

## Wijziging Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 6 juli 2021, kenmerk 5.13/2021001275;

gelet op artikel 4.1 Wro, artikel 1.12 Wnb en artikel 143 Provinciewet;

**BESLUITEN:**

de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 te wijzigen.

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

Assen, 29 september 2021

Kenmerk 5.13/2021001275

Provinciale Staten voornoemd,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter

mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Uitgegeven: 7 oktober 2021

## Wijziging Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018

### Artikel I

De Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 wordt als volgt gewijzigd.

A

#### Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het begrip 'park' komt te vervallen.
2. In de alfabetische rangschikking worden de volgende onderdelen ingevoegd:

*centrumgebied*: concentratiegebied met 5 of meer winkels of andere voorzieningen op korte afstand van elkaar, zoals bijvoorbeeld een binnenstad of buurt- en wijkcentrum;

*kleinschalige winkels* bij recreatiebedrijven: kleinschalige winkels die een functie hebben voor en qua assortiment aansluiten bij de aard en functie van recreatiebedrijven;

*ondergeschikte detailhandel*: detailhandel die in ruimtelijk, functioneel en inkomens wervend opzicht ondergeschikt is aan de op de ingevolge het ruimtelijk plan toegestane hoofdfunctie (activiteit) en uitsluitend plaatsvindt als niet zelfstandig onderdeel van een onderneming in de vorm van verkoop c.q. levering van ter plaatse vervaardigde, bewerkte of herstellende goederen, dan wel goederen die in rechtstreeks verband staan met de onderneming;

*plancapaciteit*: de directe vestigingsmogelijkheden voor detailhandel die zijn vastgelegd in een juridisch bindend planologisch kader, zoals vastgestelde ruimtelijk plannen, gebieden zonder ruimtelijk plan (witte vlekken) en verleende (kruimel) omgevingsvergunningen;

*vakantiepark*: een terrein of een plaats van enige omvang, al dan niet geheel of gedeeltelijk met gemeenschappelijke voorzieningen ingericht en blijkens die inrichting en juridische bestemming bedoeld om meerdere recreatiewoningen of campings te plaatsen of geplaatst te houden;

B

Titel 2.1 komt te vervallen.

C

Het zesde en zevende lid van artikel 2.18 vervallen, onder vernummering van het achtste lid.

D

Na artikel 2.18 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 2.18a Detailhandel**

1. Een ruimtelijk plan kan binnen bestaand stedelijk gebied uitsluitend in nieuwe Plancapaciteit voorzien binnen of direct in aansluiting op het centrumgebied.
2. Een ruimtelijk plan voorziet binnen bestaand stedelijk gebied uitsluitend in nieuwe Plancapaciteit buiten het centrumgebied, indien één (of meer) van de volgende aspecten van toepassing is:
  - a. het een supermarkt betreft in een kleine kern (< 5.000 inwoners), die ruimtelijk niet (goed) inpasbaar is in het Centrumgebied, waarbij in dat gebied nauwelijks sprake is van een concentratie van winkels;
  - b. het detailhandel betreft in branches die niet essentieel zijn voor het functioneren van centrumgebieden en die door de grootte van de winkel of de aard en omvang van het assortiment niet of minder goed passen binnen centrumgebieden; detailhandel in de branchegroep dagelijkse goederen en de branchegroep mode & luxe zijn essentieel en daarom uitgesloten;
  - c. het kleinschalige ondergeschikte detailhandel aan huis betreft, of;
  - d. het detailhandel betreft met een kleiner winkelvloeroppervlak dan 500 m<sup>2</sup> op trafficlocaties of bij toeristische voorzieningen waarbij de detailhandel aansluit bij de aard van die voorzieningen.
3. Een ruimtelijk plan voorziet niet in nieuwe Plancapaciteit buiten bestaand stedelijk gebied, tenzij:
  - a. wordt aangetoond dat de Plancapaciteit naar aard en omvang niet inpasbaar is in bestaand stedelijk gebied. Detailhandel in de branchegroepen dagelijks en mode & luxe zijn uitgesloten;
  - b. het detailhandel betreft met een kleiner winkelvloeroppervlak dan 500 m<sup>2</sup> op trafficlocaties of bij toeristische voorzieningen waarbij de detailhandel aansluit bij de aard van die voorzieningen, of;
  - c. het Ondergeschikte detailhandel met een kleiner winkelvloeroppervlak dan 200 m<sup>2</sup> bij een bedrijf betreft, waarbij de aard van de verkochte goederen in verband staat met de hoofdactiviteit van dat bedrijf.
4. Ten behoeve van een ruimtelijk plan dat voorziet in Plancapaciteit met een groter winkelvloeroppervlak dan 1.500 m<sup>2</sup> (wvo) vindt regionale afstemming plaats met naburige gemeenten, waarvan het ruimtelijk plan een schriftelijke samenvatting van het proces en de overwegingen van verschillende gemeenten bevat.

E

Artikel 2.20 komt te luiden:

### **Artikel 2.20 Functiewijziging verblijfsrecreatie naar wonen**

1. Een ruimtelijk plan kan alleen voorzien in functiewijziging van verblijfsrecreatie naar wonen indien:
  - a. het gehele vakantiepark dan wel ruimtelijk samenhangende recreatiewoningen onderdeel is van één plan;
  - b. de functiewijziging betrekking heeft op een gedeelte van, of gehele parken dan wel ruimtelijk samenhangende onderdelen daarvan en niet op losse recreatiewoningen;
  - c. in het ruimtelijk plan inzicht wordt gegeven in de problematiek van het betreffende vakantiepark en wordt onderbouwd dat een functiewijziging naar wonen bijdraagt aan de oplossing van deze problematiek;
  - d. de bestaande recreatiewoningen geen stacaravans of vergelijkbare bouwwerken zijn, tenzij in het ruimtelijk plan wordt geborgd dat de functiewijziging naar wonen in ieder geval gepaard gaat met een verbetering van de uiterlijke verschijningsvorm en de randvoorwaarden

- voor inpassing, omvang, inhoud en uiterlijk van de woning in het ruimtelijk plan worden vastgelegd.
- e. de betreffende woningen voldoen aan de minimale wettelijke eisen en in het ruimtelijk plan gemotiveerd wordt dat de functiewijziging past binnen de gemeentelijke woonvisie ofwel de balans tussen vraag en aanbod in de woningvoorraad, zodat deze aansluit bij de demografische behoefte, en;
  - f. in het ruimtelijk plan wordt onderbouwd dat er een ruimtelijke, maatschappelijke en/of landschappelijke meerwaarde ontstaat, en het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een uitvoeringsplan waarin de maatregelen staan die gericht zijn op de genoemde meerwaarde, dat juridisch verbonden is aan het betreffende ruimtelijk plan.
2. Gedeputeerde Staten (GS) hechten er voor de beoordeling aan dat het ruimtelijk plan door en met betrokkenen tot stand is gekomen en zullen dit in hun afweging betrekken.
  3. Bij toepassing van dit artikel zijn de bepalingen van Artikel 2.17 niet van toepassing.

F  
Artikel 2.24 komt te luiden:

### Artikel 2.24 Zonne-energie

1. Een ruimtelijk plan dat voorziet in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m<sup>2</sup> neemt de maximale gemeentelijke oppervlakte in acht conform bijlage X bij deze verordening.
2. Een ruimtelijk plan kan, onverminderd het bepaalde in lid 1, uitsluitend voorzien in de realisatie van zonne-akkers met een grotere oppervlakte dan 140 m<sup>2</sup> indien:
  - a. uit het ruimtelijk plan blijkt dat dit gebeurt op een wijze die passend is binnen het landschap;
  - b. er sprake is van een combinatie met andere functies of van een meerwaarde voor andere provinciale doelen en belangen;
  - c. het ruimtelijk plan, voor zover dit voorziet in zonne-akkers op agrarische landbouwgronden, aantoonbaar dat niet in de behoefte kan worden voorzien binnen bestaand stedelijk gebied;
  - d. met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik rekening wordt gehouden met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van de zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten;
  - e. rekening wordt gehouden met de uitgangspunten van de Regionale Energiestrategie Drenthe;
  - f. in het ruimtelijk plan wordt vastgelegd hoeveel oppervlakte is vereist voor zonnepanelen, onderhoudspaden, voertuigpaden anders dan onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen, en hekwerken;
  - g. het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een participatieverslag waaruit blijkt dat concrete inspanningen zijn verricht om draagvlak voor het initiatief te genereren, en;
  - h. het ruimtelijk plan een maximale termijn van ten hoogste 25 jaar bevat, waarna de installaties dienen te worden verwijderd en de oorspronkelijke situatie dient te worden hersteld.
3. Bij het aanwenden van hun bevoegdheden nemen Gedeputeerde Staten de Beleidsregel Zon in acht met betrekking tot de uitleg van lid 2, sub a, b en f van dit artikel.

G  
Na artikel 2.24 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### Artikel 2.24a Ontheffing

1. Gedeputeerde Staten kunnen op verzoek van Burgemeester en Wethouders ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 2.24, lid 1, voor zover in dat geval de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Van bijzondere omstandigheden is uitsluitend sprake indien naar het oordeel van Gedeputeerde Staten:
  - a. sprake is van meervoudig ruimtegebruik ten behoeve van een concreet omschreven en actuele gebiedsopgave die hiermee in overwegende mate aantoonbaar wordt geoptimaliseerd;
  - b. de hoeveelheid zonne-akkers op land in een evenwichtige verhouding is met de hoeveelheid zonnepanelen op daken, dan wel dat wordt verzekerd dat de zonne-akkers gepaard gaan met een significante ontwikkeling voor zon op dak, en;
  - c. wordt voldaan aan de regels van artikel 2.24, lid 2.

2. Gedeputeerde Staten kunnen op verzoek van Burgemeester en Wethouders ontheffing verlenen van de regels in artikel 2.24, lid 1, ten behoeve van een ruimtelijk plan dat voorziet in een zonneakker van ten hoogste 2,5 hectare, voor zover in dat geval de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

#### H

Artikel 2.30 komt te luiden:

1. Het is verboden binnen Landgoed Overcingel op de bij deze verordening behorende kaart D12 'werkingsgebied Landgoed Overcingel' zonder vergunning van Gedeputeerde Staten handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen die schadelijk kunnen zijn voor de in het aanwijzingsbesluit genoemde natuurwaarden en aanwezige cultuurhistorische kenmerken.
2. Dit verbod is niet van toepassing op handelingen die verricht worden overeenkomstig een beheerplan als bedoeld in artikel 2.31 dan wel handelingen ter uitvoering van een instandhoudingsmaatregel of een passende maatregel als bedoeld in artikel 2.2 Wet natuurbescherming.

#### I

Artikel 2.31, eerste lid, komt te luiden:

1. Gedeputeerde Staten kunnen, in overeenstemming met de eigenaar of de gebruiker, voor Landgoed Overcingel, dan wel een gedeelte daarvan, een beheerplan vaststellen. Dit beheerplan heeft tot doel de beschrijving te geven van het beheer dat noodzakelijk is voor het behoud, het herstel of de ontwikkeling van de in het aanwijzingsbesluit genoemde natuurwaarden en aanwezige cultuurhistorische kenmerken. Het beheerplan kan een beschrijving bevatten van handelingen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.30.

#### J

Na bijlage IX wordt een bijlage toegevoegd, luidende:

#### **BIJLAGE X Maximale oppervlaktes zonneparken in hectares**

<b>Gemeente</b>	<b>Zon op land</b>
Aa en Hunze	64
Assen	100
Borger-Odoorn	252
Coevorden	187
Emmen	253
Hoogeveen	238
Meppel	5
Midden-Drenthe	143
Noordenveld	74
Tynaarlo	101
Westerveld	28
De Wolden	38

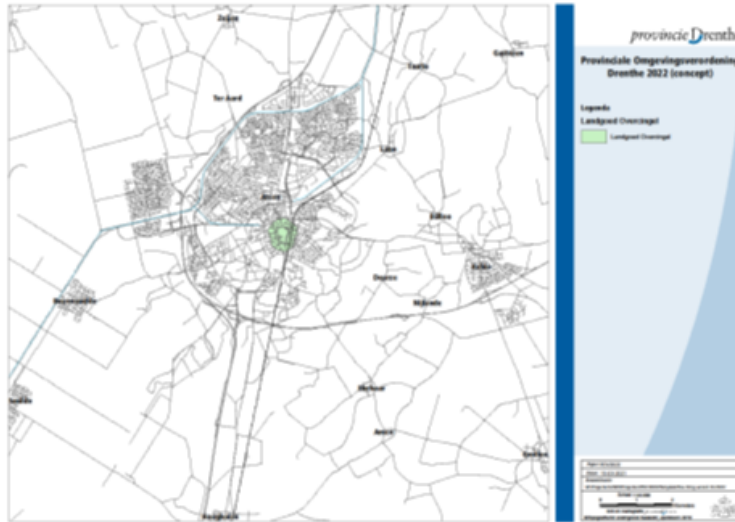
#### **Artikel II**

Na kaart D11 wordt een kaart ingevoegd luidende "kaart D12 werkingsgebied Landgoed Overcingel" die als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

#### **Artikel III**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

BIJLAGE: KAART D12 WERKINGSGBIED LANDGOED OVERCINGEL



**Nota van Toelichting**

Algemene toelichting

Voorliggende verordening wijzigt de Provinciale Omgevingsverordening 2018. Deze verordening is speciaal opgesteld voor het geval de Omgevingswet niet in werking treedt. Deze verordening bevat de onderwerpen die niet op inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen wachten en die daarmee ook zonder Omgevingswet in werking moeten treden. Deze verordening voorziet in deze behoefte. De teksten zijn afkomstig uit de Omgevingsverordening Drenthe 2022 die tegelijkertijd met deze verordening ter inzage is gelegd, met dien verstande dat specifieke Omgevingswet termen zijn vervangen met een term die van toepassing is onder de Wet ruimtelijke ordening. Concreet betekent dit dat deze verordening spreekt van ruimtelijk plan, terwijl de Omgevingsverordening Drenthe 2022 spreekt van 'omgevingsplan'. Onderstaand wordt per artikel een toelichting gegeven.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

*Onderdeel A*

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Met dit artikel worden een aantal begrippen toegevoegd. Dit zijn begrippen die nodig zijn om het verder in deze verordening ingevoegde artikel 2.18a uit te leggen.

*Onderdeel B*

Met deze wijziging vervalt titel 2.1 van de POV 2018. Deze titel bevat instellingsbepalingen voor de Commissie Leefomgeving (cieL). De Omgevingsverordening is in de eerste plaats bedoeld als verordening die regels stelt ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Deze titel valt buiten dat kader. Daarom wordt deze titel uit de POV 2018 gehaald en vervolgens vastgelegd in een separate verordening.

*Onderdeel C en D*

Om te voldoen aan de Dienstenrichtlijn worden nieuwe regels gesteld met betrekking tot Detailhandel. Inhoudelijk betekenen deze regels geen beleidswijziging. Wel brengen ze een concretisering met zich mee.

We streven naar toekomstbestendige en vitale centrum- en winkelgebieden die aan de basis liggen van leefbare, aantrekkelijke steden en dorpen met een optimaal verzorgingsniveau voor de inwoners. Hiervoor wordt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nagestreefd conform de systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Waarom dit beleid?

Toekomstbestendige en vitale centrumgebieden zijn essentieel voor de leefbaarheid van de steden en dorpen in Drenthe. Centra hebben een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie als ontmoetingsplekken. Door de combinatie van verschillende functies versterken de aanwezige commerciële functies elkaar onder andere door combinatiebezoek. Dit is positief voor het economisch functioneren van bedrijven en resulteert in gemak en efficiëntie en minder mobiliteit voor de consument.

#### Uitgangspunten voor het beleid

Wij streven naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en zorgvuldig ruimtegebruik waarin detailhandel wordt geconcentreerd in de bestaande centrumgebieden, waarbij de vitaliteit van de bestaande detailhandelstructuur centraal staat. Om dit te bereiken bieden wij ruimte voor dynamiek, innovatie en vernieuwing binnen deze centrumgebieden. Initiatieven die moeten worden aangemerkt als 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' dienen te voldoen aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

De toename van de online verkoop en andere trends maken dat het winkelaanbod in met name de niet-dagelijkse sector in centrumgebieden van dorpen en steden afneemt, waardoor de kans op leegstand toeneemt. Wij vragen gemeenten hierop in te spelen door centrumgebieden kleiner en compacter te maken onder andere door transformatie van delen van centrumgebieden naar andere functies. Vanuit verschillende provinciale fondsen stimuleren en faciliteren wij gemeenten om dit beleid tot uitvoering te brengen.

Centrumgebieden hebben invloed op elkaars functioneren. Daarom stimuleren wij regionale afstemming bij plannen voor grootschalige ontwikkelingen, die mogelijk effect hebben op de koopstromen tussen kernen en gemeenten.

#### Beleidsdoelen

Daarom kiezen wij voor het beperken van de plancapaciteit voor detailhandel buiten de centrumgebieden, om de vitaliteit van deze centra te borgen en versnippering van voorzieningen en leegstand te voorkomen. Wij geven gemeenten ruimte om maatwerk te kunnen bieden.

In kleine kernen is vaak sprake van een ruimtelijk kleinschalig centrumgebied, waar het winkelaanbod vaak beperkt is. Voor deze kleine kernen is een supermarkt van groot belang voor de leefbaarheid en het verzorgingsniveau. Wanneer een supermarkt met een toekomstbestendige maat, ten behoeve van de lokale verzorging en de leefbaarheid, ruimtelijk niet inpasbaar is in het centrumgebied van een kleine kern, is het mogelijk om deze op een locatie buiten het bestaande centrumgebied te realiseren binnen het stedelijk gebied van de kleine kern.

Om het ondernemerschap en de leefbaarheid te ondersteunen worden geen nadere eisen gesteld aan kleinschalige ondergeschikte detailhandel aan huis. Om tegemoet te komen aan consumentenwensen en ten behoeve van een optimaal verzorgingsniveau, wordt een uitzondering gemaakt voor de plancapaciteit voor specifieke vormen van detailhandel die niet of minder goed passen binnen bestaande centrumgebieden (door grootte van de winkel en/of de aard en omvang van het assortiment) en die niet essentieel is voor het functioneren en de vitaliteit van centrumgebieden. Hiervoor bieden wij mogelijkheden in geconcentreerde winkelgebieden voor perifere en grootschalige detailhandel. Dit ligt in het verlengde van het voormalige PDV- en GDV-beleid van het Rijk. Dit geldt onder andere ook voor trafficlocaties. Onder 'trafficlocaties' verstaan wij een locatie waar sprake is van een hoge concentratie van een of meerdere verkeersmodaliteiten (bijvoorbeeld auto's, fietsers of voetgangers) met een wisselend piek- en dalpatroon.

Nieuwe plancapaciteit voor detailhandel buiten bestaand stedelijk gebied is in principe niet toegestaan. Deze beperking ligt in het verlengde van het verbod op weidewinkels, zoals in het verleden werd gehanteerd in Drenthe. Een uitzondering wordt gemaakt voor zeer specifieke vormen van detailhandel die door aard en omvang aantoonbaar niet passen binnen bestaand stedelijk gebieden (bijvoorbeeld tuincentra). Gelet op de wenselijkheid van een vitaal platteland, waar recreatie een belangrijk element is en waar meerdere verdienmodellen mogelijk moeten zijn voor agrariërs, wordt daarnaast een uitzondering gemaakt voor ondergeschikte detailhandel bij agrarische bedrijven, trafficlocaties en voor kleinschalige winkels bij (verblijfs)recreatiebedrijven. In de bijlage bij deze toelichting wordt een nadere onderbouwing gegeven van de in deze verordening gemaakte keuzen.

#### Onderdeel E

De regeling met betrekking tot de transformatie van verblijfsrecreatie naar wonen wordt aangevuld met een bepaling die specifieke eisen formuleert voor de transformatie van stacaravans, gelet op de specifieke ruimtelijke uitstraling die stacaravans kennen.

Bij een transformatieopgave zijn de gemeenten en de (vereniging van) eigenaren aan zet. Het uitgangspunt voor transformatie van een vakantiepark met de functie verblijfsrecreatie naar een nieuwe functie is 'Ja, mits', waarbij voldaan moet worden aan het vigerende provinciaal beleid en wettelijke normen. Wij stimuleren een gebiedsgerichte, integrale aanpak en een zorgvuldig gebiedsproces. Voor het toestaan van een woonfunctie geldt het 'nee, tenzij' principe. Dit maakt het mogelijk om, op basis van een goed plan met ruimtelijke, maatschappelijke en/of landschappelijke meerwaarde, maatwerk op parkniveau te leveren. Hiervoor stellen wij aanvullende voorwaarden.

Wij zijn voorstander van een gebiedsgerichte, integrale aanpak waarbij binnen een vakantiepark dan wel gebied gedragen keuzes worden gemaakt en daaropvolgend een integraal bestemmingsplan wordt opgesteld met bindende afspraken met partijen om de beoogde transformatie ook daadwerkelijk te realiseren. De taskforce Vitale Vakantieparken Drenthe heeft samen met de Drentse gemeenten, de provincie en de HISWA-RECRON een leidraad opgesteld voor het transformatieproces. Samengevat beslaat het transformatieproces vier fasen: 1) de verkenningsfase aan de hand van een Quick Scan, 2) het bepalen van het Streefbeeld, 3) het opstellen van het Transformatieplan en 4) de bestemmingsplan-procedure en uitvoering van het transformatieplan. Wij vragen de gemeenten om ons vroegtijdig te betrekken bij het transformatieproces en hechten waarde aan het doorlopen van de fasen zoals toegelicht in de leidraad.

Het uitgangspunt bij een functiewijziging is dat deze betrekking heeft op een gedeelte van, of gehele vakantiepark dan wel het gehele gebied of onderdelen daarvan en niet op losse recreatiewoningen. Voor solitaire woningen gelden regels voor het wonen in het buitengebied. Een functiewijziging moet bijdragen aan het oplossen van de sociale, maatschappelijke en/of ruimtelijke problematiek op het betreffende vakantiepark dan wel gebied. De problematiek van het betreffende vakantiepark dan wel gebied zal in beeld gebracht moeten worden en de daarbij behorende oplossingsrichtingen uitgewerkt. Een functiewijziging naar wonen is het sluitstuk van het transformatieproces en zal substantieel bij moeten dragen aan een oplossing van de problematiek. Wij vragen van gemeenten om zich bewust te zijn van de effecten van een functiewijziging van recreatie- naar woonbestemming op de woningmarkt, in relatie tot de demografische verandering in Drenthe. Transformatie kan soms betekenen dat er extra aanbod ontstaat terwijl er elders al sprake is van een overaanbod. Andersom kan transformatie echter ook knelpunten in de woningmarkt helpen oplossen. Daarom zal onder andere in beeld gebracht moeten worden wat de invloed van de functiewijziging zal zijn op het kwalitatieve en kwantitatieve woningaanbod. Bij een functiewijziging van recreatie naar een woonbestemming is het vertrekpunt dat het feitelijk aantal woningen niet toeneemt.

Ook moet gemotiveerd worden hoe de ruimtelijke, maatschappelijke en/of landschappelijke meerwaarde behaald kan worden. Voor de beoordeling van meerwaarde spelen locatie specifieke afwegingen een rol. Er wordt gekeken naar de provinciale belangen en beleidsambities in relatie tot de uitgangspunten en inspanningen voor transformatie. Onder ruimtelijke meerwaarde kan verminderen van de versterking in het buitengebied worden verstaan. Ten aanzien van maatschappelijke meerwaarde kan gedacht worden aan het zoeken van aansluiting bij de opgaven vanuit de Drentse Woonagenda, namelijk de woningmarkt in balans, wonen voor vitale ouderen en levensloopbestendig wonen, betaalbaar wonen, duurzaam wonen, prettige fysieke leefomgeving en bouwen voor herstructurering. Ook kan gedacht worden aan het versterken van het recreatieve gebruik en de beleefbaarheid van het omliggende gebied. Onder landschappelijke meerwaarde kan gedacht worden aan het versterken van de Drentse kernkwaliteiten zoals ingrepen ter verbetering van de inpassing, het versterken van (cultuur)historische groen-, infrastructuur en gebouwen, versterking en borging van de huidige natuurwaarden, het bevorderen van de soortenrijkdom en het klimaatadaptief vermogen van de leefomgeving, circulair en natuurinclusief bouwen etc. De transformatie van een vakantiepark naar een woonbestemming en het realiseren van de genoemde meerwaarde kan leiden tot noodzakelijke investeringen. Deze investeringen kunnen als onderdeel van het plan voor de betreffende locatie (deels) worden bekostigd uit de waardeverhoging van de recreatiewoningen als gevolg van een bestemmingswijziging. Ten aanzien van verevening hebben Drentse gemeenten als vertrekpunt geformuleerd dat de relatie wordt gelegd tussen de (getaxeerde) potentiële waardeverhoging en de te maken kosten om te komen tot een bestemmingswijziging. De gemeente onderbouwt in hoeverre er aanleiding is om te komen tot verevening.

Een functiewijziging betekent overigens niet dat het gehele vakantiepark dan wel het gehele gebied met ruimtelijk samenhangende recreatiewoningen zonder meer als stedelijk gebied wordt aangewezen. Hierbij spelen locatie specifieke afwegingen een rol. Deze hebben te maken met de ligging ten opzichte van de bebouwde omgeving en het parkachtige, landelijke karakter van het gebied.

#### *Onderdeel F en G*

Met de nieuwe artikelen met betrekking tot zonne-akkers wordt een regeling getroffen voor de vestiging van zonne-akkers in de provincie Drenthe. De regeling is noodzakelijk gelet op het provinciale belang

bij het behoud van het landschap. Zonne-akkers kunnen een bijzonder groot ruimtebeslag met zich meebrengen en hebben hiermee effecten op het landschap in Drenthe. Dit belang kan onvoldoende doeltreffend en doelmatig worden behartigd wanneer dit zonder toereikende kaders aan de gemeenten afzonderlijk wordt overgelaten. Het behoud van het landschap is immers meer dan de som der gemeenten. De gestelde regels beogen te bewerkstelligen dat de vestiging van zonne-akkers in Drenthe niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het landschap in Drenthe. Daarbij worden kansen gezien om de daken te benutten. Tot op heden is de grootste ontwikkeling van zonne-energie terug te zien op land, maar blijft de ontwikkeling van zon op dak hierbij achter. Met de regeling wordt ook beoogd in deze situatie verandering te brengen, omdat met zon op dak grote delen van de duurzaamheidsdoelstellingen kunnen worden bereikt zonder dat deze doelstellingen ten koste gaan van het provinciaal belang bij het behoud van het landschap.

Uitgangspunt van de regeling is tweeledig. In de eerste plaats wordt met het artikel bewerkstelligd dat per gemeente een maximale oppervlakte voor zonne-akkers wordt ingesteld. In de tweede plaats wordt bewerkstelligd dat de zonne-akkers die binnen dit maximum worden mogelijk gemaakt het gevolg zijn van kwalitatief hoogwaardige besluitvorming waarbij, naast eventueel vastgesteld gemeentelijk beleid, het provinciaal belang zorgvuldig wordt meegewogen. Daarnaast wordt beoogd de ontwikkeling van zon op dak te stimuleren, nu dit een wijze is om duurzame energie op te wekken die niet gepaard gaat met grote effecten op het Drentse landschap.

GS verwacht daarnaast van ontwikkelaars van zonne-akkers dat zij de gedragscode van de eigen branchevereniging ondertekenen en minimaal voldoen aan de daarin gestelde eisen. Indien wetgeving wijzigt waarmee ruimere sturingsmogelijkheden ontstaan wat betreft, bijvoorbeeld, participatie of zon op dak, zal de onderhavige regeling worden aangepast om van deze mogelijkheden gebruik te kunnen maken.

Zoals vermeld voorziet het eerste lid in een maximering van de oppervlakte die kan worden gebruikt ten behoeve van zonne-akkers. De maximale oppervlakte heeft betrekking op de functionele ruimte waar een zonne-akker uit bestaat. Concreet gaat het dan om zonnepanelen, onderhoudspaden, voertuigspaden anders dan onderhoudspaden, schaduwval, transformatoropstellingen, omvormers, schakelstations, infrastructuur, onderhoudsgebouwen, en hekwerken. Eventuele overige aanverwante zaken, zoals landschappelijke inpassing en groenstructuren, worden niet meegeteld. De oppervlaktematen zelf zijn terug te herleiden naar de beleidsvoornemens van de Drentse gemeenten. Deze beleidsvoornemens zijn in de RES cijfermatig weergegeven in bijlage 3.3 'Feiten en cijfers per gemeente RES 1.0 regio Drenthe'. Deze tabel (ook onderstaand weergegeven) is met de huidige inzichten vertaald naar de tabel in bijlage X met specifieke oppervlaktematen bij deze regeling.

Tabel 1: Bijlage 3.3 bij de RES Drenthe 1.0. Zie voor een volledige tabel <https://www.energievoordrenthe.nl/themas/res10/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1917125>



Feiten en cijfers per gemeente voor windenergie, zonne-energie op land en zonne-energie op dak

Gemeenten	Windenergie				Zonne-energie op land				Zonne-energie op dak				Techniek-neutraal ambities		
	Gerealiseerd in aanbouw	Vergunning Verleend in procedurelv voorbereiding	Ambities	Totaal wind	Gerealiseerd in aanbouw	Vergunning Verleend in procedurelv voorbereiding	Ambities	Totaal zon op land	SDE gerealiseerd	SDE beschikt	Niet SDE gerealiseerd	Ambitie	Totaal zon op dak	Techniek-neutraal ambities	Totaal
Aa en Hunze	0,212	0,000	0,001	0,213	0,001	0,003	0,060	0,064	0,006	0,007	0,006	0,039	0,058		0,335
Assen				0,000	0,011	0,040	0,049	0,100	0,007	0,014	0,011	0,059	0,100		0,200
Borger-Odoorn	0,385	0,000		0,385	0,139	0,103	0,010	0,252	0,004	0,004	0,008	0,030	0,046		0,683
Coevorden	0,134	0,000		0,134	0,035	0,052	0,090	0,187	0,009	0,029	0,011	0,100	0,149		0,470
De Wolden	0,000	0,000	0,002	0,002			0,001	0,001	0,007	0,003	0,004	0,046	0,060	0,037	0,100
Emmen	0,000	0,286		0,286	0,053	0,143	0,057	0,253	0,013	0,060	0,019	0,047	0,139		0,678
Hoogeveen			0,001	0,001	0,056	0,142	0,040	0,238	0,004	0,015	0,013	0,066	0,098		0,337
Meppel	0,002	0,000	0,100	0,102	0,000	0,005		0,005	0,003	0,010	0,005	0,042	0,060		0,167
Midden-Drenthe				0,000	0,021	0,038	0,056	0,115	0,005	0,011	0,010	0,042	0,068	0,028	0,211
Noordenveld				0,000	0,001	0,003		0,004	0,003	0,009	0,009	0,015	0,036	0,070	0,110
Tynaarlo				0,000	0,030	0,000		0,030	0,005	0,010	0,008	0,009	0,032	0,071	0,133
Westerveld				0,000				0,000	0,003	0,001	0,004	0,039	0,047	0,029	0,075
Totaal	0,733	0,286	0,104	1,123	0,347	0,539	0,363	1,249	0,069	0,173	0,108	0,543	0,893	0,234	3,499

Voor kleinschalige lokale initiatieven gelden in de basis dezelfde voorwaarden als voor grootschalige commerciële initiatieven. In de praktijk blijkt dat in goed overleg tussen partijen kleinschalige lokale initiatieven ook passende oplossingen gevonden worden. Voor initiatieven kleiner dan 140 m<sup>2</sup> zijn de regels niet van toepassing. Deze zonne-akkers zijn zo kleinschalig dat zij te weinig energie opwekken om bij te kunnen dragen in de RES-ambitie.

Het tweede lid stelt regels voor de zonne-akkers die nog kunnen worden ontwikkeld binnen het in lid 1 gestelde maximum. De eisen zijn cumulatief, wat inhoudt dat aan alle eisen moet worden voldaan. Als eerste stelt sub a de eis dat de zonne-akker passend moet zijn in het landschap. Hiermee wordt bedoeld op de locatie specifieke aspecten (waaronder de mate van openheid) en het omliggende gebied. Deze aspecten vormen de ruimtelijk-fysieke context voor een zonne-akker. Deze locatie specifieke aspecten dienen te worden betrokken bij de ruimtelijke en landschappelijke inpassing. Voorts is vereist dat met de realisering van de zonne-akker een combinatie wordt gemaakt met andere aanwezige functies of dat tegelijkertijd een ander provinciaal belang dan het belang bij duurzame energie wordt gediend. Deze voorwaarde is omschreven in sub b. Voor zowel sub a als b geldt dat in de beleidsregel Zon nader staat uitgewerkt hoe GS deze voorwaarden beoordeelt. De beleidsregel is terug te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2020-8155.html>. Specifiek voor sub b wordt opgemerkt dat van 'een ander provinciaal belang' met name sprake kan zijn wanneer de zonne-akker het gevolg is van een breed gedragen lokaal initiatief dat in lokaal eigendom wordt ontwikkeld. Deze werkwijze past goed bij het Landelijk Klimaatakkoord, waar de provincie Drenthe zich bij heeft aangesloten. Om die reden wordt deze werkwijze gezien als van provinciaal belang. Sub c regelt dat een ruimtelijk plan dat voorziet in zonne-akkers op landbouwgronden moet aantonen dat hiervoor geen ruimte bestaat binnen bestaand stedelijk gebied. Aantonen behelst dat feiten en gegevens worden verstrekt waaruit dit gebrek aan ruimte blijkt. De bepaling betreft wat dat betreft een concretisering van artikel 3:2 van de Awb. Tevens wordt van belang geacht dat het ruimtelijk plan rekening houdt met de beschikbare netcapaciteit en de afstand van een zonne-akker tot beschikbare aansluitingspunten (sub d). 'Rekening houden met' duidt erop dat afwijking slechts gemotiveerd mogelijk is. Met deze bepaling wordt beoogd dat de locatiekeuze goed wordt afgewogen en dat hierbij ook wordt stilgestaan bij de beschikbare energie-infrastructuur alsmede de vervolgingrepen die nodig zijn om de zonne-akker aan te sluiten. Sub e bepaalt dat een ruimtelijk plan tevens onderbouwt dat rekening is gehouden met de Regionale Energiestrategie (RES). De RES bevat de belangrijkste Drentse afspraken met betrekking tot de ontwikkeling van duurzame energie. 'Rekening houden met' duidt er in dit verband op dat slechts gemotiveerd kan worden afgeweken van de RES. Met de voorwaarde van sub f wordt verzekerd dat de functionele ruimte van een zonne-akker ook wordt vastgelegd in het ruimtelijk plan. Met deze bepaling wordt ook buiten twijfel gebracht waar een zonne-akker uit bestaat en wat meetelt in het maximum als bedoeld in lid 1. Sub g bepaalt dat het ruimtelijk plan vergezeld gaat van een participatieverslag waarin de in-

spanningen worden benoemd die zijn gepleegd ten behoeve van de zonne-akker. Bij de beoordeling van dit onderdeel maakt GS gebruik van het beleidskader als opgenomen bij de beleidsregel zon. Daarnaast wordt in de Handreiking Participatie nader ingegaan op de wijze waarop participatie kan vormgegeven. Deze handreiking is te vinden op <https://www.provincie.drenthe.nl/drenthedicht-bij/@137844/handreiking/>. Tot slot bepaalt sub h dat een ruimtelijk plan een maximumperiode van 25 jaar stelt voor de zonne-akker. Voorheen is in de POV bepaald dat een zonne-akker 'na uitgebruikname' moet worden verwijderd. Deze regel komt echter te veel neer op een onbepaalde tijd, nu van verwijdering geen sprake is zolang de zonne-akker wordt gebruikt. Met de bepaling dat de oorspronkelijke situatie moet worden hersteld, wordt bedoeld op de functionele ruimte behorende bij de zonne-akker. Hierbij horen ook de ondergeschikte onderdelen en hetgeen hiervoor in de bodem is aangebracht. Landschapselementen die landschappelijke meerwaarde opleveren, dienen te worden gehandhaafd. Dat het mogelijk is een zonne-akker voor 25 jaar toe te staan, maakt niet dat dit ook per definitie moet. Deze termijn is korter wanneer, bijvoorbeeld, blijkt dat de uitvoerbaarheid voor de volledige periode van 25 jaar niet is geborgd. Mocht het na 25 jaar wenselijk zijn de zonne-akker voort te zetten, dan dient tegen die tijd een nieuw besluit te worden genomen dat wordt getoetst aan de omgevingsverordening van dat moment.

Lid 3 brengt, tot slot, tot uitdrukking dat GS gebruik maken van de beleidsregel zon bij het aanwenden van hun bevoegdheden. Juridisch gezien vloeit dit al voort uit artikel 4:84, van de Algemene wet bestuursrecht. In die zin verschilt een beleidsregel dan ook van een algemeen verbindend voorschrift, doordat deze interne werking kent. Zie in dat verband ook artikel 1:3, lid 4, van de Awb. Voor de volledigheid worden gemeenten en initiatiefnemers hier met dit lid op gewezen, zodat zij kennis kunnen nemen van deze beleidsregel.

#### *Ontheffing op grond van artikel 2.24a*

Wanneer het gestelde maximum is bereikt is een zonne-akker slechts mogelijk wanneer hiertoe ontheffing wordt verkregen door het college van Burgemeester en Wethouders bij GS. Hiertoe zijn twee mogelijkheden in het leven geroepen.

Beide mogelijkheden kennen hun grondslag in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening. Dit betekent dat ontheffing mogelijk is, maar slechts in uitzonderlijke gevallen wordt verleend en dan enkel wanneer bijzondere omstandigheden hier aanleiding toe geven. Om wat voor bijzondere omstandigheden het kan gaan, wordt omschreven in leden 1 en 2 van artikel 2.24a. Het wettelijk kader waarbinnen de ontheffingsbevoegdheid zich bevindt, maken dat deze zeer terughoudend wordt ingezet.

Dit uitgangspunt komt onder andere tot uitdrukking in lid 1, sub a, waarin wordt bepaald dat sprake moet zijn van meervoudig ruimtegebruik ten behoeve van een gebiedsopgave. De ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere, uitzonderlijke situaties die zich incidenteel voordoen, waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen. Dientengevolge wordt pas aan dit criterium voldaan wanneer sprake is van een gebiedsopgave van groot belang. Of hiervan sprake is blijft in overwegende mate een situatiegebonden afweging waarbij alle omstandigheden van het geval door GS worden meegewogen. Doel van de maximering van zon op land is bescherming van het landschap. Een ontheffing is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Het moet dan gaan om een plan dat zoveel ruimtelijke meerwaarde heeft dat het provinciale belang bij een verbod niet opweegt tegen het belang bij het door laten gaan van dit plan. Zonnepark-initiatieven kunnen ingezet worden om serieus werk te maken van andere gebiedsopgaven. Wanneer een ontheffing wordt aangevraagd is het onvoldoende om algemene verwachtingen uit te spreken over de te verwachte positieve effecten van het initiatief. De bijdrage die wordt geleverd aan het optimaliseren van de gebiedsopgave moet concreet worden onderbouwd.

Sub b vereist dat binnen een gemeente de hoeveelheid zon op dak in evenwichtige verhouding is met de hoeveelheid zonneakkers op land. Er zijn geen harde richtlijnen waarbij in ieder geval sprake is van een evenwichtige verhouding. De afweging kan met name worden gebaseerd op de vraag of sprake is van een stijgende lijn. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een gemeente méér zon op land heeft dan zon op dak, maar wel grote vooruitgang heeft geboekt met zon op dak. De eis moet dan ook worden gezien vanuit de achtergrond dat van gemeenten wordt gevraagd zon op dak te stimuleren. Naarmate kan worden aangetoond dat hier voortuitgang in is geboekt, zal sneller sprake zijn van een evenwichtige verhouding. Wanneer deze verhouding niet evenwichtig is, kan eventueel alsnog ontheffing worden verleend indien wordt verzekerd dat de zonne-akkers gepaard gaan met een significante ontwikkeling voor zon op dak. Hierbij kan worden gedacht aan een overeenkomst tussen de gemeente en initiatiefnemers waarbij initiatiefnemers zich verplichten financiële middelen te storten in een gemeentelijk fonds ten behoeve van de ontwikkeling van zon op dak. Bij deze laatste constructie moet er duidelijkheid bestaan binnen welke termijn tot realisatie kan worden overgegaan, waarbij ook moet worden onderbouwd dat een en ander uitvoerbaar is. Tot slot maakt sub c duidelijke dat bij het verkrijgen van de ontheffing ook moet worden voldaan aan de reguliere eisen van artikel 2.24. De eisen die worden gesteld in lid 1 zijn cumulatief, wat inhoudt dat aan alle eisen moet worden voldaan.

Naast de ontheffingsbevoegdheid die is opgenomen in lid 1, bestaat er nog een bevoegdheid om ontheffing te verlenen in lid 2. Deze tweede ontheffingsbevoegdheid kan worden gezien als mogelijkheid voor kleinschalige plannen die wenselijk zijn, maar toch net niet blijken te passen binnen de provinciale regelgeving. Indien sprake is van een bijzondere omstandigheid kan voor een dergelijk plan alsnog ontheffing worden verleend. Van een bijzondere omstandigheid kan met name sprake zijn wanneer het plan het gevolg is van een breed gedragen lokaal initiatief en de akker in lokaal eigendom wordt ontwikkeld. Ook hier zij er echter op gewezen dat van de ontheffing met grote terughoudendheid gebruik wordt gemaakt.

*Onderdeel H en I*

Met het voorgestelde artikel wordt een correctie aangebracht met betrekking tot de regelgeving omtrent het Landgoed Overcingel. Hierin stond ten onrechte dat van een vergunningplicht alleen sprake was op het Landgoed zelf. De vergunningplicht geldt nu niet alleen binnen de begrenzing van het Landgoed Overcingel zelf, maar ook daarbuiten. Dit was oorspronkelijk ook de bedoeling, maar per abuis niet goed overgezet uit de Natuurbeschermingswet 1998. Met de bijgevoegde kaart wordt duidelijk gemaakt waar de vergunningplicht precies geldt

Het artikel is zo gewijzigd dat het alleen geldt voor het Landgoed Overcingel. Er zijn geen andere bijzondere provinciale natuurgebieden of landschappen.

## Bijlage: onderbouwing detailhandelsbeleid

### 1. Dienstenrichtlijn

#### 1.1 Dienstenrichtlijn van toepassing op detailhandel

Met de uitspraak inzake het bestemmingsplan 'Stad Appingedam' is duidelijk geworden dat detailhandel en ruimtelijke voorschriften – nader eisen voor het vestigen van detailhandel - onder de Dienstenrichtlijn vallen. Het betreft immers eisen die de toegang tot of het uitoefenen van een dienstenactiviteit reguleren, zoals een brancheringsregeling en/of een regeling over oppervlaktecriteriën ten aanzien van detailhandel.

#### 1.2. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

Voor het stellen van eisen voor het vestigen van detailhandel kent de Dienstenrichtlijn twee verschillende regimes.

1. Het eerste regime is neergelegd in artikel 14, aanhef en onder 5 Dienstenrichtlijn. Elke eis die een beperking inhoudt en waarmee uitsluitend economische doelen worden nagestreefd, is simpelweg verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat het verbod van artikel 14 Dienstenrichtlijn niet geldt, indien in de onderbouwing en de motivering van de brancheringsregeling wordt gewezen op ruimtelijke belangen die daaraan ten grondslag hebben gelegen of indien wordt toegelicht dat aan de regeling geen economische doelen ten grondslag liggen. Gelet op artikel 1.1.2 Bro geldt in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht echter al de voorwaarde dat met ruimtelijke voorschriften geen economische doelen kunnen worden nagestreefd. Er moeten derhalve ruimtelijke motieven aanwezig zijn. Hiermee is dit binnen het Nederlandse recht al geregeld.
2. Relevanter is het tweede in de Dienstenrichtlijn opgenomen regime, dat is neergelegd in artikel 15, lid 3. Die bepaling luidt als volgt: 'De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
  - a. discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
  - b. noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
  - c. evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde 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.

De in deze bijlage opgenomen onderbouwing heeft betrekking op het onderbouwen van de nadere eisen die in de omgevingsverordening worden gesteld aan de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel conform de toetsingseisen uit artikel 15, lid 3 van de Dienstenrichtlijn. Hierbij ligt het accent op de noodzakelijkheid en de evenredigheid.

### 2. Discriminatieverbod

De eisen/maatregelen in de Omgevingsverordening maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Het betreft uitsluitend eisen die betrekking hebben op de omvang van de winkels, de aard van de producten of het verzorgingsgebied c.q. de impact op het regionale voorzieningsniveau en het betreft eisen van regionale afstemming.

Hiermee wordt in de Omgevingsvisie en –verordening Drenthe derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

### 3. Noodzakelijkheid

#### 3.1 Dwingende reden van algemeen belang

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of de in een ruimtelijk voorschrift vastgelegde beperking binnen de mogelijkheden voor detailhandel (de eis c.q. de maatregel), is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Oftewel zijn de doelen die met de maatregelen worden nagestreefd, dwingende maatregelen van algemeen belang.

Waarom zijn beperkingen voor detailhandel opgelegd? Prognoses voor de ontwikkeling van de detailhandel geven aan dat het totale fysieke winkelareaal naar verwachting gaat krimpen. De krimp wordt niet alleen veroorzaakt door de groei van internetaankopen, maar ook door een veranderend ruimtelijk koopgedrag en door de vergrijzing, die tot afnemende bestedingen per hoofd van de bevolking leidt. Tegen deze achtergrond is een zorgvuldig vormgegeven en effectief provinciaal (en gemeentelijk) beleid van grote waarde. Het is vanuit deze achtergrond noodzakelijk om beleid te voeren gericht op het beschermen en stimuleren van aantrekkelijke en leefbare centra met een zo compleet mogelijk branche-

aanbod en het voorkomen van leegstand. Dit kan op basis van specifieke lokale data een onderbouwde vertaling krijgen in het gemeentelijk beleid.

De contouren van wat wordt bedoeld met “een dwingende reden van algemeen belang” zijn met name geschetst in de conclusie van de Advocaat-Generaal van het Europese Hof en in de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan Appingedam-centrum.

In de conclusie van de Advocaat-Generaal in de zaak Visser Vastgoed – Appingedam wordt hierover onder punt 147 het volgende aangegeven:

“De bescherming van het stedelijk milieu, die wordt aangevoerd als dwingende reden van algemeen belang, is erkend in artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123(132), dat op dit punt eerdere rechtspraak over artikel 56 VWEU codificeert (133). Een gemeente kan er belang bij hebben om via een bestemmingsplan te bevorderen dat de binnenstad haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. Regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels kan in algemene zin onderdeel zijn van een dergelijk beleid. Bovendien is het mogelijk dat een gemeente ook de hoeveelheid en doorstroming van het verkeer binnen en buiten de stad wil beïnvloeden. Daaraan moet worden toegevoegd dat de betrokken maatregel niet economisch is in de zin dat het doel en het gevolg ervan is dat bepaalde detailhandelaars gunstiger worden behandeld dan andere. Veeleer gaat het om een manier van leven in een stad en daarmee bijna om cultuurbeleid, dat ook als een dwingende reden van algemeen belang is erkend in artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123. (134)”

In de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan centrum Appingedam ECLI:NL:RVS:2019:2569 wordt hierover gesteld:

“Door middel van branching in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branching in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.”

In de uitspraken die hierop volgen wordt steeds op deze twee stukken teruggesproken. Op basis hiervan en van de jurisprudentie die hierop is gevolgd geldt dat maatregelen worden opgelegd ten behoeve van het beschermen van het stedelijk milieu. Het beschermen van het stedelijk milieu kan worden geoperationaliseerd naar de volgende doelen:

- behoud van dynamiek en oorspronkelijke karakter;
- het bevorderen van een aantrekkelijk centrum;
- het behouden van de leefbaarheid van het stadscentrum;
- behoud van een goede functiemix in stadscentra (en reguliere andere winkelcentra);
- behoud van voldoende aantrekkingskracht van bezoekers aan stadscentra en reguliere centra;
- het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied;
- het beïnvloeden van de hoeveelheid en doorstroming van het verkeer binnen en buiten de stad om onaanvaardbare ruimtelijke effecten van verkeer en parkeren op het stedelijk milieu en de leefbaarheid en veiligheid te voorkomen.

### 3.2 Provinciale doelen

Zoals is weergegeven in de toelichting van Artikel 3.20 komen de beleidsdoelen van de provincie Drenthe goed overeen met de inmiddels geaccepteerde ‘dwingende redenen van algemeen belang’ in het kader van de Noodzakelijkheidseis van de Dienstenrichtlijn. Samenvattend zijn deze doelen als volgt.

- Het creëren van aantrekkelijke en vitale centrumgebieden van steden en dorpen, omdat deze belangrijk zijn voor de leefbaarheid van kernen en omdat deze een sociaal maatschappelijke functie hebben als belangrijk zijn als ontmoetingsplaats.
- Het voorkomen van een verdere toename van de leegstand in bestaande centrumgebieden.
- Het zorgen voor een concentratie van winkelvoorzieningen, waardoor combinatiebezoek wordt gestimuleerd en gefaciliteerd, dat het economisch functioneren van bedrijven ondersteund en resulteert in gemak, efficiëntie en minder mobiliteit (onder andere autobewegingen) voor de consument.
- Het streven naar een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en zorgvuldig ruimtegebruik.

- Het zorgen voor een vitaal platteland, waar recreatie een belangrijk element is en waar meerdere verdienmodellen mogelijk moeten zijn voor agrariërs.

In verband met deze doelen worden beperkingen opgelegd voor de vestigingsmogelijkheden van branches en soorten winkels die belangrijk zijn voor het functioneren van centrumgebieden c.q. belangrijk zijn voor een vitaal platteland. In feite wordt een goede regionale detailhandelsstructuur nagestreefd, waarbij wordt ingezet op de juiste functie op de juiste plek. Dit zijn allemaal doelen die passen binnen beschreven uitwerkingen van de dwingende redenen van algemeen belang ten aanzien van het beschermen van het stedelijk milieu van de kernen c.q. het functioneren van centrumgebieden en het voorkomen van leegstand.

Hiermee wordt in de Omgevingsvisie en -verordening Drenthe derhalve voldaan aan noodzakelijkheidseis.

#### 4. Evenredigheid

##### 4.1 Inleiding

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde 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.

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit vertaald worden naar de volgende vragen:

1. handelt de provincie coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest;
2. draagt het brede pakket aan maatregelen zinnig bij om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?;
3. gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?;

Navolgend worden deze deelaspecten binnen de evenredigheidseis separaat doorgelopen. Waar nodig wordt verwezen naar de bijlage voor aanvullende specifieke analyses op basis van specifieke gegevens.

##### 4.2 Coherent en systematisch

De vraag of het pakket maatregelen die in de omgevingsverordening zijn opgenomen coherent en systematisch wordt toegepast valt uit een in twee delen.

1. Is het beleid en de uitwerking in de verordening in overeenstemming met het algemene beleid in Nederland en zijn de aanpassingen die zijn gemaakt coherent en systematisch?
2. Is het pakket maatregelen uit de Omgevingsverordening coherent en systematisch, dat wil zeggen worden er geen onlogische uitzonderingen gemaakt in de maatregelen of de toepassing?

##### *De maatregelen in relatie tot het (voormalig) Rijksbeleid*

Detailhandel buiten de reguliere tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden (binnenstad, stadsdeelcentrum en buurt- en wijkcentra) is in Nederland altijd een onderwerp geweest waar beleidsmakers zeer zorgvuldig mee om gaan, om negatieve effecten op de reguliere centra te voorkomen.

De eerste mogelijkheden ontstonden in de jaren '70 en '80 na de invoering van het voormalige PDV-beleid van het Rijk. Dit beleid zorgde ervoor dat winkels die vanwege aard en omvang van de gevoerde artikelen (volumineus) zich mochten vestigen buiten de bestaande winkelcentra (bouwmarkten, tuincentra, woninginrichting en winkels in auto's, boten en caravans).

In de jaren '90 is daaraan het GDV-beleid toegevoegd, wat het mogelijk maakte grootschalige winkels zonder brancheringsbeperking groter dan 1.500 m<sup>2</sup> te realiseren op enkele stedelijke knooppunten in Nederland.

Later is het PDV/GDV-beleid opgeheven en is het ruimtelijkeordeningsbeleid gedecentraliseerd. Dit betekent dat provincies en gemeenten meer vrijheid kregen om zelf keuzes te maken, waarbij bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen nog wel de ladder voor duurzame verstedelijking verplicht is (aantonen van behoefte en ruimtelijk-functionele effecten).

De maatregelen in het provinciaal beleid bouwen voort op het voormalige Rijksbeleid.

Al sinds het bestaan van het voormalige Rijksbeleid (PDV- en GDV-beleid) stuurt de provincie op concentratie van detailhandel binnen centra en worden beperkingen opgelegd voor detailhandel buiten de centra (binnen bestaand stedelijk gebied en het landelijk gebied).

De beleidslijn die Drenthe heeft vastgelegd in de Omgevingsvisie en in de uitwerking daarvan in de Omgevingsverordening is duidelijk en komt in Nederland relatief veel voor.

- In principe moet detailhandel geconcentreerd zijn in bestaande centrumgebieden.
- Solitaire en verspreide vestigingen zijn beleidsmatig niet geheel uitgesloten en onder voorwaarden mogelijk.
- Het provinciaal beleid biedt ruimte voor specifieke vormen van detailhandel buiten centra, voor wat betreft branches en soorten winkels die niet essentieel zijn voor het functioneren van centrumgebieden (bestaande centrumgebieden) en/of voor winkels met een beperkte omvang die een vitaal platteland of het functioneren van trafficlocaties of toeristische voorzieningen ondersteunen.

De maatregelen zijn daarom coherent en systematisch ten aanzien van het algemene beleid in Nederland en bouwen coherent en systematisch voort op de beleidslijn uit het verleden. Dit wordt sinds het loslaten van het Rijksbeleid coherent en systematisch door de provincie uitgevoerd.

#### *De opbouw van het pakket maatregelen*

De maatregelen zijn gericht op het concentreren van detailhandel in bestaande centrumgebieden én op het sturen van de vestigingsmogelijkheden zodat de juiste functie op de juiste plek landt.

Ten aanzien van de vestiging binnen bestaand stedelijk gebied, maar buiten bestaande centrumgebieden worden de volgende uitzonderingen toegestaan:

- detailhandel gericht op dagelijkse behoeften in de vorm van supermarkten in kleine kernen, waar doorgaans slechts 1 supermarkt gevestigd is, waar niet echt sprake is van een concentratie van winkels in een centrumgebied én waar de supermarkt ruimtelijk niet goed inpasbaar is in dit centrumgebied. Dit teneinde de verzorging in dagelijkse behoeften (boodschappen) zo dicht mogelijk bij de consument mogelijk te maken. Dit sluit eveneens aan op het voormalige Rijksbeleid, met als uitgangspunt een fijnmazige en hiërarchische detailhandelsstructuur ten gunste van de eerste levensbehoefte en de leefbaarheid. Hiermee wordt ook de kans op duurzame ontvruchting voorkomen;
- detailhandel gericht op niet-dagelijkse behoeften én in branches die niet essentieel zijn voor het functioneren van centrumgebieden, wanneer deze vanwege aard en omvang niet passen binnen de bestaande centrumgebieden (inpassingscriterium). Deze beperkte mogelijkheden sluiten aan bij het voormalige Rijksbeleid wat sinds die tijd door de provincie coherent wordt uitgevoerd;
- detailhandel in de dagelijkse en modische sector worden uitgesloten, omdat deze essentieel zijn voor het functioneren van de centrumgebieden (zie analyses hierna). Dit sluit ook aan op het gedachtegoed van het voormalige PDV- en GDV-beleid van het Rijk en de eerdere beleidslijn van de provincie Drenthe;
- detailhandel met een beperkte omvang die gericht is op het ondersteunen van toeristische voorzieningen of specifieke trafficlocaties en kleinschalige detailhandel aan huis. Dit zijn vormen van detailhandel die geen invloed hebben op het functioneren van centrumgebieden.

Ten aanzien van de vestiging buiten stedelijk gebied (in het landelijk gebied) worden de volgende uitzonderingen toegestaan:

- detailhandel die niet essentieel is voor het functioneren van de bestaande winkelgebieden (dus niet zijnde in de branchegroepen dagelijks en mode & luxe), waarvan aantoonbaar is dat deze naar aard en omvang van de winkel niet inpasbaar is in stedelijk gebied. Deze beperkte mogelijkheden sluiten aan bij het voormalige Rijksbeleid wat sinds die tijd door de provincie coherent wordt uitgevoerd;
- detailhandel in de dagelijkse en modische sector worden uitgesloten, omdat deze essentieel zijn voor het functioneren van de centrumgebieden (zie analyses hierna). Dit sluit ook aan op het gedachtegoed van het voormalige PDV- en GDV-beleid van het Rijk en de eerdere beleidslijn van de provincie Drenthe;
- detailhandel met een beperkte omvang die gericht is op het ondersteunen van toeristische voorzieningen of specifieke trafficlocaties en kleinschalige detailhandel waarbij de aard van de verkochte goederen in verband staat met de hoofdactiviteit van dat (veelal agrarisch) bedrijf. Dit zijn vormen van detailhandel die geen invloed hebben op het functioneren van centrumgebieden en die de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijke gebied ondersteunen.

Gelet op de nagestreefde doelen is dit pakket aan maatregelen voor het beperken van de vestigingsmogelijkheden buiten de bestaande centrumgebieden coherent en systematisch.

### Conclusie

Sinds het bestaan van het provinciale detailhandelsbeleid zijn de hoofdlijnen van het beleid niet gewijzigd. Detailhandel dient geconcentreerd te worden in bestaande centrumgebieden, waarbij voor detailhandel die niet essentieel voor het functioneren van bestaande centrumgebieden en die qua aard en omvang niet inpasbaar is in bestaande centrumgebieden onder voorwaarden maatwerk mogelijk is. Het beleid van de provincie Drenthe en meer specifiek de beperkingen hierin, worden coherent en systematisch uitgevoerd.

De maatregelen uit de Omgevingsverordening Drenthe zijn derhalve coherent en systematisch en doorstaan de hypocrietetest.

### 4.3. Geschiktheid

Bij het beantwoorden van de vraag of het brede pakket aan maatregelen een zinvolle bijdrage levert om de nagestreefde algemene doelen te bereiken zijn op basis van de recente jurisprudentie de volgende aspecten van belang:

- het is vaste rechtspraak van het Europese Hof dat een maatregel al voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. De maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken. (De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49);
- in de uitspraak Decathlon Schiedam/Den Haag (ECLI:NL: RVS:2019:965) wordt dit door de Raad van State nader uitgewerkt. Men stelt dat niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken is dat deze er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.

Bij het aannemelijk maken van deze bijdrage kan in twee stappen worden gewerkt (zie uitspraak Appingedam ECLI:NL:RVS:2019:2569):

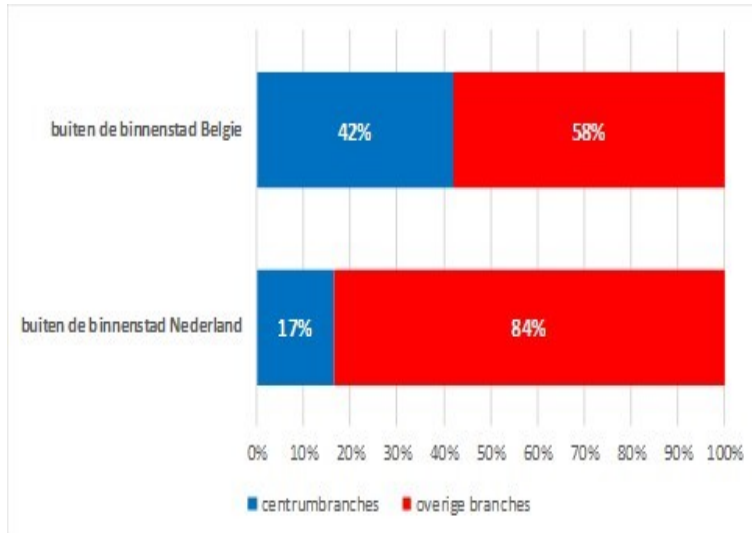
1. Stap 1: kan in het algemeen, op basis van de resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek aannemelijk worden gemaakt dat de maatregelen in het algemeen effectief zijn c.q. een zinvolle bijdrage levert aan het behalen van de doelen.
2. Stap 2: Kan aannemelijk worden gemaakt dat dat de situatie in Drenthe niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid in het algemeen zich niet voordoet c.q. dat de algemene werking van maatregelen niet ook hier van toepassing zou zijn.

*Stap 1: Leveren de maatregelen in het algemeen een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de doelen*

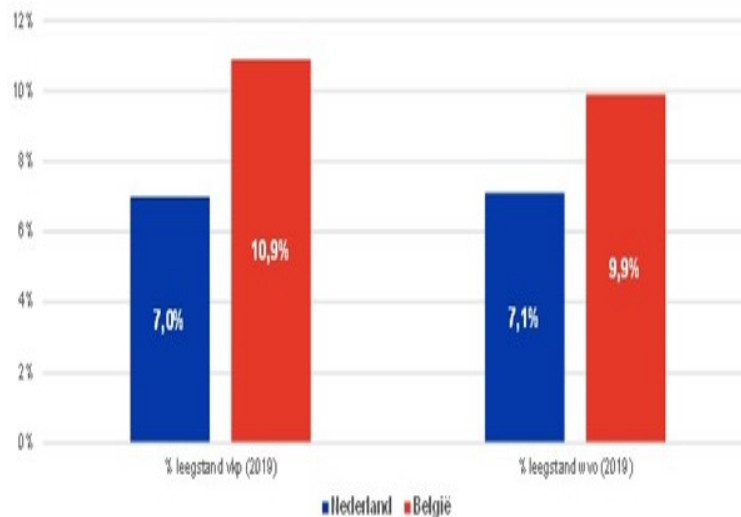
#### *Algemeen Nederland en buitenland*

- De maatregelen betreffen het beperken van de vestigingsmogelijkheden buiten de bestaande centrumgebieden voor detailhandel in vooral de branches die essentieel zijn voor het functioneren van de centrumgebieden (dagelijkse en mode & luxe artikelen).
- In algemene zin kan gesteld worden dat de vestigingsbeperkingen die het Nederlandse detailhandelsbeleid kenmerken (met name voor dagelijkse goederen en mode & luxe artikelen), hebben bijgedragen aan een fijnmazige en relatief goed functionerende detail-handelsstructuur met vitale, aantrekkelijke en leefbare centra. Complete centra zijn aantrekkelijker voor de consument, kennen meer bezoekers, een hogere koopkrachtbinding een grotere koopkrachttoevloeiing, een lagere leegstand en een beperkter leegstandsrisico dan centra met een suboptimaal branche-aanbod. Andersom gesteld: centrumgebieden die concurrentie ondervinden van locaties buiten de centrumgebieden, kampen vaker met lagere bezoekersaantallen, een lagere binding, een kleinere toevloeiing en hogere leegstand(srisico's).
- Een vergelijking van de Nederlandse detailhandelsstructuur met die van België – waar de beleidsvoering meer ruimte liet en pas recent een kentering gaande is – kan dat illustreren (zie ook de nadere onderbouwing in hoofdstuk 6). Zo is het aandeel centrumbranches dat buiten de centrumgebieden is gevestigd, in Nederland substantieel lager dan in België.





- Uit onderzoek van Locatus naar winkelleegstand in Nederland en België blijkt dat de leegstand in België hoger is en zich, sterker dan in Nederland, manifesteert in de centrumgebieden.



Deze redenering wordt min of meer gedeeld door de Advocaat-Generaal van het Europese hof in zijn conclusie in de zaak Appingedam (148).

“Winkelcentra buiten de binnenstad hebben een zichzelf versterkend effect. Wanneer bepaalde winkels zich eenmaal buiten de stadskern bevinden en de inwoners daar met de auto heen gaan, wordt die locatie ook aantrekkelijker voor andere winkels die tot dusverre in de binnenstad waren gevestigd. De enige manier om de negatieve gevolgen van een verkeerstoename en een lege binnenstad te vermijden is dus om de mogelijkheden voor dienstverrichters om zich buiten de binnenstad te vestigen, te beperken.”

In de onderbouwing voor de vestigingsbeperking op het meubelplein in Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569) wordt met data onderbouwd dat de kwaliteit van een centrumgebied samenhangt met de omvang en het aandeel centrumbranches. Wanneer dit af neemt – door de mogelijkheden om zich ook buiten het centrum te vestigen – neemt het aantal passanten af, is de gemiddelde huurprijs lager, zijn de omzetten gemiddeld lager en neemt de kans op leegstand toe.

Ook in de uitspraak Decathlon Schiedam/Den Haag ECLI:NL:RVS:2019:965) wordt door de Raad van State aangegeven dat, op basis van het aangeleverde onderzoek in deze zaak, brancheringmaatregelen uit de verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland, die een vergelijkbare werking hebben voor de mogelijkheden voor vestiging buiten de bestaande centrumgebieden als de brancheringmaatregelen in de Omgevingsverordening Drenthe, effectief zijn.

*Algemeen provincie Drenthe*

De voorgaande (inmiddels) algemeen geaccepteerde conclusies gelden ook voor de provincie Drenthe. Op basis van het recent uitgevoerde koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 is voor de gemeenten

in Drenthe onderzocht hoe gemeenten en centra zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Als wij inzoomen op de HEMA-steden (Hoogeveen, Emmen, Meppel, Assen) en RoBeCo-steden (Roden, Beilen, Coevorden) kan worden geconcludeerd dat ook in Drenthe het belang van maatregelen voor detailhandelsvestigingen buiten centra belangrijk is.

- Binnen het gehele onderzoeksgebied van het koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 (waarbinnen ook Drenthe valt) is het marktaandeel van de hoofdcentra van kernen sinds 2015 toegenomen van gemiddeld 0,51% naar gemiddeld 0,68% per centrum in de niet-dagelijkse sector.
- Tegelijkertijd is in diezelfde periode het marktaandeel van grootschalige concentraties, zoals perifere woonboulevards en retailparken afgenomen van 0,75% gemiddeld per locatie in 2015 naar 0,61% gemiddeld per locatie in 2019 in de niet-dagelijkse sector.
- Het marktaandeel van een winkelgebied staat gelijk aan het totaal aantal bestedingen dat dit winkelgebied (of winkelgebiedstype) aantrekt ten opzichte van de totale bestedingen in Oost-Nederland. Het vorenstaande toont aan dat de hoofdcentra (waar beleidsmatig op wordt ingezet) aan marktaandeel hebben gewonnen, terwijl de perifere winkelconcentratie in marktaandeel hebben ingeleverd. Dit is een indicatie van de effectiviteit van het provinciaal beleid en de provinciale verordening, wat is doorgevoerd in gemeentelijk beleid en bestemmingsplannen. In bijlage 1 is dit voor enkele centra nader uitgewerkt.
- Opgemerkt moet worden dat in de hoofdcentra in Drenthe in tegenstelling tot andere centra in Oost-Nederland (Overijssel en delen van Gelderland) ook sprake is van een sterke afname van het marktaandeel in centra, namelijk van gemiddeld 0,89% in 2015 naar 0,85% in 2019 voor dagelijkse artikelen en 1,90% in 2015 en 1,58% in 2019 voor niet-dagelijkse artikelen. Tegelijkertijd neemt ook het marktaandeel in de perifere concentraties af van 0,35% in 2015 naar 0,31% in 2019 voor niet-dagelijkse artikelen.
- Het feit dat de marktaandelen van alle type centrumgebieden in Drenthe afnemen betekent niet dat het provinciaal beleid niet effectief is. Zoals in tabel 1 is aangetoond heeft Drenthe te maken met een aantal trends die zich sterker negatief manifesteren dan elders in Nederland, denk aan de sterkere bevolkingskrimp. De cijfers onderstrepen het belang van het opleggen van beperkingen voor plancapaciteit voor detailhandel buiten centra ten gunste van de algemene doelen.
- Verder blijkt dat er een verband bestaat tussen het leegstandspercentage (Locatus) in centra en de beoordeling van deze centra. Indien het leegstandspercentage laag is, scoren centra in de beoordeling beter met een hoger rapportcijfers (KSO Oost-Nederland).

*Stap 2: Is de situatie in Drenthe niet bijzonder of afwijkend ten opzichte van landelijk gemiddelde dat de algemene werking van maatregelen niet ook hier van toepassing is?*

Op basis van de uitspraken Schijndel en Maastricht wordt duidelijk welke indicatoren bruikbaar zijn om de situatie in Drenthe te vergelijken met die in Nederland om te bepalen of de situatie in Drenthe niet zodanig bijzonder of afwijkend ten opzichte van landelijk gemiddelde dat de dat de algemene werking van maatregelen niet ook hier van toepassing zou zijn. Het betreft onder andere:

- demografische structuur/bevolkingsprognose
- kenmerken van het winkelaanbod
- leegstand
- kenmerken van de verzorgingsstructuur

In tabel 1 worden de provincie Drenthe en Nederland vergeleken op deze indicatoren.

- In Drenthe is sprake van een beperkte bevolkingskrimp, terwijl er in Nederland sprake is van bevolkingsgroei. De krimp betekent extra druk op het bestedingspotentieel en daarmee het economisch draagvlak voor detailhandelsvoorzieningen. Dit onderstreept daarmee het belang van het opleggen van maatregelen ten gunste van de leefbaarheid en vitaliteit van de reguliere centra.
- Het dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod in m<sup>2</sup> wvo per 1.000 inwoners ligt in Drenthe boven het landelijk gemiddelde, wat mede wordt verklaard door de aanwezigheid van toerisme. Anderzijds is het een mogelijke indicatie van overaanbod van detailhandel. Ook dit onderstreept het belang van het opleggen van maatregelen.
- In Drenthe is ten opzichte van Nederland minder dagelijks winkelaanbod in de periferie aanwezig. Hieruit blijkt het effect van de maatregelen om dagelijkse artikelen primair in de centra te faciliteren. Het niet-dagelijkse aanbod in de periferie ligt in Drenthe iets bovengemiddeld, maar dat is waarschijnlijk een groot aandeel volumineuze artikelen waarvoor uitzonderingen gelden. Er zijn in Drenthe ook iets meer grootschalige concentratiegebieden. Daarnaast is Drenthe minder stedelijk dan andere delen van Nederland, waardoor detailhandel vanwege het inpassingscriterium van oudsher een plek heeft buiten de centra.
- Het leegstandspercentage (leegstand afgezet tegen het publieksgerichte aanbod) ligt in Drenthe rond het landelijk gemiddelde. Het leegstandspercentage van het aantal wvo is echter iets lager in Drenthe, wat mogelijk een indicatie is van de effectiviteit van de maatregelen. Ook op basis van andere parameters, zoals het afnemende marktaandeel en bevolkingskrimp zou je in Drenthe

- een hogere leegstand verwachten. Naast de maatregelen (juridisch) zet de provincie ook sterk in op transformatie naar niet-winkelfuncties via subsidies.
- De detailhandelsstructuur en –hiërarchie in Drenthe is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Er is in met name de grotere steden sprake van fijnmazigheid van type winkelgebieden, met hoofdcentra, buurt- en wijkcentra en grootschalige concentraties. Wel heeft Drenthe gemiddeld meer hoofdcentra dan landelijk. Dit zijn de hoofdcentra of binnensteden in de steden en dorpen. Een verklaring hiervoor is het feit dat in Drenthe relatief veel dorpen en kleine steden aanwezig zijn, met ieder (van oudsher) een centrumgebied.
  - Per saldo kan gesteld worden dat de situatie Drenthe niet zodanig substantieel af wijkt van de Nederlandse situatie dat trends en ontwikkelingen die op Nederland van toepassing zijn niet ook in Drenthe gelden. En dus dat de algemene werking van maatregelen niet ook hier van toepassing zou zijn.

Tabel 1 Vergelijking provincie Drenthe met landelijk gemiddelde

Onderwerp	Provincie Drenthe	Nederland	Bron
Bevolkingsprognose	-1,3%	+5,1%	Primos, 2020
Aantal m <sup>2</sup> wvo dagelijks per 1.000 inwoners	426 m <sup>2</sup>	374 m <sup>2</sup>	Locatus, 2021
Aantal m <sup>2</sup> wvo niet-dagelijks per 1.000 inwoners	1.573 m <sup>2</sup>	1.217 m <sup>2</sup>	Locatus, 2021
Gemiddelde omvang dagelijks in periferie	178 m <sup>2</sup>	207 m <sup>2</sup>	Locatus, 2021
Gemiddelde omvang niet-dagelijks in periferie	746 m <sup>2</sup>	730 m <sup>2</sup>	Locatus, 2021
Leegstandspercentage winkels	7,44%	7,46%	Locatus, 2021
Leegstandspercentage m <sup>2</sup> wvo	6,85%	7,40%	Locatus, 2021
Aantal hoofdcentra per 1.000 inwoners	0,08710	0,05130	Locatus, 2021
Aantal grootschalige concentraties per 1.000 inwoners	0,01823	0,01086	Locatus, 2021

#### 4.4 . Maatregelen gaan niet verder dan nodig

##### Algemeen

Om de doelen van het provinciaal detailhandelsbeleid te bereiken wordt ingezet op het vitaal houden van de bestaande centrumgebieden en detailhandelsstructuur, op het ondersteunen van de vitaliteit van het landelijk gebied en op het voorkomen van onaanvaardbare effecten. Dit gebeurt door het enerzijds versterken van deze structuur via ‘zachte’ maatregelen en anderzijds door juridische borging om te voorkomen dat onaanvaardbare vestiging of uitbreiding van detailhandel op ongewenste locaties kan plaatsvinden. Het opleggen van vestigingsbeperkingen voor specifieke branches buiten de bestaande centrumgebieden is hiervoor de gebruikelijke aanpak.

Het bestemmingsplan is op gemeenteniveau het enige instrument dat effectief stuurt op gebruik van gronden. Voor de provincie is gekoppeld hieraan de Omgevingsverordening het meest passend om de geformuleerde algemene doelen (uit de Omgevingsvisie) te bereiken. De verordening is voor de provincie het enige instrument waarmee bindend kan worden afgedwongen dat gemeenten de beleidslijn van de provincie volgen, waarbij Drenthe kiest voor voldoende flexibiliteit om nadere keuzes te maken op gemeenteniveau.

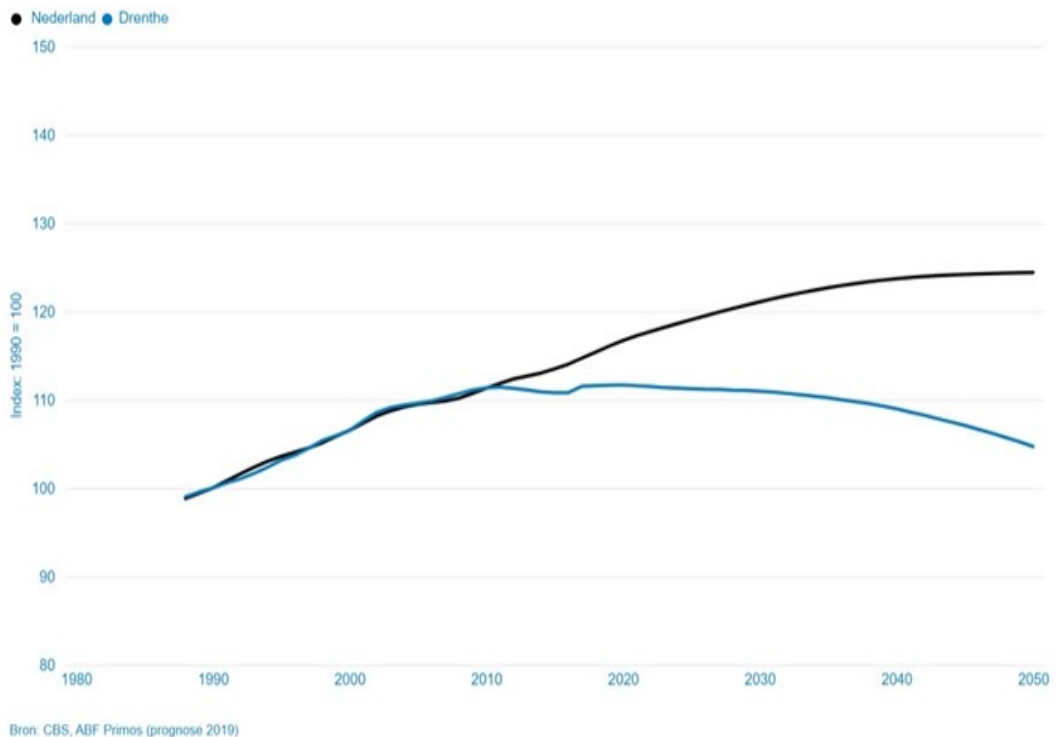
Wat betreft de ‘zachte’ maatregelen stimuleert Drenthe vanuit verschillende provinciale fondsen de gemeenten om het beleid tot uitvoering te brengen. Denk hierbij aan subsidies om de leegstand in centra terug te dringen en transformatie en herstructurering te stimuleren.

De combinatie van harde en zachte maatregelen zorgen tezamen voor de gewenste hoofdstructuur. Indien uitsluitend wordt ingezet op ‘zachte’ niet-bindende maatregelen, kan niet worden voorkomen dat er alsnog onaanvaardbare ontwikkelingen in de periferie plaatsvinden. Het risico bestaat dat veel energie, geld en tijd wordt gestoken in acties en maatregelen om de structuur te versterken, terwijl

winkels vanwege prijsvoordelen, betere bereikbaarheidssituaties en fysiek-ruimtelijke mogelijkheden zich op ongewenste c.q. structuur versturende locaties vestigen (bedrijventerrein). Hierdoor kan het evenwicht in de hoofdwinkelstructuur uit balans worden gebracht, met onaanvaardbare effecten als gevolg.

Ook uit jurisprudentie (onder andere Schijndel 201600624/2/R3) komt naar voren dat men zich in redelijkheid op het standpunt kan stellen dat alternatieven zoals verruiming van planologische mogelijkheden in het centrum, city-management, transformatie naar woningen, investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur, het vaststellen van een leegstandsverordening of het invoeren van leegstandsbelasting of leegstandsboetes, niet toereikend zijn voor het bereiken van de met brancheringsmaatregelen beoogde doelen.

De Raad van State geeft aan dat men daarom redelijkerwijs kan concluderen dat regelingen met betrekking tot het beperken van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel buiten de aangewezen bestaande centrumgebieden niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.



### Conclusie

- Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de maatregelen uit de verordening niet verder gaan dan nodig, omdat uitsluitend op hoofdlijnen wordt gestuurd. Bovendien biedt de Omgevingsverordening voldoende ruimte voor lokaal maatwerk.
- Er zijn geen andere minder beperkende maatregelen denkbaar die hetzelfde doel bereiken.

### 5. Conclusie

Met de hoofddoelen uit de provinciale Omgevingsvisie en de uitwerking hiervan doelen en maatregelen in de Omgevingsverordening handelt de provincie Drenthe coherent en systematisch en in relatie tot het landelijke beleid. De provincie Drenthe voert de hoofdlijnen van het huidige beleid al uit sinds het bestaan van provinciaal (decentraal) detailhandelsbeleid. Het pakket maatregelen is coherent en wordt coherent en systematisch uitgevoerd.

De maatregelen in de provinciale Omgevingsverordening zijn aantoonbaar geschikt om de algemene doelen te bereiken. De maatregelen zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de maatregelen die elders in Nederland effectief zijn gebleken en onderbouwd. De situatie in Drenthe is daarnaast aantoonbaar is niet zo bijzonder of afwijkend dat de algemene werking van maatregelen niet ook hier van toepassing zou zijn.

Bovendien blijkt uit specifieke koopstromen, aanbod en leegstandcijfers dat het provinciaalbeleid effectief is om de algemene doelen te bereiken.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig en er zijn bovendien geen andere minder beperkende maatregelen geschikt die hetzelfde doel bereiken.

Op basis van het voorgaande moet geconcludeerd worden dat de provinciale Omgevingsvisie en –verordening voldoet aan de evenredigheidseis van de Dienstenrichtlijn.

## 6. Algemene analyses effectiviteit brancherings- en maatvoeringsbeperkingen

### 6.1. Buitenlandse effecten van detailhandelsbeleid

België voert in tegenstelling tot Nederland veel minder streng detailhandelsbeleid ten aanzien van vestiging buiten de centra en branchebeperkingen. Goede voorbeelden zijn de ‘baanwinkels’ en shoppingcenters net buiten de binnensteden (vaak aan ringwegen). Het soepele detailhandelsbeleid van Belgische overheden heeft ertoe geleid dat de leegstand in de binnensteden/centra (veel) hoger is dan in Nederland en bovendien al jaren sterk toeneemt. Op basis van Locatus (2017), blijkt deze leegstand ook vooral hardnekkig te zijn in de hoofdwinkelgebieden en de kernverzorgende centra met 17% en 16%. Dit betekent dat ongeveer 1 op de 6 winkelpanden in deze centra leegstaat. De leegstand in Belgische hoofdcentra ligt daardoor veel hoger dan het landelijk Nederlandse gemiddelde (7% à 8% in Nederland). In de grootschalige concentraties en solitaire winkelpanden in België is de leegstand ‘slechts’ rond de 6% à 7%.

Inmiddels is in België de urgentie van branchebeperking doorgedrongen, aangezien de effecten van de leegstand onaanvaardbaar zijn voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de centra. Navolgend zijn enkele passages ter onderbouwing van het vorenstaande uiteengezet:

- “Uit de ruimtelijke spreiding van de winkels blijkt dat het Vlaams Gewest gekenmerkt wordt door een sterke verspreide bewinkeling. Slechts 28 % van de totale winkeloppervlakte is gesitueerd in het centrale winkelgebied. 44 % is verspreide bewinkeling. [...] Zo nam het aanbod in de periferie toe met 1,5 miljoen vierkante meter, in tegenstelling tot een afname van maar liefst 114.000 vierkante meter in de kernen. Daarbij komt nog dat het effectieve gebruik van de panden daalde met 6,8 procent en dat de winkelleegstand steeg van 4,9 tot 7,2 procent.” (Unizo 2014).
- “De toenemende leegstand in onze centra is vooral het gevolg van steeds meer shoppingcenters en baanwinkels buiten de kern en te weinig investeringen in de aantrekkelijkheid van de kern zelf. Als dit zo blijft voortduren, dan tekenen we voor de ondergang van onze gezellige winkelkernen in het hart van een stad of gemeente. Voorbeelden van dergelijke steden zijn er jammer genoeg meer en meer.” (Unizo 2015).
- “In theorie is het een prioriteit voor alle overheden in ons land. In de praktijk blijven de ‘baanwinkels’ en shoppingcentra buiten de steden terrein winnen.” (Knack 2017).

Net als in België wordt een vergelijkbare urgentie uitgesproken over de situatie in Frankrijk:

- “Afgelopen januari luidde de Franse detailhandelsfederatie Procos, die 260 bekende Franse winkelmerken verenigt, de noodklok: opnieuw was de leegstand verder opgelopen. Stond in 2001 nog 6,3 procent van de winkels in de Franse binnensteden leeg, in 2014 was dat 8,5 procent. Dat komt niet zozeer door failliete ketens, zoals in Nederland, maar door kleine middenstanders die uit de markt geprijsd worden door internethandel en de steeds grotere centre commerciaux aan de rand van de stad.” (NRC 2016).
- “Zo zit Frankrijk met de hypermarchés in zijn maag, die vanuit het stadscentrum naar de rand van de stad zijn verhuisd en die de binnensteden hebben leeggetrokken.” (Retailtrends 2018).

Het bovenstaande toont aan op basis van ‘specifieke gegevens’ dat het loslaten van brancheringsbeperkingen weldegelijk zal leiden tot onaanvaardbare leegstandseffecten in binnensteden/centra. Uit leegstandcijfers in onder andere België en Frankrijk blijkt dit.

### 6.2 . Effectiviteit beleid: marktaandeelen winkelgebieden

In de navolgende tabellen is de ontwikkeling van de marktaandelen van de belangrijkste winkelgebieden in Drenthe naar type op basis van Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 (I&O Research) weergegeven. Hierin is een vergelijking gemaakt tussen 2015 en 2019.

- Het winkelaanbod in hoofdcentra van steden in Drenthe staan onder druk als gevolg van afnemende bestedingen. Dit blijkt uit het afgenomen marktaandeel sinds 2015 van de grootste binnensteden in Drenthe. Dit wordt voor een deel verklaard door de toename van internetaankopen. In sommige steden wordt dit ook deels verklaard door de toenemende bestedingen op grootschalige locaties, zoals in Assen.
- Indien de provincie het concentratiebeleid voor winkels in de hoofdcentra zou loslaten, zou het effect op het marktaandeel aanzienlijk groter zijn, wat negatief is voor het functioneren van het aanbod in de hoofdcentra.
- De buurt- en wijkcentra in Drenthe hebben het marktaandeel sinds 2015 over het algemeen weten te behouden. Dit betekent dat de bestedingen in verhouding tot andere winkelgebieden stabiel is gebleven, ondanks het feit dat de bestedingen via online zijn toegenomen. Het beleidsmatig inzetten op concentratie in buurt- en wijkcentra heeft er de afgelopen jaren toe geleid dat het

marktaandeel niet verder is afgenomen. Dit is een indicatie dat het beleid op dit onderdeel effectief is.

- De ontwikkeling van het marktaandeel van grootschalige concentraties in Drenthe wisselt sterk per winkelgebied. Met name in gemeenten waar relatief veel aanbod in de periferie aanwezig is en een brede branchering bestaat in de vorm van een retailpark, blijft het marktaandeel op peil of neemt deze toe. Indien het toeneemt, gaat dit veelal wel ten koste van het marktaandeel van het centrum. Ook hieruit blijkt de effectiviteit van beleid.

Tabel 2: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector hoofdcentra Drenthe

Tabel 2: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector hoofdcentra Drenthe

	Dagelijks		Niet-dagelijks		Saldo	
	2015	2019	2015	2019	Dagelijks	Niet-dagelijks
Centrum Emmen	1,0%	0,7%	3,3%	2,8%	-0,3%	-0,5%
Centrum Assen	1,1%	1,0%	3,4%	2,5%	-0,1%	-0,9%
Centrum Hoogeveen	1,1%	0,6%	2,1%	1,7%	-0,5%	-0,4%
Centrum Meppel	0,9%	0,7%	1,7%	1,3%	-0,2%	-0,4%
Centrum Coevorden	0,6%	0,2%	0,4%	0,3%	-0,4%	-0,1%

Tabel 3: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector buurt- en wijkcentra Drenthe

Tabel 3: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector buurt- en wijkcentra Drenthe

	Dagelijks		Niet-dagelijks		Saldo	
	2015	2019	2015	2019	Dagelijks	Niet-dagelijks
Assen, Kloosterveste	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%	+0,1%	0
Assen, Vredeveld	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0	0
Assen, Marsdijk	0,7%	0,5%	0,1%	<0,1%	-0,2%	-0,1%

Tabel 4: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector grootschalige concentraties Drenthe

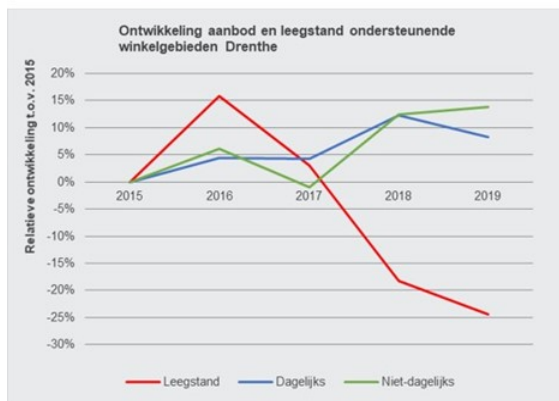
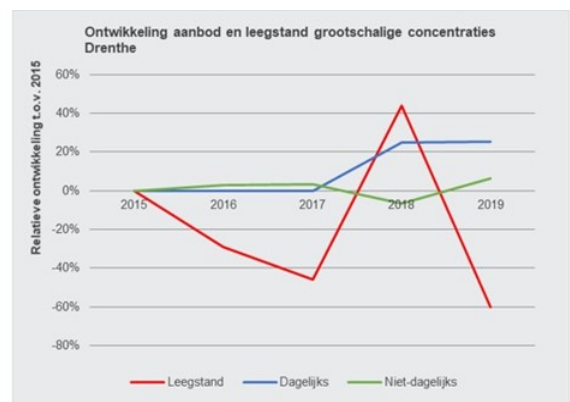
Tabel 4: Marktaandeel dagelijkse en niet-dagelijkse sector grootschalige concentraties Drenthe

	Dagelijks		Niet-dagelijks		Saldo	
	2015	2019	2015	2019	Dagelijks	Niet-dagelijks
Assen, Borgstee	Nb	Nb	0,5%	0,6%	Nb	+0,1%
Emmen, Bargermeer Nijbracht	Nb	Nb	1,0%	0,6%	Nb	-0,4%
Meubelboulevard Emmen	Nb	Nb	0,4%	0,4%	Nb	0
Blankenstein Meppel	Nb	Nb	0,3%	0,3%	Nb	0

**Effectiviteit beleid: ontwikkeling aanbod en leegstand**

Op basis van de leegstandsanalyse in de verschillende winkelgebiedstypen in Drenthe moet het volgende worden geconcludeerd:

- de leegstand is sinds 2010 in de centrale winkelgebieden en ondersteunende winkelgebieden toegenomen van 292 panden met 47.555 m<sup>2</sup> wvo in 2010 tot 441 panden met 78.792 m<sup>2</sup> wvo in 2021. De provinciale doelen richten zich primair op het versterken van deze type winkelgebieden. De toename van de leegstand in deze winkelgebieden zegt niet zozeer iets over de effectiviteit van het beleid, maar meer over het belang van duidelijke maatregelen;
- opgemerkt moet worden dat landelijk ook sprake is van een toename van de leegstand in de reguliere centra sinds 2010. In Nederland is landelijk sprake van een toename van de leegstandsomvang in m<sup>2</sup> wvo van bijna 40% sinds 2010. In Drenthe ligt deze toename op circa 65%. Dit betekent dat de leegstandsproblematiek in Drenthe bovengemiddeld groot is, wat maatregelen onderstreept. Wel is in Drenthe sinds 2016 een afname van de leegstand zichtbaar;
- het dagelijks winkelaanbod is in de centra van Drenthe relatief op peil gebleven of neemt zelfs toe, terwijl met name het niet-dagelijkse aanbod fors afnam (met name in de hoofdwinkelgebieden). Hoewel dit voor een deel wordt bepaald door autonome trends, heeft ook het beleid van de provincie Drenthe (en gemeenten) hier invloed op. Door te blijven inzetten op concentratie van dagelijkse voorzieningen in de reguliere centra, kan de leefbaarheid worden bewaard en kunnen ondernemers van elkaars aantrekkingskracht profiteren. Ook voor de consument is dit positief, omdat hierdoor gemak en efficiëntie ontstaat.



### Conclusie

Op basis van de uitgevoerde analyses moet geconcludeerd worden dat de effectiviteit van maatregelen die Drenthe stelt in haar Omgevingsverordening in vergelijkbare mate geschikt zijn als landelijk is aangetoond.

- Drenthe is op basis diverse relevante indicatoren niet bijzonder of afwijkend van het landelijk gemiddelde. Wel wijkt Drenthe op diverse parameters af die juist het belang van duidelijke maatregelen, ofwel beperkingen, onderstrepen. In Drenthe zijn landelijke trends zoals een afname van het (niet-dagelijkse) aanbod, bevolkingskrimp en een toename van de leegstand relatief sterk aanwezig en bovengemiddeld.
- Op basis van het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 en aanbod- en vraagcijfers, blijkt dat brancherings- en maatvoeringsbeperkingen in Drenthe effectief zijn om de algemene doelen te bereiken.
- De omgevingsverordening is de basis voor het 'brede pakket' aan maatregelen dat in Drenthe gevoerd wordt. Gemeenten voeren dit uit via bestemmingsplannen, die beschouwd kunnen worden als de specifieke onderdelen uit het brede pakket. Met deze analyse is aangetoond dat



het brede pakket effectief is en daarmee een zinvolle bijdrage levert aan de algemene doelen (noodzakelijkheid).

Op basis van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de gestelde regels in de Omgevingsverordening ten aanzien van detailhandel in het kader van de Dienstenrichtlijn geschikt zijn.