het ontwerp bestemmingsplan als voor een eventuele uitbreiding nog geen 'gelopen race' is, is hierboven reeds aangegeven.

Vervolgens zal echter gemotiveerd moeten kunnen worden dat een dergelijke uitzondering in het ruimtelijke beleid wel voor het stadion, maar niet voor bij voorbeeld de woonboulevard, Almelo Nouveau of een andere perifere locatie gemaakt kan worden. Met andere woorden: er zal gemotiveerd moeten kunnen worden waarom een sportwinkel of supermarkt wel bij het stadion, maar niet op de woonboulevard mag vestigen. Hiervoor zijn in de huidige plannen nog weinig argumenten gegeven.

Na het creëren van een (onvoldoende gemotiveerd) precedent bij het stadion, dreigen de sluizen in de periferie feitelijk open te gaan. Het tegengaan van brancheverruiming op de woonboulevard (zoals in het verleden succesvol door de gemeente is gedaan, bij voorbeeld door sluiting van een speelgoedwinkel) of bij Almelo Nouveau zal moeilijk zijn.

Conclusie

De onderbouwing van winkels in het nieuwe stadion is planologisch-juridisch zwak. Enerzijds druisen de niet goed gemotiveerde branchebeperkingen in tegen onder meer de Europese dienstenrichtlijn, anderzijds staan de niet goed gemotiveerde nieuwbouw van winkels en de grote leegstand op gespannen voet met de recente jurisprudentie (onder meer Emmeloord). Ten slotte dreigt precedentwerking voor andere perifere locaties.

¹² o.a. Gemeente Almelo (2008), Toekomstvisie detailhandel 2008-2015; Gemeente Almelo (2010) "Bedrijventerrein in perspectief tot 2020"

¹³ Detailhandelsvisie Overijssel 2007

5 Beoordeling Factory Outlet Centrum in Almelo Nouveau

Naast het plan voor winkels in het nieuwe stadion, is er een initiatief om een nieuwe perifere winkellocatie te ontwikkelen. Tot voor kort ging het plan voor Almelo Nouveau uit van een supermarkt, specifieke detailhandel, hotel en gezondheidscentrum. De beoordeling van dit initiatief valt buiten deze notitie. Niettemin zijn veel overwegingen uit de vorige hoofdstukken ook van toepassing op de plannen voor Almelo Nouveau.

Onlangs heeft de ontwikkelaar laten weten Almelo Nouveau mogelijk te willen ontwikkelen tot een Factory Outlet Center (FOC). Het is nog onduidelijk welk ruimtelijk concept en bijbehorend winkelprogramma precies wordt beoogd. Vooralsnog wordt uitgegaan van een totale omvang van 8.000 m². Gelet op het nog prille stadium van de planuitwerking, is een goede beoordeling van de haalbaarheid en effecten van het initiatief niet goed mogelijk (en zinvol). Wel kan op basis van ervaringen elders¹⁴ ingegaan worden op het fenomeen FOC. In dit hoofdstuk gaan we in op:

- Kenmerken van een FOC
- Kansen voor synergie met binnensteden
- Mogelijke effecten op de winkelstructuur
- Planologisch-juridische regulering

Kenmerken Factory Outlet Centra

Van oudsher worden geproduceerde artikelen via de groothandel verkocht aan winkeliers (detailhandel). Deze verkopen het aan de consument. Onverkochte restpartijen worden alsnog verhandeld via reguliere detailhandel (Scapino, warenmarkt etc.) of via fabriekswinkels. Vanaf 2001 zijn in Nederland planmatig FOC's ontwikkeld. In deze 'merkendorpen' kunnen producenten in een eigen sfeer en ambiance hun nog onverkochte artikelen rechtstreeks aan de consument verkopen.

FOC's prefereren in de meeste gevallen een locatie buiten de reguliere winkelgebieden. Omdat het beleid in de regel geen reguliere winkels toestaat op dit soort locaties vragen zij om een uitzondering. Dat maakt de vraag relevant wat een FOC feitelijk is (omvang en assortiment, marktsegmenten, locatie en opzet, verschijningsvorm). Het gaat om ruimtelijk relevante kenmerken die een FOC onderscheiden van een regulier winkelgebied.

FOC's zijn er in vele soorten en maten. In Nederland en net over de grens in Duitsland zijn vier FOC's aanwezig (Bataviastad Lelystad, Rosada Roosendaal, Design Outlet Center Roermond, Ochtrup Duitsland). De volgende kenmerken van deze FOC's kunnen worden onderscheiden:

- Omvang en assortiment: een FOC heeft over het algemeen een omvang van tussen de 10.000 en 25.000 m² wvo en bestaan voor het grootste deel (90%) uit de branches mode en sport. De nadruk ligt op mode en modeaccessoires, waarbij de geboden korting als belangrijk 'unique selling point' geldt.

¹⁴ Op dit moment rondt DTNP een onderzoek af naar de haalbaarheid en effecten van een FOC in Oost-Groningen (in opdracht van de provincie Groningen). Hierin zijn FOC's in Nederland en de Duitse grensregio onderzocht.

- Marktsegmenten: winkels bieden in beginsel één of enkele merken aan die door de exploitant zelf zijn geproduceerd. Naarmate een FOC grotere en meer exclusieve merken biedt, neemt de attractiviteit toe. In de praktijk bestaat het aanbod uit een mix van merken in het hoge segment (denk aan Dolce Gabbana, Prada) en het middensegment (denk aan Levi's, Mexx, Hunkemoller).
- Locatie en opzet: een FOC ligt meestal op een perifere (zicht)locatie en is voor auto's goed ontsloten door de ligging aan een doorgaande weg. De winkels zijn gesitueerd aan een aantal winkelstraten en pleinen met een duidelijke routing. De winkels zijn gemiddeld even groot als die in reguliere centra (circa 190 m² wvo). Aan de buitenzijde van de FOC's liggen ruime parkeerterreinen die goed bereikbaar zijn.
- Verschijningsvorm: In de verschijningsvorm grijpt een FOC vaak terug op historische binnenstadjes. Moderne winkelunits krijgen een historiserende gevel waardoor de gewenste sfeer wordt gecreëerd. In tegenstelling tot reguliere binnenstadjes is de openbare ruimte eigendom van het FOC. Hierdoor kan een optimaal op het winkelen toegespitste beleving worden gerealiseerd (schoon-heel-veilig).

Vooralsnog geeft de initiatiefnemer aan niet uit te gaan van een 'merkendorp' of 'village' zoals in bovengenoemde situaties, maar van een goedkopere 'factory-outlet-strip'. Ook wordt uitgegaan van een kleiner oppervlak (± 8.000 m²). Met een dergelijk concept zal ook de invulling minder hoogwaardig zijn (nadruk midden- en lagere marktsegment). Ook de attractiviteit en daarmee de reikwijdte van het potentiële verzorgingsgebied (bezoekersaantallen) nemen daarmee af.

Synergie met nabij gelegen binnensteden

Een succesvol FOC kan bezoekers trekken uit een relatief groot gebied, veelal groter dan het verzorgingsgebied van het nabijgelegen hoofdcentrum. Als dit hoofdcentrum attractief is en in de nabijheid van het FOC ligt, ontstaan er kansen voor extra bezoekers in de nabijgelegen binnenstad. In hoeverre het verzorgingsgebied van de beoogde 'factory-outlet-strip' veel groter wordt dan dat van de binnenstad van Almelo zelf, is vooralsnog de vraag.

De onderlinge afstand tussen FOC en binnenstad is een belangrijke factor. Uit onderzoek is gebleken dat circa 50% van de FOC-bezoekers in Roermond ook de binnenstad hebben bezocht. De onderlinge (loop)afstand is met circa 450 meter erg klein. Het FOC ligt praktisch tegen de binnenstad aan en de onderlinge verbinding relatief goed. Ook biedt de historische binnenstad en de vele horeca een gezellige (Bourgondische) entourage.

In Roosendaal is de onderlinge afstand tussen het FOC en het centrum met circa 2,6 km een stuk groter. Het combinatiebezoek is dan ook een stuk lager: 17% van de Rosada-bezoekers brengt ook nog een bezoek aan het (deels historische) centrum. In Lelystad is de onderlinge afstand tussen FOC en centrum 4,6 km. Het combinatiebezoek bedraagt daar nog slechts circa 9%. Ter vergelijking: de afstand Almelo Nouveau-binnenstad bedraagt $\pm 2,5$ km.

Geconcludeerd kan worden een FOC vooral tot extra binnenstadsbezoekers kan leiden, als het tegen de binnenstad aanligt (loopafstand). Daarnaast speelt het absolute aantal bezoekers een rol: FOC Roermond trekt ruim 4 miljoen bezoekers per jaar, dankzij de ligging nabij het Roergebied. In Roosendaal (1 miljoen bezoekers) is de meerwaarde veel kleiner. Ook de omvang en attractiviteit van de binnenstad speelt een rol. Ook de omvang en attractiviteit van

de binnenstad speelt een rol (ter vergelijking: Roermond: 57.000 m² wvo, Roosendaal 61.000 m² wvo, Lelystad 36.000 m² wvo en Almelo 43.000 m² wvo).

Vooralsnog verwachten wij dat een 'factory-outlet-strip' van ± 8.000 m² een relatief gering aantal bezoekers kan trekken. In combinatie met de afstand tot de binnenstad, zal dit tot relatief weinig extra bezoekers leiden voor de binnenstad.

Effecten op bestaande winkelstructuur

De toevoeging van een nieuw winkelgebied heeft effecten op de bestaande winkelstructuur. Er zullen verschuivingen in koopstromen gaan plaats vinden. Het aanbod in een FOC bestaat over het algemeen voor 90% uit mode- en sportartikelen. In de regel betekent de ontwikkeling van een FOC toenemende concurrentie voor nabijgelegen binnensteden die van oudsher gericht zijn op recreatief winkelen en waar het mode-aanbod een belangrijk onderdeel is.

Verschuiving van koopstromen was goed te merken in Lelystad nadat in 2001 Bataviastad was geopend. In 2004 kochten inwoners van Lelystad nog slechts 4% van hun mode- en sportartikelen in Bataviastad. In 2008 was dat aandeel gegroeid tot 20% met een afnemende oriëntatie op het centrum van Lelystad tot gevolg.

Een tweede (indirect) effect voor binnensteden is dat winkeliers, ontwikkelaars, eigenaren en financiers veelal terughoudender worden om te investeren. Op een perifere locatie ontstaat een aantrekkelijk en goed bereikbaar alternatief waardoor de potenties voor de binnenstad afnemen. Het risico neemt toe dat door verschuivende koopstromen, investeringen niet worden terugverdiend. Na een start met 8.000 m² blijft de onzekere dreiging van een verdere uitbreiding van het FOC met een volgende fase (vergelijk ervaringen in andere FOC's).

Realisatie van een FOC op Almelo Nouveau biedt de kans om de Almelo'se consument een nieuw, onderscheidend winkelgebied te bieden. Het kan echter ook nadelige gevolgen gaan hebben voor de bestaande winkelstructuur. Met name de Almelo'se binnenstad kan onder toenemende druk komen te staan. Koopstromen verschuiven en het investeringsklimaat neemt af. Ook staat het plan voor een FOC op gespannen voet met geplande winkelprogramma in het nieuwe Heraclesstadion. In beide plannen wordt uitgegaan van winkels in de sportbranche.

Planologisch-juridische regulering

Om te voorkomen dat de ontwikkeling van een FOC negatieve effecten heeft op bestaande centra achten overheden het vaak gewenst om binnen de bestemming detailhandel nader te reguleren ten aanzien van het type artikelen dat hier verkocht mag worden (geen 'reguliere' artikelen) en welke ondernemers er mogen vestigen (winkels die zelf (laten) produceren, geen gewoon MKB). De reden voor deze beperkende regels is dat overheden enerzijds een dergelijk nieuw en bijzonder winkelcentrum willen toestaan en anderzijds de bestaande winkelcentra willen behouden. Door gewone winkels te verbieden in een FOC beoogt men deze voor de centra te behouden. Ook blijft het aanbod in het FOC zo onderscheidend ten opzichte van de bestaande winkelcentra.

In bestemmingsplannen van de drie FOC's in Nederland zijn regels opgenomen ten aanzien van omvang en branchering (bijvoorbeeld minimaal 80% van het oppervlak bestaat uit mode),

gevestigde bedrijven (enkel fabrikanten), aangeboden producten (enkel 'outletproducten') en segment (enkel merkartikelen van hoge kwaliteit), prijsniveau (bijvoorbeeld minimaal 25% onder gangbare verkoopprijzen). De praktijk leert dat het door dergelijke gedetailleerde doch moeilijk te controleren regels vrijwel niet is vast te stellen of er sprake is van strijdig gebruik. Gedetailleerde regels vragen om nauwkeurige definities en die ontbreken.

De regelgeving omtrent bestaande FOC's stammen van voor de invoering van de Europese dienstenrichtlijn. De vraag is dan ook of de gedetailleerde regels in een FOC, die de vestiging van bepaalde winkels uitsluit, gerechtvaardigd zijn 'om dwingende redenen van algemeen belang' en of eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is. Mede door het voortijdig einde van het FOC-initiatief bij Zoetermeer (Bleizo) heeft deze juridische toets nog niet plaats gevonden. Bij de ontwikkeling van een FOC in Almelo zal dit naar verwachting alsnog gebeuren (zie ook hoofdstuk 4).

Conclusie

Het plan voor een FOC Almelo Nouveau gaat vooralsnog uit van een 'strip' van circa 8.000 m². Dit is relatief klein en weinig attractief in vergelijking met bestaande FOC's. Met een beperkte omvang en attractiviteit blijft het potentiële verzorgingsgebied ook beperkt. Met een relatief klein verzorgingsgebied wordt het winkelgebied minder interessant voor exclusieve, hoogwaardige merken. De kans bestaat dat er uiteindelijk winkels in midden- en lagere segmenten zullen vestigen waardoor het onderscheidend vermogen ten opzichte van de binnenstad beperkt blijft.

Om dit te voorkomen is het opnemen van regels in het bestemmingsplan ten aanzien van bedrijven, assortimenten en prijsniveaus mogelijk. Het opnemen van gedetailleerde restricties betekent dat de gemeente dit ook zal moeten gaan handhaven. In de praktijk blijkt dit lastig uitvoerbaar.

Bovendien is het de vraag of dergelijke regels de juridische toets wel zullen doorstaan. Volgens de Europese dienstenrichtlijn moeten beperkende regels worden onderbouwd door middel van argumenten van 'algemeen dwingend belang'. Het selectief toestaan dan wel uitsluiten van aanbieders op basis van merken, prijsniveaus of andere artikelkenmerken lijkt vooralsnog op gespannen voet te staan met de dienstenrichtlijn.

Tot slot is van belang om als gemeente de mogelijke nadelige effecten van een toevang van extra winkelmeters in de vorm van een FOC te onderzoeken in relatie tot de grote leegstand en de afnemende behoefte aan winkels (zie uitspraak Emmeloord). De Raad van State acht een nieuw winkelplan niet voldoende onderbouwd, als door de gemeente onvoldoende 'rekenschap' wordt gegeven aan de mogelijke effecten ervan.

6 Conclusie en advies

Het toevoegen van nieuwe winkelgebieden aan de Almelose winkelstructuur ligt, mede gelet op de beleidsmatige prioriteit voor de binnenstad, niet voor de hand. De detailhandel is gewijzigd van een groei- naar een verdringingsmarkt waarin de behoefte aan winkels naar verwachting de komende jaren (fors) zal gaan afnemen. Daarbij komt dat de huidige leegstand in Almelo met 20% al groot is.

Het toestaan van winkels bij het Heraclesstadion en Almelo Nouveau zal effecten hebben op bestaande centra in de gemeente. Dit hoeft niet per definitie te betekenen dat nieuwe ontwikkelingen tegengegaan moeten worden. Wel zal de gemeente een duidelijke keuze moeten maken (helder beleid) en deze keuze ook goed moeten onderbouwen. Een aantal aspecten is hierbij erg belangrijk:

- Houd rekening met het risico op laagwaardige invulling (en mogelijk leegstand) op de nieuwe winkellocatie.
- Beoordeel en accepteer eventuele nadelige gevolgen voor bestaande winkelcentra in Almelo en speel daar in het detailhandelsbeleid op in.
- Zorg voor een handhaafbare en juridisch houdbare regulering in het bestemmingsplan die uitgaat van een ruimtelijk relevante argumentatie.

Vooralsnog ontbreekt een afdoende planologisch-juridische motivering voor de toevoeging van een nieuw winkelproject op zowel de Heracles- als de Almelo Nouveau-locatie. Recente jurisprudentie (Raad van State, 5 december 2012) geeft expliciet aan dat bij nieuwe winkelontwikkelingen rekenschap moet worden gegeven van de effecten van (mogelijke) overcapaciteit aan detailhandel op de toename van de leegstand en de gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Een en ander in het licht van actuele ontwikkelingen zoals toenemende internetbestedingen, teruglopende bestedingen en achterblijvende bevolkingsgroei. Een dergelijke afweging is in het huidige detailhandelsbeleid van Almelo niet gemaakt. De plannen zijn daarmee 'juridisch zwak'.

DTNP adviseert de gemeente Almelo (en ontwikkelaars), mede gelet op de beleidsmatige prioriteit voor de binnenstad, dan ook deze plannen aan te houden en integraal af te wegen (en eventueel aan te passen en/of alsnog te motiveren) in de thans op te stellen actuele detailhandelsstructuurvisie voor Almelo. Deze begint met een afweging van de ambities en prioriteiten van de gemeente (raad van) Almelo, in de veranderde winkelmarkt. Op basis daarvan kan vervolgens een haalbare winkelstructuur worden bepaald. In het werkplan voor de detailhandelsstructuurvisie worden hiervoor aparte sessies met de raad gepland.