

projectnaam
**Heerlen, Advies
programma 't Loon**

datum
1 november 2021

opdrachtgever
Gemeente Heerlen

projectnummer
P04935

opgesteld door
RvL

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

1 Inleiding en conclusie

1.1 Inleiding

Aanleiding

De gemeente Heerlen is momenteel bezig met de aanpassing van het bestemmingsplan voor het centrum, het Cityplan. Onderdeel van dit bestemmingsplan is SVREZL-cluster 't Loon. Conform de Structuurvisie Heerlen en de SVREZL moeten leegstaande winkelmeters worden gesaneerd.

Doel

BRO is gevraagd de huidige juridische beperking tot maximaal 12.000 m² wvo detailhandel (met een wijzigingsbevoegdheid om te verlagen naar maximaal 8.000 m² wvo detailhandel) voor 't Loon te toetsen op haalbaarheid. Sluiten deze meters (nog steeds) goed aan op de (toekomstige) behoefte in het verzorgingsgebied? Daarnaast is BRO gevraagd deze beperking te toetsen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Deze memo geeft een advies over het te hanteren maximale programma detailhandel, de meest toekomstbestendige branchering van 't Loon (inclusief andere functies) en een beknopte onderbouwing van deze beperking aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

1.2 Conclusie en advies

- 't Loon is een wijkcentrum met een dubbelfunctie (boodschappen doen en runshopping). Dit maakt het winkelgebied moeilijk vergelijkbaar met andere wijkcentra.
- Beleidsmatig wordt ingezet op 't Loon als primair boodschappencluster voor Heerlen-Stad. De binnenstad is bedoeld voor recreatieve (en deels) doelgerichte aankopen. Er is binnen de gemeente Heerlen en specifiek Heerlen-Stad geen marktruimte om een separaat GDV-cluster naast de binnenstad te laten functioneren. Vraag

en aanbod zijn niet in evenwicht: er is sprake van een fors overaanbod. Dit blijkt ook uit de hoge leegstand.

- Voor 't Loon ligt een opgave om te verkleuren naar een wijkcentrum. Dit betekent in de functiemix meer nadruk op boodschappen aanbod en aanbod dat in dit verlengde ligt, zoals huishoudelijke artikelen en warenhuizen. De nadruk zou minder moeten liggen op niet-dagelijks aanbod met een recreatieve functie of grootschalig doelgericht aanbod (GDV). Er zijn kansen voor toevoeging van niet-winkelaanbod, zoals horeca, cultuur & ontspanning en diensten dat aansluit op de wijkfunctie.
- Per saldo sluit een totaal winkelprogramma van maximaal 12.000 m² wvo goed aan bij het profiel van een wijkcentrum en het economisch draagvlak in Heerlen-Stad. NB: op basis van de benchmark hebben wijkcentra doorgaans minder dan 10.000 m² wvo winkelaanbod. Enige 'marge' in het maximale programma detailhandel in 't Loon is echter te verantwoorden om eventuele dynamiek te kunnen opvangen.
- De wijzigingsbevoegdheid om het maximale winkelprogramma naar beneden bij te stellen tot 8.000 m² wvo is goed te motiveren vanuit de gedachte dat 't Loon dient te verkleuren naar een wijkcentrum. Grootschalige recreatieve en doelgerichte winkels (run shopping) passen in principe niet binnen dit profiel, maar vullen momenteel wel een groot deel van het winkelprogramma in.
- Bij aanhoudende structurele leegstand kan gekozen worden om het maximum naar beneden bij te stellen via de wijzigingsbevoegdheid, wat voorkomt dat (grootschalige) winkelruimte alsnog in de toekomst gevuld wordt met ongewenst aanbod dat niet aansluit op het beleidsmatige profiel en functie van 't Loon. Bovendien resulteert dit in meer perspectief voor het centrum van Heerlen, omdat dergelijke winkels dan zijn aangewezen op het centrum.

2 Analyse

2.1 Programma 't Loon

Kenmerken 't Loon

- Winkelcentrum 't Loon is gebouwd in 1965 en in 2013 grondig herontwikkeld. Momenteel is het winkelcentrum in eigendom van NSI.
- Met drie lagen voor publieksfuncties (kelder, begane grond en verdieping), parkeerkelder en centrale lichtkoepeel, is het een klassiek overdekt winkelcentrum.

Huidige branchering 't Loon

- Volgens de meest actuele data van Locatus (peildatum maart 2021) telt 't Loon in totaal 34 panden met een publieksfunctie, met een totale omvang van bijna 15.700 m² wvo (zie figuur 3.1).
- Van dit totaal staat 24% van het winkelvloeroppervlak leeg. Ten opzichte van diverse vergelijkbare grotere wijkcentra is deze leegstand sterk bovengemiddeld (gemiddeld circa 6%).
- Verder is de branchering van 't Loon enigszins afwijkend met wat verwacht mag worden voor een vergelijkbaar groter wijkcentrum¹. In verhouding heeft 't Loon relatief veel niet-dagelijks winkelaanbod, met name in de categorieën mode & luxe, in/om het huis en detailhandel overig en minder dagelijks aanbod. Tegelijkertijd is het aanbod overige publieksfuncties op het gebied van cultuur en ontspanning, horeca en diensten zeer beperkt ten opzichte van andere grotere wijkcentra in Nederland.
- Een verklaring voor het bovenstaande is de grootschaligheid van diverse units in 't Loon die momenteel verhuurd zijn aan winkels, zoals Karnevalswierts (carnavalswinkel van 2.000 m² wvo), C&A (2.700 m² wvo) en BCC

(1.370 m² wvo). Deze winkels zijn minder vaak aanwezig in grotere wijkcentra. Winkelcentrum 't Loon heeft daarvoor een dubbelfunctie als wijkcentrum voor de dagelijkse boodschappen en een run-shoppingcenter met grootschalig winkelaanbod (GDV).

- Het supermarktaanbod in 't Loon is met 3 supermarkten redelijk goed vertegenwoordigd: Albert Heijn (1.640 m² wvo), Aldi (1.068 m² wvo) en Budget Food (538 m² wvo). Het overige dagelijkse artikelenaanbod is zeer beperkt met een chocolaterie, een winkel op het gebied van Di-eet/voedingssupplementen, een slijter en een drogist.

Leegstand nader bekeken

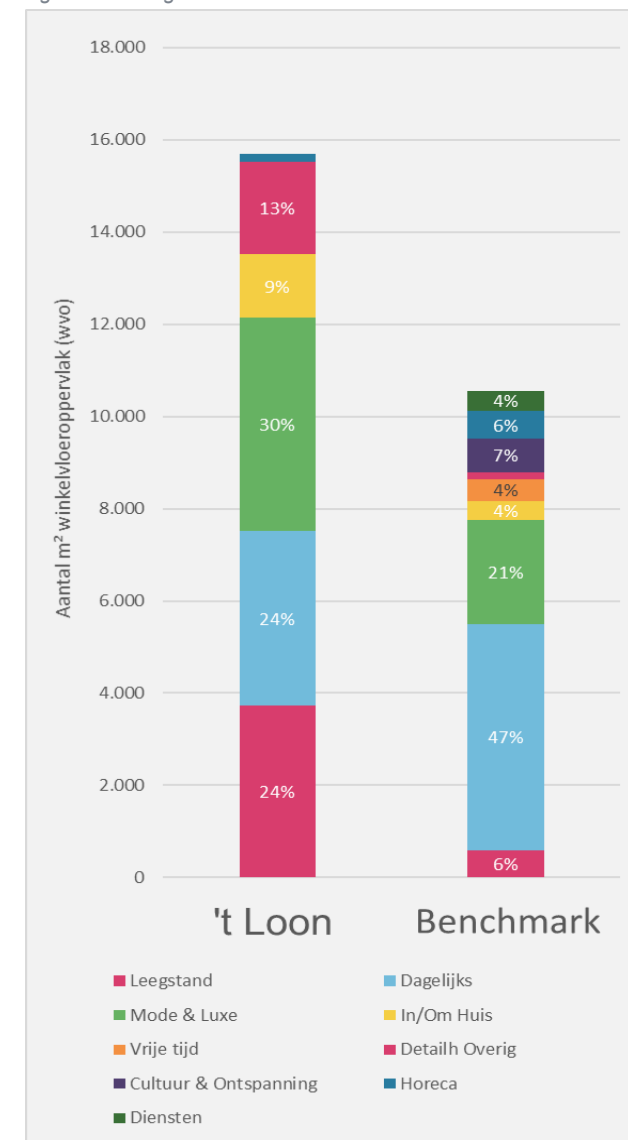
- In 't Loon staan 17 panden, met een totaal oppervlak van 3.738 m² wvo leeg. Dit is zeer fors. Circa de helft van het aantal panden is kleiner dan 100 m² wvo. Daarnaast zijn enkele grootschalige panden aanwezig: een van 850 m² wvo, een van 750 m² wvo, een van 450 m² wvo.
- Alle leegstaande panden staan minimaal 3 jaar achter elkaar leeg (structurele leegstand), met uitzondering van Homeruspassage 17 (779 m² wvo). Dit pand staat 2 jaar leeg. Dit is een indicatie dat de verhuurbaarheid lastig is en dat het perspectief voor invulling met winkels beperkt is.

Plannen en initiatieven

De huidige vastgoedeigenaar heeft eerder zelf onderzoek laten uitvoeren over het toekomstperspectief van het winkelcentrum. Dit zijn de belangrijkste conclusies:

- Seinpost komt tot de conclusie dat 't Loon voldoende potentie heeft als wijkcentrum voor stadsdeel Heerlen-Stad én run-center voor geheel Heerlen.

Figuur 3.1: Programma 't Loon versus benchmark



¹ Wagnerplein en Heyhoef (Tilburg), Stadshagen en AA-Landen (Zwolle), Winkelcentrum Colmschate (Deventer), Ridderhof (Alphen ad Rijn), Rompert (Den Bosch), St Trudoplein (Eindhoven), Lelycentre (Lelystad), Brusselse Poort (Maastricht)

- Seinpost concludeert verder dat 't Loon in zijn huidige omvang te groot is en dat er te veel winkelmeters zijn. Verder moet er volgens Seinpost iets gebeuren met het huidige parkeertarief².
- Beleidsmatig wordt 't Loon primair beschouwd als boodschappencluster met een wijkverzorgende functie.

2.2 Haalbaarheid t.o.v. draagvlak

Conclusies DPO

- Op basis van een indicatieve DPO-berekening, gebaseerd op de bevolkingsprognose van Heerlen-stad, de koopstroomgegevens uit het KSOL2019 en het huidige aanbod (in Heerlen-stad), is tot 2030 sprake van een overaanbod aan winkels. Het huidige aanbod overstijgt de (toekomstige) vraag.
 - In de dagelijkse sector loopt het totale overaanbod op tot circa 4.300 m² wvo.
 - In de niet-dagelijkse sector loopt het totale overaanbod op tot circa 8.600 m² wvo. Hierbij is rekening gehouden met 5% minder bestedingen per hoofd als gevolg van online in 2030.
- Het matig functioneren van het niet-dagelijkse winkel-aanbod in Heerlen-stad blijkt uit de forse leegstand. In Heerlen-stad staat 20,5% van het m² wvo leeg (excl. woonboulevard). Het betreft ruim 170 panden, met een totaal oppervlak van 32.500 m² wvo. Van dit leegstaande winkelvloeroppervlak ligt circa 86% in de binnenstad van Heerlen.

Tabel 2.4: Toekomstig (2030) economisch functioneren Heerlen-Stad

	Dagelijks	Niet-dagelijks
Aantal inwoners	38.008	38.008
Bestedingen per hoofd (€)	2.742	1.942
Totale bestedingspotentieel (in mln. €)	104,2	73,8
Koopkrachtbinding (%)	69%	39%
Gebonden bestedingen (in mln. €)	71,9	28,8
Koopkrachttoevoeiing als aandeel van de omzet (%)	38%	75%
Koopkrachttoevoeiing absoluut (in mln. €)	44,1	86,4
Totale bestedingen / omzet (in mln. €)	116,0	115,1
Huidig winkelvloeroppervlak (m ² wvo)	19.592	60.585
Haalbaar winkelvloeroppervlak (m ² wvo)	15.292	51.985
Landelijk gemiddelde vloerproductiviteit (€ per m ² wvo)	7.577	2.215
Distributieve uitbreidingsruimte (m² wvo) afgerond	-4.300	-8.600

² <https://www.seinpost.com/artikelen/is-er-nog-ruimte-voor-t-loon>

3 Onderbouwing Dienstenrichtlijn

3.1 Inleiding

Aanleiding

In het Cityplan Heerlen is binnen de bestemming “Gemengd – Loon” voor detailhandel een programmabeperking opgenomen tot maximaal 12.000 m² wvo binnen de drie verdiepingen. Deze maatvoeringsbeperking moet worden beschouwd als een beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn en moet daardoor onderbouwd worden. Deze memo voorziet hierin.

Toelichting Dienstenrichtlijn

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners in de Europese Unie zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of tijdelijk diensten kunnen verrichten. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

- **Discriminatieverbod:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- **Noodzakelijkheid:** de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- **Evenredigheid:** de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefte doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. Dit evenredigheid vraagt om een onderbouwing met specifieke gegevens.

Conclusie

Deze memo focust zich op de vraag in hoeverre de specifieke beperking voor 't Loon (maximaal 12.000 m² wvo) voldoende verband houdt met het brede pakket aan maatregelen en daardoor een zinvolle bijdrage levert aan de algemene doelen. De conclusie is dat de beperking voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en past binnen het brede pakket.

3.2 Non-discriminatie

De beperking heeft niet betrekking op nationaliteit van de dienstverleners (winkels). Aan deze eis wordt daardoor voldaan.

3.3 Noodzakelijkheid

Het opleggen van een maximale maat voor 't Loon is ingegeven vanuit algemene doelen. Deze doelen dienen het algemeen belang, namelijk een toekomstbestendige detailhandelsstructuur, een kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde consumentenverzorging en in het verlengde daarvan een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat. Dit blijkt primair uit de vigerende beleidskaders, zoals de Structuurvisie Heerlen 2035 en de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL 2017). Dit betreft:

- Het in balans krijgen van vraag en aanbod om een toekomstbestendige (economisch duurzame) detailhandelsstructuur te waarborgen.
- Het behoud van voldoende aantrekkingskracht, bezoekers en levendigheid voor de binnenstad van Heerlen.
- Het behoud van complementariteit tussen de buurt- en wijkcentra en de binnenstad, voor goede balans in spreiding van voorzieningen (reisafstand).
- Het voorkomen van een verdere toename van leegstand in met name de binnenstad van Heerlen.

3.4 Evenredigheid

Coherent en systematisch

Het opleggen van een maximaal programma voor detailhandel in 't Loon past binnen tal van juridische beperkingen die de gemeente oplegt voor detailhandel in het kader van de genoemde algemene doelen onder paragraaf 3.3. Het betreft onder andere de volgende voorbeelden.

- Locaties buiten de binnenstad hebben niet altijd een volledige branchering. Zo zijn specifieke brancheringsbeperkingen opgenomen voor de Woonboulevard om enerzijds de complementariteit met de binnenstad te borgen en anderzijds het profiel van de Woonboulevard zuiver te houden.
- In het bestemmingsplan van het Maankwartier is een vergelijkbare maatvoeringsbeperking opgenomen voor grootschalige detailhandel: totaal maximaal 12.000 m², met dien verstande dat de bruto vloeroppervlakte ten behoeve van één of meerdere supermarkten in totaal niet meer mag bedragen dan 6.000 m².
- In diverse bestemmingsplannen is de detailhandelsmogelijkheid beperkt tot de begane grond.

Effectiviteit en zinvolle bijdrage

't Loon wordt beleidsmatig beschouwd (SVREZL, Structuurvisie Heerlen 2035) als wijkcentrum voor Heerlen-Stad, met primair een functie voor de dagelijkse boodschappen. Van oudsher en momenteel heeft 't Loon echter ook een functie als doelgericht winkelgebied met grootschalige niet-dagelijkse winkels. Hierdoor is feitelijk ook sprake van een GDV-locatie op korte afstand tot het kernwinkelgebieden van de binnenstad van Heerlen. De maximering van het totaal aantal m² wvo detailhandel op 't Loon kent meerdere overwegingen.

- Het is ongewenst dat 't Loon een alternatief wordt voor de binnenstad met een te sterke nadruk op (grootschalige) recreatieve en doelgerichte niet-dagelijkse winkels.

Dit druist in tegen de beleidsmatige ambitie om complementariteit tussen de winkelgebieden na te streven. Dit komt op hoofdlijnen neer op het volgende.

- Boodschappen worden primair gedaan in de buurt- en wijkcentra (waaronder 't Loon).
- Recreatieve aankopen worden primair gedaan in de binnenstad van Heerlen.
- Doelgerichte aankopen worden primair gedaan op de Woonboulevard Heerlen.
- Uit de marktruimteberekeningen in onder andere hoofdstuk 3 van deze memo blijkt dat er sprake is van een overaanbod aan winkelmeters in Heerlen-stad, het primaire verzorgingsgebied van 't Loon. Met name in de niet-dagelijkse sector is dit aan de orde. Er moeten daarvoor maatregelen worden genomen om vraag en aanbod beter in balans te krijgen en de (momenteel forse) leegstand terug te dringen.
- Momenteel is in 't Loon circa 12.000 m² wvo winkelaanbod in functie. De overige meters staan leeg of zijn in beperkte mate in gebruik door andere functies. Vanwege de structurele leegstand in 't Loon wordt de kans klein geacht dat herinvulling gevonden kan worden met winkels. Door het maximum juridisch te beperken op het huidige aanbod, ontstaat (meer) aanleiding om de leegstand te transformeren naar andere niet-winkelfuncties.
- Een winkelpand in de binnenstad van Heerlen heeft een gemiddelde omvang van circa 345 m² wvo. De leegstand in 't Loon bedraagt 3.738 m² wvo. De beperking voorkomt daarmee dat circa 10 nieuwe winkels zich in 't Loon en dus buiten kernwinkelgebied kunnen vestigen. Vanwege de hoge mate van leegstand, de doelstelling om te komen tot een compact kernwinkelgebied, is dit een significante zinvolle bijdrage.

Geen andere, minder beperkende, maatregelen mogelijk

Om de algemene doelen te bereiken zijn juridische beperkingen, zoals het beperken van detailhandel, het enige middel

om de doelen effectief te bereiken. De gemeente Heerlen zet in op een én-én systematiek om de algemene doelen te bereiken. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Alleen deze combinatie zorgt ervoor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden. Enkele voorbeelden van de 'zachte' maatregelen in de gemeente Heerlen zijn:

- samenwerkingsverbanden met verschillende overheden en maatschappelijke spelers;
- lokale convenanten;
- gebiedsgerichte aanpakken waaronder het transformeren van aanloopstraten;
- stimulering van ondernemerschap door het begeleiden van initiatieven en het verbeteren van onderlinge samenwerking tussen de ondernemers;
- actieve leegstandsbestrijding door acquisitie en transformatie.