

projectnaam
**Zwolle, Nadere leegstandsanalyse
Voorsterpoort**

datum
27 maart 2025

projectnummer
P08544

opdrachtgever
Gemeente Zwolle

BRO
projectleider
RvL

projectteam
TOI

review
DGo

Willemssplein 2
5211 AK 's-Hertogenbosch
+31 (0)73 208 91 55
info@bro.nl
www.bro.nl

Aanleiding

Januari 2022 is het bestemmingsplan “Voorsterpoort, Russenweg – Grote Voort (Retail)” vastgesteld. Binnen dit bestemmingplan wordt voorzien in toevoeging van perifere detailhandel in de woonbranche en bruin- en witgoedartikelen en ondersteunde horeca, met enkele eisen:

- totaal maximaal 12.000 m² wvo.
- woonwinkels minimaal 500 m² wvo.
- bruin- en witgoedartikelen maximaal 2.000 m² wvo.
- bruin- en witgoedartikelen minimaal 1.000 m² wvo.
- maximaal 2 horecazaken, maximaal 300 m² bvo per horecabedrijf.

De behoefte en effecten van dit programma zijn getoetst aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dit rapport is een aanvulling op het onderzoek: “Zwolle, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse ontwikkeling Voorsterpoort” (BRO, 2020). Op 26 februari 2025 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een tussenuitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2025:775). Ten aanzien van de Laddertoets is het volgende aangegeven wat heeft geleid tot een bestuurlijke lus.

De Afdeling stelt vast dat het plangebied grenst aan de gronden van de bestaande Woonboulevard en via dezelfde wegen bereikbaar is. De gronden worden slechts gescheiden door een weg die voor bevoorrading van de bestaande Woonboulevard wordt gebruikt. In de plantoelichting is de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte beschreven. Daaruit maakt de Afdeling op dat de raad met het bestemmingsplan beoogt een duurzaam retailpark te ontwikkelen, waarvan ook de bestaande Woonboulevard deel uitmaakt. Tussen partijen is niet in geschil dat op de gronden in het plangebied ruimere gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan dan op de gronden van de bestaande Woonboulevard. De raad stelt dat het niet noodzakelijk is om het bestemmingsplan voor de bestaande Woonboulevard aan te passen en dat daarom die gronden niet zijn meegenomen in het plangebied. De gewenste kwalitatieve versterking wordt volgens de raad al bereikt door de clustering van het winkel-aanbod. Dit neemt naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat de

raad de integrale effecten op en van de bestaande Woonboulevard bij de vaststelling van het bestemmingsplan moet onderzoeken en moet meenemen in zijn afweging. Dit heeft de raad hier, gelet op wat Euro V heeft aangevoerd, niet toereikend gedaan.

[...]

In de plantoelichting en het rapport van BRO is niet specifiek ingegaan op de effecten van de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling op de door Euro V gevestigde leegstandseffecten op de bestaande Woonboulevard. De raad is ook bijvoorbeeld niet ingegaan op het betoog van Euro V dat de algemene conclusie in het rapport van BRO dat de leegstand goed invulbaar is met andere winkels of voorzieningen voor haar winkelpanden vanwege de beperkte detailhandelsbestemming op haar gronden juist niet geldt. Gelet op wat Euro V naar voren heeft gebracht, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd op welke wijze rekening is gehouden met het bestaande aanbod op de Woonboulevard en de mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan voor de winkelleegstand in het gebied.

Dit nadere rapport geeft invulling aan de door de Afdeling genoemde gebreken. We geven antwoord op de volgende specifieke vragen:

- Is er met de kennis van nu, anno 2025, nog steeds sprake van een kwantitatieve behoefte?
- Wat zijn de te verwachten leegstandseffecten van de ontwikkeling Voorsterpoort op de bestaande woonboulevard in Zwolle?
- In hoeverre zijn (eventuele) leegstaande panden op de woonboulevard in Zwolle herinvulbaar? Oftewel, moet er (in het geval van leegstand) gevreesd worden voor structurele leegstand?

Om de vragen te beantwoorden is gekozen om cijfermatige gegevens zekerheidshalve te actualiseren op basis van de op dit moment meest recente cijfers. Denk aan aanbod- en leegstandscijfers, koopstromen (KSO Oost-Nederland 2023) en bestedingen (Notitie omzetkengetallen 2023).

Conclusies

Is er met de kennis van nu, anno 2025, nog steeds sprake van een kwantitatieve behoefte?

Zoals blijkt uit tabel 1 leiden de nieuwste cijfers niet tot een wezenlijk andere conclusie. De distributieve uitbreidingsruimte neemt iets af tot 29.600 m² wvo. Dit is nog altijd ruim voldoende om de beoogde toevoeging van maximaal 12.000 m² wvo mogelijk te maken op Voorsterpoort. Als op Voorsterpoort de maximale omvang voor detailhandel in wonen wordt toegevoegd, stijgt het aanbod in Zwolle naar totaal 85.684 m² wvo. Bij een totale omzet van € 154,3 mln. staat dit gelijk aan een gemiddelde vloerproductiviteit in Zwolle van € 1.825,- per m² wvo. Dit ligt nog steeds ruim boven de landelijke norm, namelijk met 22%. Op basis hiervan is als gevolg van de toevoeging van detailhandel in de woonbranche geen leegstand te verwachten (dus ook niet ter plaatse van de bestaande woonboulevard).

Wat zijn de te verwachten leegstandseffecten van de ontwikkeling Voorsterpoort op de bestaande woonboulevard in Zwolle?

Op basis van de berekende marktruimte is er in de regel geen leegstand te verwachten. Verder zien wij op basis van nadere analyses geen aanleiding om aan te nemen dat als gevolg van de ontwikkeling Voorsterpoort er leegstand op de woonboulevard ontstaat. De woonboulevard heeft door de jaren heen nauwelijks tot geen leegstand gekend. Ook uit koopstromenonderzoek blijkt dat de huidige woonboulevard Zwolle uitstekend functioneert. Op basis van verschillende referentievoorbeelden komt naar voren dat nieuwe ontwikkelingen naast bestaande woonboulevards niet leiden tot leegstand. Er is eerder sprake van een versterking, zoals ook in de Laddertoets is benadrukt. Door toevoeging van extra aanbod en daardoor massa, ontstaat meer trekkracht en kunnen consumenten meer 'kijken en vergelijken' binnen het thema 'in en om het huis'. Bestaande winkels op de woonboulevard kunnen profiteren van deze extra synergiewerking.

In hoeverre zijn (eventuele) leegstaande panden op de woonboulevard in Zwolle herinvulbaar? Oftewel, moet er (in het geval van leegstand) gevreesd worden voor structurele leegstand?

Nogmaals, wij verwachten op basis van verschillende analyses geen leegstand op de woonboulevard Zwolle. In het onwaarschijnlijke scenario dat er toch leegstand ontstaat, is deze bezien vanuit een goede ruimtelijke ordening niet onaanvaardbaar, omdat:

- De woonboulevard heeft nog nooit structurele leegstand gekend. De kans op structurele leegstand is ook na ontwikkeling van Voorsterpoort zeer klein gezien de marktruimte, gunstige ligging, goede bereikbaarheid en parkeersituatie en moderne uitstraling.
- De units zijn niet van dien aard dat herinvulling niet mogelijk is. Ook vastgoedkundig is geen sprake van een bijzondere situatie die herinvulling bemoeilijkt.
- Op de bestaande woonboulevard is detailhandel in meubels en woninginrichting toegestaan. Dit is grotendeels vergelijkbaar met de mogelijkheden op Voorsterpoort. Alleen 'bruin- en witgoed' is extra toegestaan op Voorsterpoort, evenals ondersteunende horeca. Conform de definitie in het bestemmingsplan kunnen meubels en woninginrichting redelijk breed worden opgevat. In feite bevat het alle typen winkels in de 'woonbranche', namelijk babywoonwinkels, slaapkamer-/bedden, woonwarenhuizen, meubelwinkels, verlichting, vloeren, woonaccessoires, woninginrichting en woningtextiel.
- Ook op andere woonboulevards in Nederland geldt een vergelijkbare brancheringsbeperking als de woonboulevard Zwolle. Er zijn binnen het thema 'wonen' voldoende andere/nieuwe formules en ondernemers die eventuele leegstand kunnen herinvullen.
- Met de verdere concentratie en uitbreiding van woonwinkelaanbod rond de woonboulevard bestaat een kans dat bestaande ondernemers uit Zwolle verplaatsen. Vooral rond de George Stephensonstraat is nog relatief veel detailhandel in de woonbranche verspreid aanwezig. Leegstand biedt kansen om deze ondernemers te verplaatsen naar de woonboulevard en meer te concentreren.

Kwantitatieve behoefte

Wat hebben we onderbouwd in het rapport uit 2020?

De kans op leegstand begint bij de vraag of sprake is van voldoende marktruimte c.q. kwantitatieve behoefte. Voor wat betreft de woonboulevard is de marktruimte binnen de categorie ‘wonen’ relevant, aangezien dat in het vigerende bestemmingsplan van de woonboulevard juridisch is toegestaan¹. Uit de BRO Effectenanalyse uit 2020 bleek een huidige marktruimte van 21.100 m² wvo en een toekomstige marktruimte van 34.600 m² wvo. Aangezien het bestemmingsplan maximaal 12.000 m² wvo detailhandel in de woonbranche toevoegt, is zowel in de huidige als toekomstige situatie ruim voldoende marktruimte berekend. Dit betekent dat er in de regel **geen leegstand** ontstaat, omdat er ruimvoldoende omzet gehaald kan worden. Dit was op pagina 34, 36, 39 en 40 toegelicht. Van ruimtelijk **onaanvaardbare leegstandseffecten** op de woonboulevard is al helemaal **geen sprake**.

De effecten op de bestaande woonboulevard zijn vooral positief, zoals ook beschreven is op pagina 7 van de eerdere effectenanalyse. De woonboulevard zal door de ontwikkeling van Voorsterpoort verbreden in aanbod en massa. Dit trekt meer bezoekers en daarmee bestedingen naar het gebied. Door de korte afstand ontstaat een duidelijke synergiewerking en daarmee combinatiebezoek. Het bezoekmotief tussen de bestaande woonboulevard en Voorsterpoort is immers hetzelfde: doelgericht winkelen op het gebied van ‘in en om het huis’. Ook zal ondersteunende horeca op Voorsterpoort het gebied als geheel aantrekkelijker maken. Er is daardoor sprake van een duidelijke versterking van het gebied als geheel.

Nieuwste feiten en cijfers anno 2025

Om de opdracht van de Afdeling goed te kunnen uitvoeren is gekozen de cijfers te actualiseren. Dit leidt ook tot een nieuwe distributieve berekening. Samengevat is het volgende gewijzigd sinds 2020:

- Het **aantal inwoners** in de gemeente Zwolle en de regio stijgt verder door. De ambities wat betreft woningbouw in Zwolle zijn groot. De stad blijft groeien. Op basis van de meest recente Primos Prognose wordt uitgegaan van 146.540 inwoners in 2035. Dit hanteren we als uitgangspunt in de berekening. We kijken circa 10 jaar vooruit, wat gebruikelijk is in distributieve berekeningen. Dit is waarschijnlijk nog een conservatievere raming. Als alle woningbouwambities daadwerkelijk gerealiseerd worden zal het aantal inwoners nog hoger liggen.
- De **winkelomzet per hoofd (bestedingen)** in de woonbranche is sinds het rapport uit 2020 flink gestegen. In 2020 gingen we uit van een toekomstige besteding van € 457,- per hoofd. Inmiddels ligt dit bedrag anno 2023 al fors hoger, namelijk op € 517,- per hoofd. Conform landelijke afspraken gaan we uit van het landelijke 5-jaarsgemiddelde van € 502,- per hoofd. Na inkomenscorrectie komt dit uit op € 496,- per hoofd voor de gemeente Zwolle.
- De **omzet per m² wvo per jaar (vloerproductiviteit)** is met de bestedingen meegegroeid. Waar we in 2020 uitgingen van € 1.279,- per m² wvo als norm voor goed functioneren, ligt dit inmiddels op € 1.495,- per m² wvo.
- In 2023 is nieuw **koopstromenonderzoek** uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de binding voor woninginrichting 81% bedroeg. De toevloeiing werd gemeten op 58%. Dit lag in dezelfde orde van grootte als in 2019. Net als in het rapport van 2020 achten we een toename van de koopstromen na versterking van Voorsterpoort haalbaar tot 85% binding en 60% toevloeiing.

- Het **winkelaanbod in de woonbranche** is sinds 2020 iets gedaald in de gemeente Zwolle, namelijk van 74.742 m² wvo in 2020 tot 73.684 m² wvo in 2025. Deze data is gebaseerd op Locatus, peildatum 2025. Dit is de landelijke geaccepteerde databron voor winkelaanbod en leegstand ten behoeve van distributief onderzoek.

Conclusie kwantitatieve behoefte (en omzeteffecten).

Zoals blijkt uit tabel 1 leiden de nieuwste cijfers niet tot een wezenlijk andere conclusie. De distributieve uitbreidingsruimte neemt iets af tot 29.600 m² wvo. Dit is nog altijd ruim voldoende om de beoogde toevoeging van maximaal 12.000 m² wvo mogelijk te maken op Voorsterpoort. Als op Voorsterpoort de maximale omvang voor detailhandel in wonen wordt toegevoegd, stijgt het aanbod in Zwolle naar totaal 85.684 m² wvo. Bij een totale omzet van € 154,3 mln. staat dit gelijk aan een gemiddelde vloerproductiviteit in Zwolle van € 1.825,- per m² wvo. Dit ligt nog steeds ruim boven de landelijke norm, namelijk met 22%. Op basis hiervan is als gevolg van de toevoeging van detailhandel in de woonbranche **geen leegstand te verwachten**.

¹ Om nog preciezer te zijn: gebouwen ten behoeve van detailhandel in meubels en woninginrichtingsartikelen. Dit komt neer op alle winkels binnen de 'woonbranche'.

Effecten woonboulevard Zwolle – nadere analyses

Zoals hiervoor onderbouwd is er op basis van de distributieve berekening geen leegstand te verwachten in de gemeente Zwolle in de woonbranche. Dus ook niet op de woonboulevard. Naast de distributieve berekeningen hebben we nog enkele andere analyses gedaan om deze conclusie verder te bevestigen.

Woonboulevard Zwolle functioneert uitstekend

Op de volgende pagina zijn enkele belangrijkste conclusies ten aanzien van de woonboulevard Zwolle uit het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2023 weergegeven. Hieruit blijkt dat de woonboulevard een duidelijke regiofunctie heeft. 55% van de omzet komt van buiten de gemeente Zwolle. Sinds 2019 is de omzet van het woonwinkelaanbod gestegen met 20%. Dit is een bovengemiddelde omzetgroei. Ook het marktaandeel binnen de gemeente is met 4%-punt gestegen.

De woonboulevard mist kritische massa en trekkers. Dit komt tot uiting in het gemiddeld iets lagere rapportcijfer van het winkelaanbod met 7,3. Aangezien er geen horeca aanwezig is scoort ook dit laag met 2,9. Op Voorsterpoort wordt wel horeca toegevoegd, evenals de kritische massa. Daarmee wordt het gebied als geheel versterkt. De bereikbaarheid en de parkeermogelijkheden zijn duidelijke kwaliteiten.

Tabel 1: Distributieve berekening detailhandel wonen gemeente Zwolle

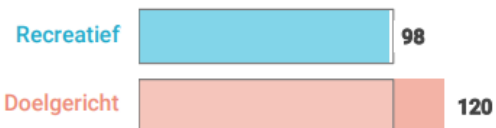
	Toekomst 2030 <i>Berekening uit BRO-rapport 2020</i>	Toekomst 2035 <i>Nieuwe berekening</i>
Aantal inwoners	144.120	146.540
Winkelomzet per hoofd (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	457	496
Bestedingspotentieel (€ mln.)	65,9	72,6
Koopkrachtbinding	85%	85%
Gebonden bestedingen (€ mln.)	56,0	61,7
Koopkrachttoevloeiing	60%	60%
Bestedingen door toevloeiing (€ mln.)	84,0	92,6
Totale besteding / omzet (€ mln.)	140,0	154,3
Huidig winkelaanbod (m² wvo)	74.742	73.684
Omzet per m² wvo (€)	1.875	2.100
Norm vloerproductiviteit (5-jaarlijks gemiddelde) (€)	1.279	1.495
Haalbaar winkelaanbod (m² wvo)	109.460	103.250
Distributieve uitbreidingsruimte (m² wvo)	34.600	29.600

	2023	Benchmark	2019
totaaloordeel	7,3	7,4	7,5
winkelaanbod	7,3	7,4	7,6
sfeer en uitstraling	6,6	6,4	6,9
veiligheid	7,6	7,2	7,6
netheid	7,4	7,1	7,5
aanwezigheid groen	6,2	5,4	-
faciliteiten	5,2	5,3	6,0
service	7,3	7,1	-
parkeren auto	8,5	8,4	8,3
stalling fiets	7,5	7,5	7,4
bereikbaarheid auto	8,5	8,4	-
bereikbaarheid fiets	7,8	8,1	7,8
bereikbaarheid OV	5,4	6,2	6,3
horeca	2,9	4,3	3,6

Omzetontwikkeling

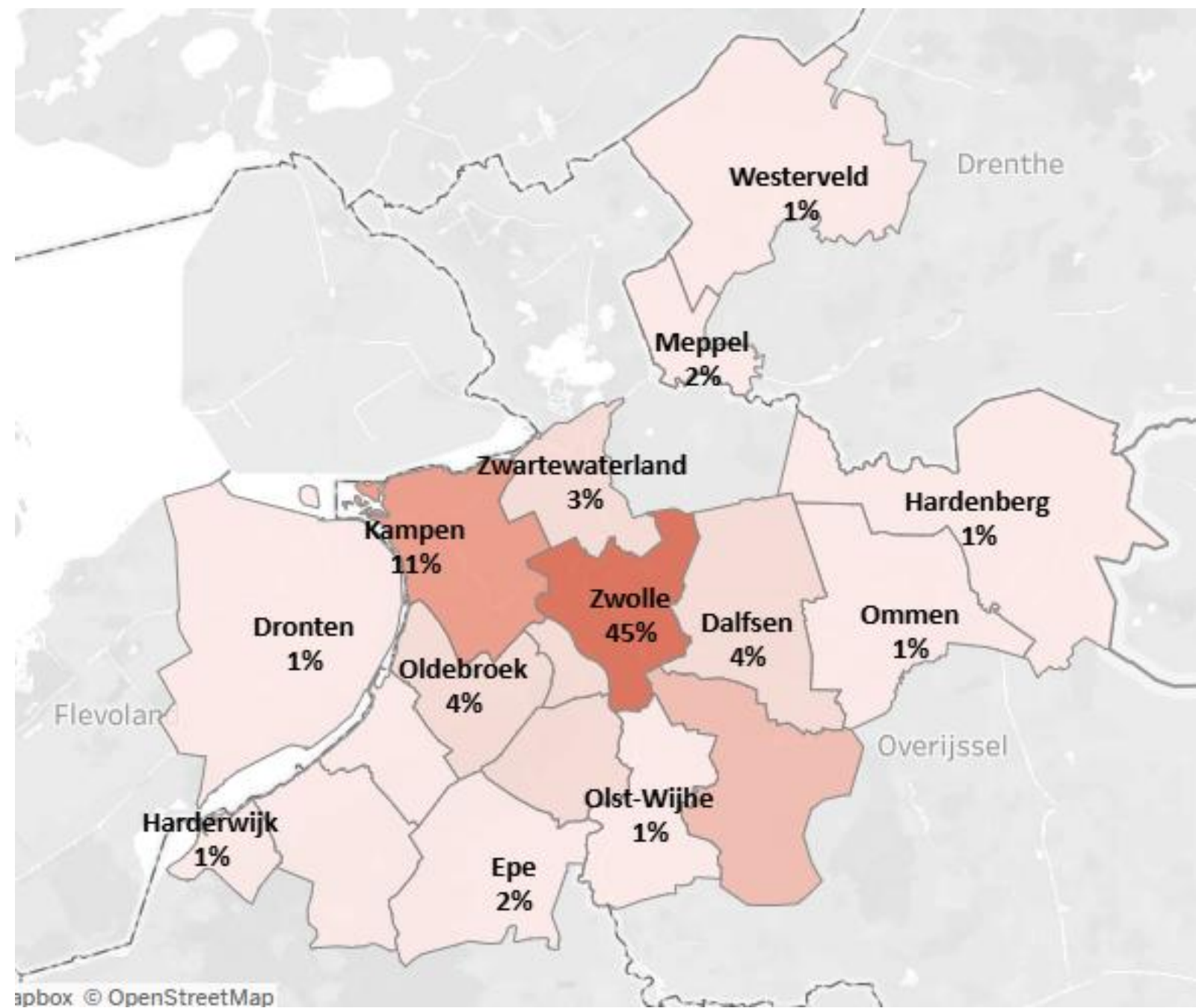
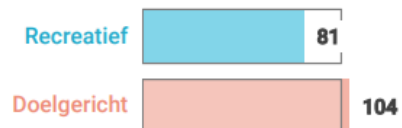
index: 2019=100

Dagelijks De omvang van de bestedingen in deze branche is nul of te klein om weer te geven.



Ontwikkeling marktaandeel

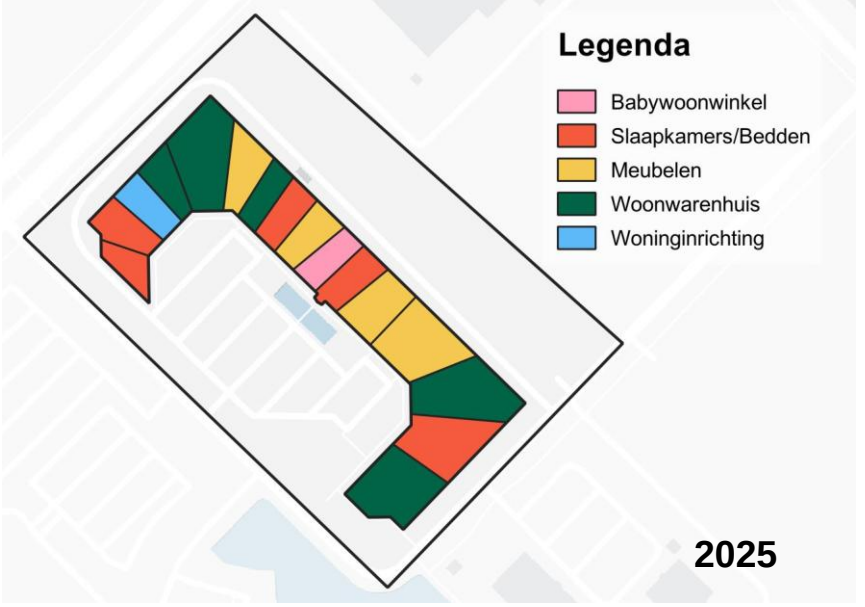
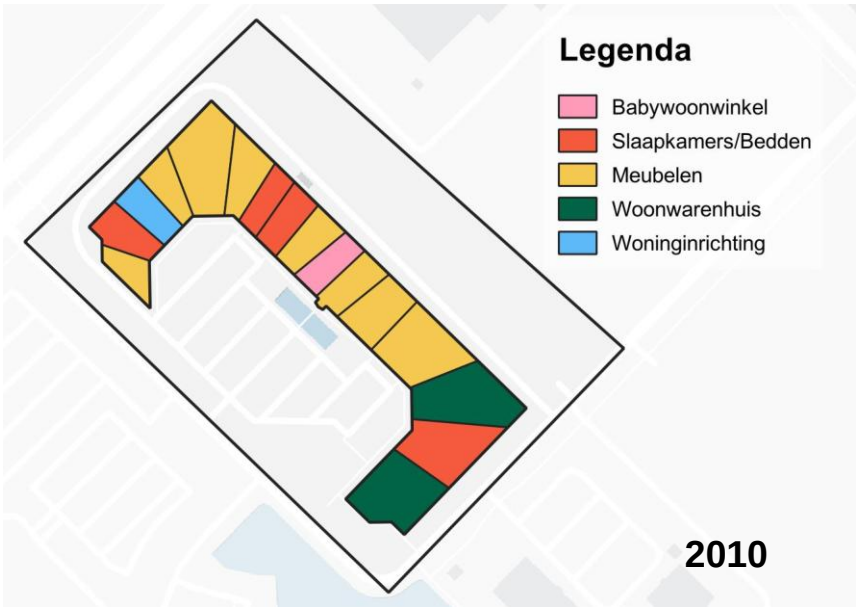
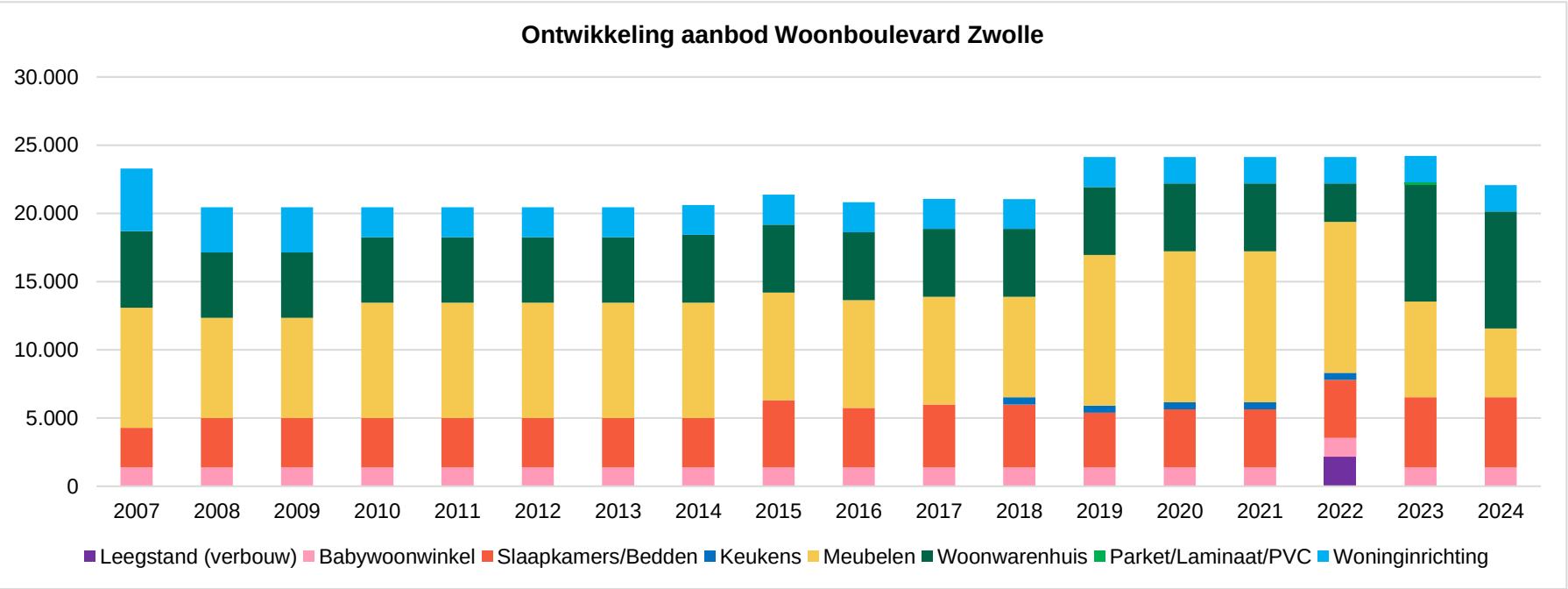
in de gemeente; 2019=100



Leegstand woonboulevard Zwolle (in historisch perspectief) laag

Op basis van Locatus hebben we gekeken hoe het aanbod en de leegstand zich sinds 2010 heeft ontwikkeld op de woonboulevard van Zwolle. We concluderen dat er sinds 2010 **nauwelijks leegstand** is geweest op de woonboulevard. Vrijkomende panden werden altijd binnen één jaar weer ingevuld. Dit toont niet alleen aan dat de woonboulevard bovengemiddeld goed functioneert, maar dat er in het geval van leegstand ook geen sprake is van structurele leegstand. De verhuurbaarheid is prima.

Het woonwinkelaanbod is sinds 2010 iets toegenomen, van 20.500 m² wvo naar 22.000 m² wvo in 2025 (+7%). Het aanbod fluctueert de laatste jaren iets, maar dat past binnen de dynamische ontwikkeling van woonwinkelmarkt. Veel winkels zitten er al sinds jaar en dag, zoals Prénatal, Auping, Kwantum, Beter Bed, Trendhopper, Meijer Wonen, Totaal Bed, Montel, Sanders Wonen en Rikels Slaapexperts. Het is niet de verwachting dat deze winkels zullen verdwijnen als gevolg van de nieuwe ontwikkeling op Voorsterpoort.



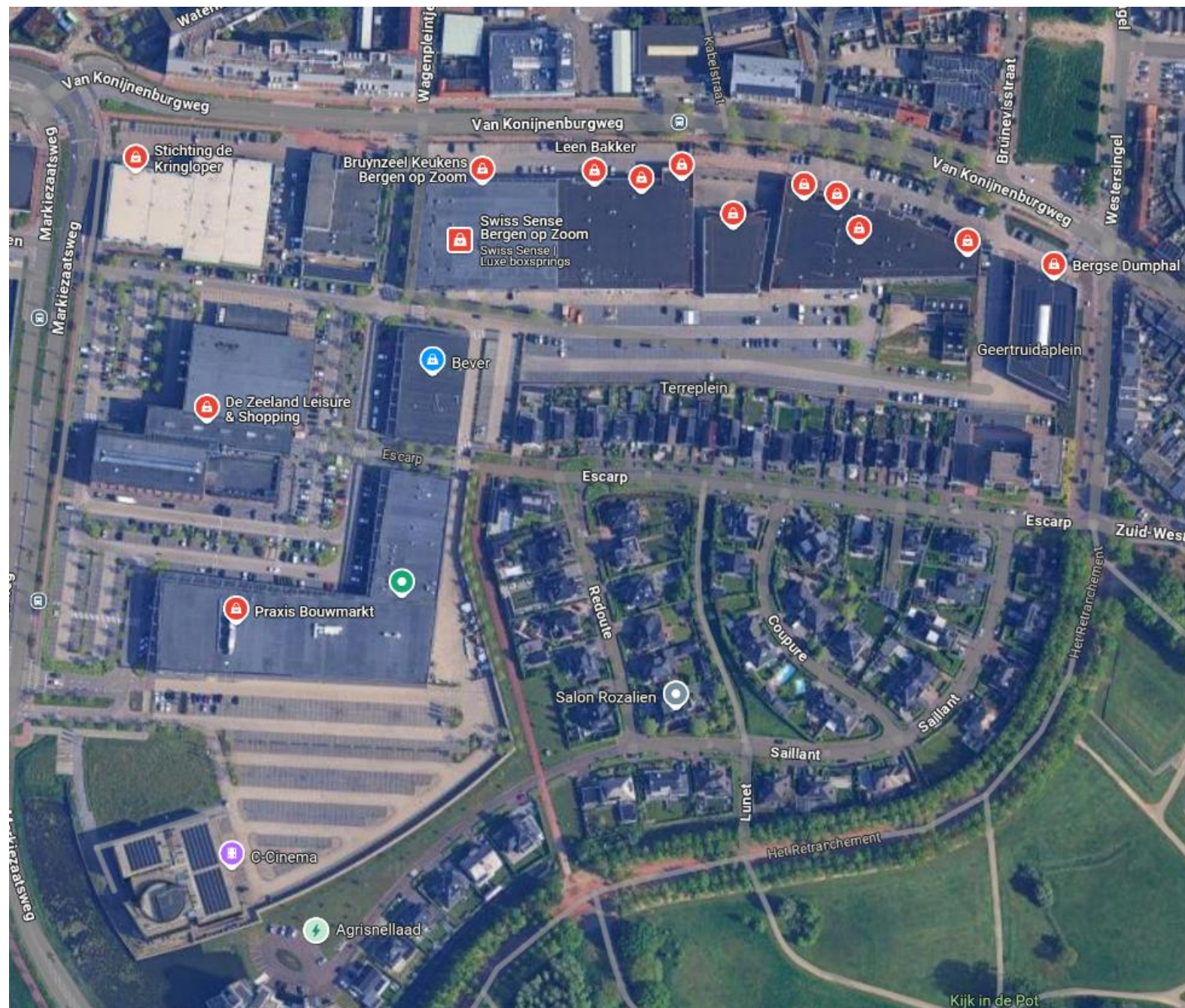
Andere vergelijkbare situaties

We hebben gekeken naar vergelijkbare casussen in Nederland waar sprake was van een bestaande woonboulevard en een naastgelegen uitbreiding. We hebben geanalyseerd wat de effecten waren van de uitbreiding op de bestaande woonboulevard. Op basis van de voorbeelden is de conclusie dat nieuwe ontwikkelingen tegen bestaande woonboulevards niet leiden tot leegstand. Het leidt eerder tot een versterking van het gebied als geheel, zoals we ook betoogd hebben voor de woonboulevard Zwolle en Voorsterpoort.

Woonboulevard Bergen op Zoom

De woonboulevard Bergen om Zoom is van oudsher ontwikkeld aan de Van Konijnenburgweg. Later is daar 'De Zeeland' tegenaan ontwikkeld aan de zuidkant. Deze ruimtelijke situatie is redelijk vergelijkbaar met de relatie tussen de bestaande woonboulevard Zwolle en Voorsterpoort. De casus Bergen op Zoom toont aan dat door de ontwikkeling van De Zeeland het gebied als geheel alleen maar sterker is geworden, ondanks het feit dat De Zeeland een eigen parkeerterrein heeft en er geen directe zichtrelaties zijn. In de oude strip staat momenteel één pand leeg, maar minder dan één jaar (aanvang/frictie). Naar verwachting wordt deze unit relatief snel verhuurd. Ook uit Koopstromenonderzoek 2021 komt de Woonboulevard Bergen op Zoom sterk uit de cijfers, met goed functionerend aanbod en duidelijke regiofunctie.

We merken op dat woonboulevard Bergen op Zoom een omvang had van circa 21.000 m² vvo. Dit is vergelijkbaar met de huidige woonboulevard Zwolle. Na uitbreiding is het gebied inmiddels ruim 43.000 m² vvo. De uitbreiding met aanbod gericht op 'in om het huis' is vergelijkbaar met de uitbreiding die wordt beoogd op Voorsterpoort. NB: De Zeeland heeft naast 'in en om het huis' ook boodschappenaanbod met een grote Albert Heijn, diverse speciaalzaken en een Action.



Sontplein Groningen

Hoewel het Sontplein van iets hogere orde is dan de woonboulevard Zwolle qua omvang en trekkracht, is ook hier sprake geweest van een substantiële uitbreiding van het woonwinkelaanbod. De eigenaar van een deel van het Sontplein heeft het zuidwestelijke deel herontwikkeld. Dit deel staat met de rug naar het centrale deel ‘Sontplein’ en heeft een ‘eigen’ parkeerterrein. Ondanks het feit dat het hele winkelgebied niet situeert is aan één centraal parkeerterrein, functioneert het gebied als geheel uitstekend. Ook met de naastgelegen Ikea en Bauhaus. Deze ruimtelijke situatie toont aan dat, ondanks de enige ruimtelijke versnippering van winkels, er toch sprake is van één winkelconcentratie en synergiewerking. Het Koopstromenonderzoek Groningen 2022 toont dit aan. Van leegstand is geen sprake.



Woonboulevard Uden

De ruimtelijke structuur van de woonboulevard Uden is niet optimaal. Er zijn verschillende perifere winkels gevestigd aan en rondom een doorgaande weg. Door de jaren heen is het gebied stapsgewijs herontwikkeld met toevoeging van nieuwe winkelunits. Deze casus toont aan dat ondanks de ruimtelijke versnippering en beperkte ruimtelijke samenhang, de consument het toch als één winkelgebied ervaart. Het gebied wordt goed beoordeeld, heeft een regiofunctie, functioneert prima en kent nauwelijks leegstand. Dit toont het Koopstromenonderzoek 2021 aan.

