



Gemeente Tubbergen
T.a.v. de heer L. Ottenhof
l.ottenhof@noaberkracht.nl

datum: 28-9-2015
projectnummer: 1641.0915
onderwerp: Advies concept Marktplein Tubbergen

Geachte heer Ottenhof,

Op 23 september j.l. heeft u ons verzocht advies uit te brengen over effecten en voor- en nadelen van het concept "Marktplein", dat gevestigd is in een leegstaand pand op het bedrijventerrein in Tubbergen. Hierbij treft u ons advies aan.

Inleiding

Concept "Marktplein"

Marktplein Tubbergen verhuurt in een overdekte ruimte van circa 1.500 m² verkoopruimte (vloeroppervlakte, verkooptafels of –stellingen en wanden) aan particulieren. Deze huurders kunnen hier goederen te koop aanbieden. Zij bepalen zelf de prijs en wijze van uitstalling. De volledige opbrengst van verkochte goederen gaat naar de verkopende partij. Naast de te huren verkoopplekken, is er in het pand ook een koffiehoek aanwezig.

Het concept is gevestigd in een leegstaand pand op het bedrijventerrein, waar voorheen een winkel in de woninginrichtingsbranche gevestigd was. Het Marktplein Tubbergen is vier dagen in de week geopend. Volgens de initiatiefnemers trekt het Marktplein wekelijks circa 1.000 bezoekers.

Achtergrond

De gemeenteraad van Tubbergen heeft het college verzocht "om na te gaan hoe detailhandel van een breed assortiment gebruikte goederen en/of zelfgemaakte goederen kan worden toegestaan, zonder dat daarmee tevens vormen van detailhandel mogelijk worden gemaakt die absoluut ongewenst zijn op een bedrijventerrein".

Overwegingen van de raad hierbij zijn:

- Dat Marktpllein met een nieuw concept invulling geeft aan een langdurig leegstaand pand op het industrieterrein
- Dat Marktpllein – gelet op de bezoekersaantallen – hiermee in een behoefte voorziet
- Dat dit concept in de huidige vorm niet de winkelfunctie van het centrum van Tubbergen aantast, omdat het gaat om een concept dat qua aard en omvang niet op een centrumlocatie zal worden gevestigd
- Dat het concept daarom in beginsel een uitzondering rechtvaardigt op het uitgangspunt dat detailhandel in het centrum moet worden gevestigd
- Dat evenwel moet worden voorkomen dat het pand van Marktpllein, en andere panden op het bedrijventerrein, gebruikt kunnen worden voor detailhandelsactiviteiten die uitsluitend in het centrum thuishoren.

Vraagstelling aan DTNP

De gemeente Tubbergen heeft aan DTNP gevraagd de volgende vraag te beantwoorden:

Kan op het bedrijventerrein Tubbergen -naast reeds toegestane vormen van volumineuze en productiegebonden detailhandel- detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen worden toegestaan, waarbij overige vormen van detailhandel worden uitgesloten?

In deze korte adviesnotitie gaan we in op de effecten van het toestaan van een dergelijk initiatief op de winkelstructuur, en op de mogelijkheden om een specifieke uitzondering voor een winkel in een bepaald assortiment te maken.

Effecten op de winkelstructuur

Trends in de detailhandel en gevolgen voor centrumgebieden

De groei van internet, de schaalvergroting en demografische ontwikkelingen leiden tot een afname van winkels. De leegstand neemt toe. Dit geldt voor alle typen winkellocaties (centra, periferie). Met name in centrumgebieden heeft leegstand grote gevolgen voor de leefbaarheid, het ondernemers- en vestigingsklimaat en de uitstraling en het imago van het centrum en de plaats als geheel. Op bedrijventerreinen is leegstand evenmin gewenst, doch de maatschappelijke en economische neveneffecten zijn minder groot. Rekening houdend met het feit dat toenemende leegstand onvermijdelijk is en niet steeds opnieuw met winkels kan worden ingevuld is het gerechtvaardigd leegstand op bedrijventerreinen minder zwaar te laten wegen dan in centra. Ook in het centrum van Tubbergen is sprake van leegstand (circa 7% van het winkeloppervlak).

Effecten van “Marktpllein” op de winkelstructuur in Tubbergen

De gemeente Tubbergen streeft al jaren naar behoud en versterking van een bruisend dorpshart, onder meer door winkels te concentreren in een compact kernwinkelgebied. Dit zorgt voor een aantrekkelijk investerings- en vestigingsklimaat voor ondernemers en voor een optimaal voorzieningenniveau voor inwoners en bezoeker. Het verruimen van de vestigingsmogelijkheden voor winkels op perifere locaties beïnvloedt het vestigingsklimaat in het centrum. In een onzeker en ongelijk speelveld is het risico groot dat ondernemers besluiten investeringen in het centrum uit te stellen of niet meer te doen.

Het concept "Marktpluin" trekt op dit moment nog een bescheiden bezoekersaantal (circa 1.000 bezoekers per week = 250 per dag). Daarmee vormt het naar verwachting op dit moment geen directe bedreiging voor het functioneren van het centrum. Wel is het zo dat een aantal van 250 bezoekers per dag voor veel (non-food) ondernemers groter is dan het aantal bezoekers in hun centrumwinkel. Het kan dan ook voor bestaande ondernemers interessant worden (een deel van) hun assortiment op die locatie aan te bieden. Te denken valt aan tweedehandsfietsen, restpartijen of ouder of seizoensgebonden assortiment (bijvoorbeeld kleding). Overwogen zou kunnen worden dat restpartijen niet tweedehands zijn (en dus niet verkocht mogen worden binnen de uitzondering die voor het specifieke concept wordt gemaakt) en/of dat verkoop alleen mag plaatsvinden door particulieren en niet door ondernemers. In de praktijk zal dit onderscheid niet eenvoudig te maken zijn, al is het maar omdat een onderneming zijn goederen kan verkopen aan de natuurlijke rechtspersoon, om deze vervolgens, als niet nieuw meer zijnde, tweedehands te verkopen. Dit kan gevolgen hebben voor de gewenste omvang van de fysieke winkel in het centrum (met mogelijk leegstand tot gevolg).

In diverse andere gemeenten wordt juist gestimuleerd dat leegstaande panden in centrumgebieden worden ingevuld met startende ondernemers, creatieve bedrijfjes of 'snuffelwinkeltjes'. Door bijvoorbeeld aantrekkelijke huurtarieven wordt het voor ondernemers laagdrempelig om een (tijdelijke) winkel te beginnen. Ook zijn er voorbeelden van collectieven van particulieren die gezamenlijk ambachtelijke of zelfgemaakte kunstwerken aanbieden. Voordeel is dat de leegstand (tijdelijk) is ingevuld. Bovendien kan juist dit type winkels een bijzondere aanvulling zijn op het aanwezige aanbod in het centrum (couleur locale, onderscheidend assortiment). Met het toestaan van specifieke vormen van detailhandel op een bedrijventerrein, vervalt deze kans voor versterking van het centrum.

Uitzondering in planologisch-juridische zin mogelijk?

Aard en omvang van het concept rechtvaardigt vestiging buiten centrum?

Overweging in de motie is "dat het concept in de huidige vorm niet de winkelfunctie van het centrum van Tubbergen aantast, omdat het gaat om een concept dat qua aard en omvang niet op een centrumlocatie zal worden gevestigd". Afgezien van de vraag of dit een geldend argument is om aan te tonen dat de winkelfunctie van het centrum niet wordt aangetast, roept dit ook de vraag op of het concept inderdaad niet op een centrumlocatie kan worden gevestigd vanwege aard en omvang.

De totale omvang van het concept in de huidige vorm (circa 1.500 m²) is vergelijkbaar met een supermarkt, een winkel die veelal in of aan de rand van centrumgebieden is gevestigd. De omvang van het concept is daarmee niet per definitie afwijkend van een reguliere winkel. De vraag is ook of het concept alleen in deze omvang kan functioneren, of dat dit ook op een kleiner oppervlak of verdeeld over meerdere panden mogelijk is (en daarmee nog makkelijker inpasbaar op een centrumlocatie). Tenslotte is de aard van de goederen (breed assortiment) niet afwijkend van detailhandel in centrumgebieden (zoals dat bij volumineuze artikelen wel het geval is).

Branchebeperkingen

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.

Om het specifieke assortiment 'gebruikte en/of zelfgemaakte goederen' planologisch-juridisch te onderscheiden van overige detailhandel zal een deugdelijke definitie moeten worden gemaakt. Voorkomen moet worden dat onduidelijkheid gaat ontstaan over wat nu feitelijk 'gebruikte of zelfgemaakte goederen' zijn. Ook winkeliers maken veelal zelf een deel van hun producten (huismerken, eigen assemblage, bakker, slager, etc.) en/of handelen in restpartijen (Action, Kruidvat, etc.) of tweedehands artikelen (fietswinkel, 'vintage'-winkels, etc.). In het verlengde daarvan kan de vraag gesteld worden wat eigenlijk het ruimtelijk relevante onderscheid is tussen (detailhandel in) gebruikte en/of zelfgemaakte goederen versus niet-gebruikte goederen/artikelen.

Motivering beperking van de branchering

Een eventuele afbakening voor het assortiment (gebruikte en/of zelfgemaakte goederen) of het concept (wel "Marktplein", maar geen kringloopwinkel of winkel in partijgoederen (zoals Action)) zal dus moeten worden gemotiveerd met ruimtelijk relevante argumenten. Waarom worden op de betreffende locatie winkels uitgesloten, maar is er een uitzondering voor juist dit concept/assortiment? Is (alleen) deze uitzondering gerechtvaardigd 'om dwingende redenen van algemeen belang'? zijn de 'eisen geschikt om het nagestreefde doel te bereiken' en gaan zij niet verder dan nodig?

In het beleid van de gemeente Tubbergen (en veel andere gemeenten) zijn winkels met vooral volumineuze artikelen, zoals bouwmarkten, tuincentra en woninginrichtingszaken, onder voorwaarden toegestaan op perifere locaties (bedrijventerreinen). Dit gebeurt op basis van het ruimtelijk relevante argument dat dergelijke winkels vanwege de volumineuze producten een grote uitstalruimte nodig hebben en derhalve een grote winkel, die niet goed inpasbaar zijn in centrumgebieden en niet essentieel zijn voor de kwaliteit van deze centra. Voor het concept "Marktplein" en het daarin gevoerde assortiment is dit niet het geval. Het betreft hier een breed assortiment in zowel volumineuze artikelen (zoals meubels) als niet-volumineuze artikelen (kleding, speelgoed, huishoudelijke artikelen, interieuraccessoires ect.).

Conclusie

De gemeente heeft de vrijheid om keuzes of uitzonderingen te maken in haar beleid te maken. Als de gemeenteraad het relevant acht onderscheid te maken tussen in dit geval verkoop van gebruikte/zelfgemaakte goederen en overige detailhandel, en dit dus op een andere locatie in het centrum toe te staan, dan kan zij dat overwegen. Voorgaande laat zien dat het onderbouwen van een dergelijke uitzondering met ruimtelijk relevante motieven niet eenvoudig is. Sterker: DTNP ziet hiertoe ook onvoldoende gronden/houvast. Vanuit de detailhandelsstructuur, en het functioneren van het centrum, is een dergelijke uitzondering niet gewenst (draagt niet bij aan versterking van het centrum).

De praktijk leert dat handhaving van specifieke branche- en assortimentsbeperkingen slechts beperkt plaatsvindt nadat een winkel eenmaal is gevestigd. Ook het politiek-bestuurlijke draagvlak voor handhaving van gedetailleerde brancheregels is vaak beperkt. Het is gerechtvaardigd bij een ontheffing voor een specifieke uitzondering in het beleid de consequenties van extra regels mee te wegen. Een handhavingsparagraaf met procedure, capaciteit en budget voor handhaving van de aangevraagde extra regels alsmede sancties bij overtreding, kan onderdeel uitmaken van een zorgvuldig ontheffingsbesluit.

De argumenten die gelden voor het specifiek concept "Marktplein" zijn ook toepasbaar bij eventuele toekomstige initiatieven voor detailhandel (niet zijnde detailhandel in volumineuze artikelen) op bedrijventerreinen. Altijd moet de vraag gesteld worden of er ruimtelijk relevante motieven zijn, die de uitzondering rechtvaardigen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lidewij Dicou', enclosed within a large, horizontal, oval-shaped scribble.

Lidewij Dicou