

Afsprakenkader detailhandel regio Achterhoek

datum: 24-4-2015

projectnummer: 1419.0414

Aanleiding en doel afsprakenkader

De acht gemeenten in de Achterhoek (Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk) werken samen op het beleidsthema Duurzame Economie. Hierin werken de gemeenten onder meer samen aan vitale stads- en dorpscentra en de bestrijding van leegstand. In opdracht van zes gemeenten uit de Achterhoek heeft DTNP het rapport "Quickscan detailhandel hoofdkernen regio Achterhoek" opgesteld dat als bouwsteen voor de Kernefoto's dient. Hierin is ingegaan op het huidige winkelaanbod in de hoofdkernen (aanbod, branchering, leegstand), de huidige verzorgingsfunctie en de kansen voor de toekomst. Deze quickscan is een belangrijk startdocument om in regionaal verband een afsprakenkader, gericht op een toekomstgerichte vitale winkelstructuur in de regio Achterhoek vast te stellen.

De behoefte aan fysieke winkels loopt terug, waardoor ook in de Achterhoek onderlinge concurrentie (verdringing) en leegstand toenemen. De leegstand in de Achterhoek is circa anderhalf keer zo groot als het landelijk gemiddelde. Detailhandelsontwikkelingen hebben meer en meer een bovenlokale impact. Om in deze tijd (economische crisis, krimp, internet-bestedingen) private investeringen in de centra van de hoofdkernen te stimuleren, hebben marktpartijen behoefte aan een helder lokaal en regionaal detailhandelsbeleid. Op regionaal niveau worden nu een aantal basisbeleidsafspraken vastgelegd in dit "Afsprakenkader detailhandel regio Achterhoek".

Doel is behoud van een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur voor inwoners van en bezoekers aan de Achterhoek. De focus ligt hierbij op behoud van vitale centra, groot en klein. Centra zijn het visitekaartje van een kern en zijn hierdoor zeer belangrijk voor het woon- en leefklimaat. Regionale afspraken vormen de basis voor lokaal beleid en (toetsing van) lokale ontwikkelingen.

1 Gewenste winkelstructuur

Context

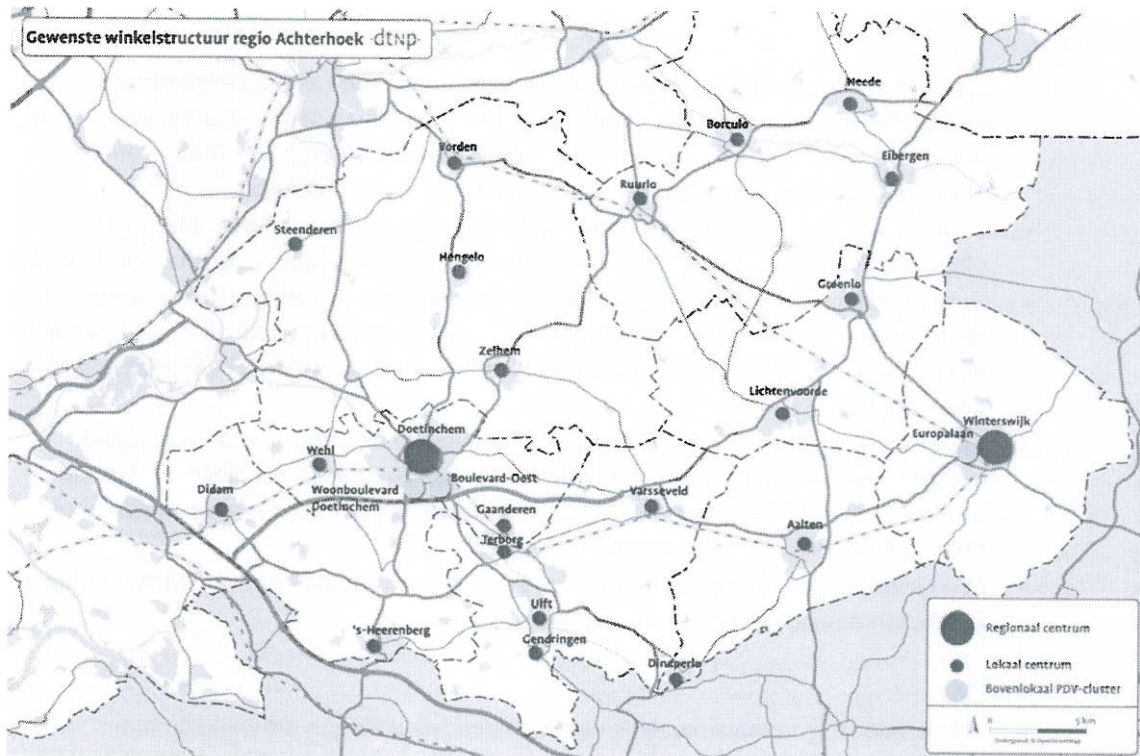
- Het winkelaanbod in de Achterhoek heeft een totale omvang van circa 600.000 m² winkelvloeroppervlak (wvo) (verdeeld over ± 1.960 winkels). Dit is exclusief circa 88.000 m² wvo (± 350 panden) leegstand¹.
- Het aandeel leegstand is, met circa 14,7% van het totale winkelvloeroppervlak, groot (leegstandsniveau landelijk circa 10%; frictieleegstand: circa 5 à 6%).
- Bovenop de huidige leegstand is door regionale demografische ontwikkelingen en autonome ontwikkelingen in de winkelmarkt een verdere afname in de behoefte aan fysieke winkelruimte te verwachten.
- Naar verwachting zal de behoefte aan fysieke winkelruimte in de Achterhoek tot 2020 afnemen met 10 tot 20% ten opzichte van het op dit moment ingevulde winkelvloeroppervlak.
- De omvang van de afnemende behoefte zal op lokaal niveau verschillen en kan worden beïnvloed door keuzes in de winkelstructuur.

Overweging

- Vitaal en aantrekkelijk houden van de centra van de hoofdkernen in de regio is de centrale doelstelling van het detailhandelsbeleid. Het beleid dient er op gericht te zijn de huidige functie en verzorgingspositie van de hoofdcentra vast te houden, waardoor de winkelfunctie in de centra zo min mogelijk terugloopt. De toekomstig haalbare gewenste verzorgingspositie van de 23 hoofdkernen binnen de Achterhoek, zoals benoemd in de Kernenfoto's, is als volgt:
 - Regionaal centrum: Doetinchem en Winterswijk
 - Lokaal centrum (kern en omliggende kleine kernen): Aalten, Borculo, Didam, Dinxperlo, Eibergen, Gaanderen, Gendringen, Groenlo, 's-Heerenberg, Hengelo, Lichtenvoorde, Neede, Ruurlo, Steenderen, Terborg, Ulft, Varsseveld, Vorden, Wehl en Zelhem.
 - Het centrum van Silvolde heeft in de regionale detailhandelsstructuur een zelfde positie als niet-hoofdkernen in de regio.
- Het is en blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid hoe de primair lokaal verzorgende centra in de aanwezige hoofdkernen onderling gepositioneerd worden (wel of geen onderscheid hoofd- en subcentrum).
- De drie bestaande grootschalige concentraties, Woonboulevard Doetinchem, Boulevard-Oost (Doetinchem) en Europalaan (Winterswijk), hebben hun functie in de huidige structuur als bovenlokale PDV-clusters. Voor de branches woninginrichting, doe-het-zelf en tuin is vanuit kwantitatief oogpunt geen aanleiding voor uitbreiding.
- In overige kernen en stadswijken zijn de bestaande dagelijkse winkelvoorzieningen een aanvulling op de hoofdcentra en hebben een functie als basisvoorziening in de directe nabijheid. Deze winkels kunnen behouden blijven mits economisch rendabel op het lokale verzorgingsniveau van deze kleine kern of wijk.

¹ DTNP (2014), Quickscan detailhandel hoofdkernen regio Achterhoek (i.o.v. gemeenten Aalten, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oude IJsselstreek, Winterswijk en provincie Gelderland)

- Bovenstaande leidt tot het volgende kaartbeeld van de gewenste regionale winkelstructuur van de Achterhoek:



Afspraken

- Bovengenoemde verzorgingspositie van de centra van de hoofdkernen en de bestaande PDV-clusters wordt vastgesteld als de na te streven gewenste winkelstructuur.
- Initiatieven ter behoud van basiswinkelvoorzieningen met dagelijks aanbod voor het lokale verzorgingsniveau in de overige kernen worden beleidsmatig ondersteund.

2 Nieuwe ontwikkelingen

Context

- Winkelvoorzieningen leveren een zeer belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid in grote en kleinere kernen. Een aantrekkelijk ingevuld en levendig centrum is het visitekaartje (imagodrager) voor een dorp of stad. De winkelfunctie is een zeer prominente publieksfunctie, die bijdraagt aan de ontmoetingsfunctie in centrumgebieden.
- De komende jaren blijft de behoefte aan fysieke winkelruimte in de Achterhoek afnemen. Aanbod op goede locaties zal aanbod op minder goede locaties verdringen.
- Er wordt druk uitgeoefend voor winkelontwikkelingen in de periferie, onder andere door discountformules. De vraag naar brancheverruiming op perifere locaties, waaronder de PDV-clusters, neemt toe als oplossing voor teruglopende omzetten en leegstand op deze locaties.
- Toename van verkoop via internet is een belangrijke oorzaak voor de afnemende behoefte aan winkels. Internet biedt echter tevens een kans voor filiaalbedrijven en winkeliers als aanvullend of geïntegreerd aankoopkanaal. Behoeft aan locaties om online bestelde artikelen af te halen neemt toe.
- Productiebedrijven in bijvoorbeeld akkerbouw of maakindustrie willen soms ter plaatse producten aan consumenten verkopen.

Overweging

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening op hun grondgebied en derhalve ook voor een deugdelijk ruimtelijk detailhandelsbeleid. Het beleid is in alle Achterhoekse gemeenten ten minste gericht op versterking van bestaande centra. Hierop wordt in dit afsprakenkader aangesloten.
- Het is aan ondernemers om naar eigen inzicht te ondernemen. De gemeente schept hiervoor de ruimtelijke kaders en randvoorwaarden, zoals ze dit voor elke ruimtelijke functie doet.
- Met een actiegerichte centrumvisie, waarin ten minste een afbakening van een compact winkelgebied wordt gegeven, wordt marktpartijen duidelijkheid en zekerheid geboden, waardoor ze ook (weer) kunnen investeren en dit op de gewenste locaties doen. Dit is lokaal maatwerk en daarmee primair een beleidsverantwoordelijkheid voor de individuele gemeenten.
- Investerings passend bij de functie en positie van het centrum om die centrumgebieden compacter en aantrekkelijker te maken voor bezoekers en daarmee voor ondernemers, worden gestimuleerd.
- Voor aankoop van producten hoeft je als consument niet meer de deur uit (internet). 'Winkelen, van must naar lust.' Een goed (totaal)aanbod, gemak, service en plezierig verblijven zijn van groot belang. Centra hebben hiervoor de beste uitgangspositie als centrale ontmoetingslocatie waar ook andere publieksfuncties gevestigd zijn.
- Winkelontwikkelingen op (solitaire) perifere locaties ondermijnen de ambities voor de centra, zeker omdat de behoefte aan winkels afneemt. Sterke terughoudendheid ten aanzien van winkelontwikkelingen buiten de centra is geboden.
- Het afhalen van producten is een detailhandelsactiviteit. Afhaalpunten kunnen prima in de bestaande centrumgebieden ingepast worden. Deze gebieden zijn reeds ingericht

op bezoekersstromen en autobereikbaarheid en de activiteit past binnen de huidige bestemming centrumdoeleinden of detailhandel. Door de afnemende vraag naar winkelruimte zijn hiervoor ook panden beschikbaar in bestaande centra. Ook afhaalpunten in bestaande winkels zijn mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn PostNL- of Bol.com-punten in de supermarkt. Ook hebben supermarkten steeds vaker een eigen afhaalpunt bij hun winkel.

- Verkoop van producten aan consumenten door productiebedrijven op bedrijventerreinen en in het buitengebied kan tot op zekere hoogte toegestaan worden, maar dient duidelijk ondergeschikt te zijn aan de hoofdfunctie. Doorontwikkeling tot volwaardige winkels, met ook goederen die niet ter plaatse zijn geproduceerd, is niet gewenst op een dergelijke perifere locatie. Winkels horen in centrumgebieden.

Afspraken

- De Achterhoekse gemeenten zijn verantwoordelijk voor het formuleren van ruimtelijk detailhandelsbeleid, waaronder het voeren van actief beleid om de centra van de eigen hoofdkernen compacter te maken en vitaal te houden.
- Nieuwe winkelontwikkelingen binnen de centra van de hoofdkernen worden toegestaan, mits:
 - De verzorgingspositie van het centrum na realisatie nog overeen komt met de gewenste positie én de ontwikkeling past binnen de strategie het winkelgebied in het centrum compact te maken.
- Brancheverruiming voor bestaande en nieuwe winkels op perifere locatie is niet toegestaan. De detailhandelsmogelijkheden in het vigerend bestemmingsplan worden niet verruimd.
- Nieuwe winkelontwikkelingen buiten de centra van de hoofdkernen worden niet toegestaan, tenzij:
 - De ontwikkeling reeds mogelijk is binnen het vigerende bestemmingsplan;
 - Het één of meer winkels betreft in de branches woninginrichting, doe-het-zelf of tuin op één van de drie bovenlokale PDV-clusters, én hieraan aantoonbaar behoefte is én de ruimtelijk-economische effecten (o.a. leegstand) zijn beoordeeld. Verplaatsing van bestaande aanbieders in bovengenoemde branches naar één van de drie PDV-clusters is toegestaan;
 - Het een solitaire bouwmarkt of tuincentrum betreft met primair een lokaal verzorgingsbereik en hieraan aantoonbaar behoefte is én de ruimtelijk-economische effecten (o.a. leegstand) zijn beoordeeld.
- Voor afhaalpunten wordt geen specifieke bestemming gemaakt en worden ook geen nieuwe locaties aangemerkt. Afhaalpunten zijn mogelijk binnen de reguliere detailhandelsbestemming.
- In het buitengebied en op bedrijventerreinen kan verkoop aan consumenten ter plaatse als ondergeschikte nevenactiviteit van een productiebedrijf zonder detailhandelsbestemming toegestaan worden, mits het uitsluitend ter plaatse vervaardigde of geproduceerde goederen betreft én deze verkoop aan consumenten zichtbaar en aantoonbaar ondergeschikt is in de totale bedrijfsvoering én de gemeente bereid is te handhaven.

3 Transformatie en leegstandsbestrijding

Context

- De toekomstige behoefte aan detailhandelsruimte is kleiner dan nu door winkels is ingevuld. Op diverse locaties in de Achterhoekse gemeenten is de planologische ruimte voor detailhandel in bestemmingsplannen momenteel juist nog veel groter dan door winkels ingevuld, hetzij door leegstand, hetzij door een andere invulling. Het 'planologische overschot' aan detailhandelsruimte is dus op termijn zeer groot.
- Voor winkelvastgoed met niet-optimale locatie- en pandkenmerken voor moderne winkels dreigt structurele leegstand. Zelfstandige winkeliers stoppen vaak zonder opvolging en filiaalbedrijven zijn steeds kritischer. Alleen de beste plek met de meeste passanten is nog goed genoeg. Enkele discountformules willen (ook) graag in de periferie vestigen.
- Naar verwachting is in de toekomst vooral aan winkelvastgoed op solitaire perifere locaties en in randen van centrumgebieden minder behoefte.

Overweging

- Door beleidsmatig eenduidig te kiezen voor het vitaal (lees: compact) houden van de centra van hoofdkernen blijven deze locaties naar verwachting ingevuld met winkels en andere publieksgerichte centrumfuncties (o.a. horeca).
- Structurele leegstand op alle overige locaties dreigt toe te nemen. Voor al deze locaties is het verstandig na te denken over transformatie naar andere functies. Een integrale benadering is gewenst. Beschikbare locaties/vastgoed en beschikbaar programma van alle functies worden bij voorkeur op elkaar afgestemd (sectoroverschrijdend). Een leegstaande winkel net buiten het centrum is allicht geschikt (te maken) voor een andere functie, zoals zorg, cultuur, maatschappelijk, ambacht, kantoor of wonen. Naar verwachting kunnen gemeenten te maken krijgen met meer leegstand dan programma en is ook sloop van leegstaand vastgoed een uitkomst.
- Voorkomen dient te worden dat niet-ingevulde detailhandelsmogelijkheden buiten de gewenste structuur alsnog door marktpartijen ingevuld worden. Dergelijke mogelijkheden in het bestemmingsplan zijn potentiële bedreigingen voor de ambitie een vitaal centrum te behouden.
- Ook in de randen van de centrumgebieden zal de detailhandelsfunctie blijven teruglopen en is voor deze locaties functiewijziging gewenst. Transformatie van leegstaand (winkel-)vastgoed is een proces van meerdere jaren waarbij gemeenten met eigenaren zullen meedenken en hier in hun ruimtelijke ordeningsinstrumenten op gaan anticiperen (heldere beleidsvisies en aanpassing bestemmingsplan). Gemeenten kunnen hierbij van elkaar leren en gebruik maken van ervaringen die komende jaren elders in het land opgedaan worden 'best practices'. Hiervoor wordt gedacht aan een (ambtelijke) regionale 'leerkring', welke door provincie Gelderland ondersteund wordt.

Afspraken

- De gemeenten inventariseren hun eigen bestemmingsplannen en brengen in beeld welke niet ingevulde detailhandelsmogelijkheden er in de gemeente zijn. Metrages, locaties en andere relevante kenmerken van deze bestemmingsplanruimte wordt met elkaar gedeeld.

- De Achterhoekse gemeenten verplichten zichzelf om op (de op termijn) niet (meer) ingevulde winkellocaties buiten de gewenste winkelstructuur de detailhandelsmogelijkheden waar mogelijk uit de bestemmingsplannen te schrappen.
- Voor (op termijn) voormalige winkellocaties wordt gezocht naar alternatieve invullingen (transformatieproces). In toekomstige structuur- en centrumvisies wordt de geschetste ontwikkeling voor de detailhandel meegenomen als uitgangspunt en wordt gezocht naar programma en perspectief voor deze locaties.

4 Regionale toetsing en handhaving

Context

- Door keuzes te maken in de gewenste winkelstructuur legt een gemeente zichzelf (ruimtelijke en financiële) beperkingen op om deze gewenste structuur voor haar inwoners te kunnen bereiken. Als het risico bestaat dat de buurgemeente een andere afweging maakt, wordt de gewenste structuur alsnog bedreigd.
- Winkelontwikkelingen hebben al snel bovenlokale of regionale impact (leegstandseffecten), zeker in deze krimpende markt.

Overweging

- Het is van belang eenduidige en uniforme keuzes in het ruimtelijke detailhandelsbeleid te maken en te volgen. De vitaliteit van de regionale winkelstructuur wordt dan optimaal gewaarborgd.
- Regionale afstemming is nodig. Afspraken tussen de gemeenten in de Achterhoek zullen worden vastgelegd en zullen gehandhaafd moeten worden. Regionale afspraken dienen als kader voor het lokale detailhandelsbeleid en centrumvisies. Provincie Gelderland is bereid de gemeenten aan het regionale kader te houden bij het beoordelen van plannen en bestemmingsplannen.

Afspraken

- De gemeenteraden van alle acht Achterhoekse gemeenten stellen de afspraken, zoals in dit afsprakenkader opgesteld, vast als basiskader voor lokaal ruimtelijk detailhandelsbeleid.
- Alle winkelplannen waarvoor een wijziging in het bestemmingsplan nodig is, worden kenbaar gemaakt aan de secretaris van de Ambtelijke Werkgroep Duurzame Economie (informatieplicht). Hiertoehoren ook bestemmingsplannen die (op termijn) toename van de detailhandelsfunctie mogelijk maken.
- Plannen binnen centrumgebieden groter dan 500 m² winkelvloeroppervlak en alle winkelplannen buiten centrumgebieden worden regionaal afgestemd. De Ambtelijke Werkgroep Duurzame Economie (acht gemeenten en provincie) toetst het initiatief aan het afsprakenkader en bereidt het advies voor, voor de behandeling in het Portefeuillehoudersoverleg Duurzame Economie. Het Poho DE geeft advies aan de gemeente met het initiatief. Provincie Gelderland ontvangt een afschrift van het advies.

