



Ruimte maken voor vernieuwing

Visie op de detailhandelstructuur 2015-2020

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding: een nieuw speelveld voor de detailhandel	5
2. Algemeen beeld detailhandel Deventer	7
3. Gevolgen voor het detailhandelsbeleid	9
3.1 Ambitie handhaven	9
3.2 Consument centraal stellen	9
3.3 Markt als eerste aan zet	9
3.4 Rekening houden met wensen van de markt	10
3.5 Ruimte bieden aan vernieuwing	10
3.6 Toetsing blijft nodig	11
3.7 Functiemenging	11
3.8 Maatwerk	11
4. Keuzes maken per gebied	13
4.1 Structuur op hoofdlijnen handhaven	13
4.2 Accent op compacte winkelgebieden	13
4.3 Binnenstad	14
4.4 Overige winkelcentra binnen de hoofdstructuur	16
4.5 Ondersteunende structuur	16
4.6 Perifere detailhandellocaties	16
4.7 Bijzondere detailhandel	17
4.8 Detailhandel op bedrijventerreinen	17
4.9 E-commerce, E-fulfilment en afhaalpunten	17
4.10 Tijdelijke verkoop / 'vliegende winkels' (Pop-up Stores)	18
5. Uitvoering en instrumenten	19
5.1 Samenwerken en stimuleren	19
5.2 Voorkomen en bestrijden van leegstand	20
5.3 Ruimte bieden aan vernieuwing	21
5.4 Sturen, toetsen en handhaven	22
Bijlage 1: Huidige detailhandelsstructuur	24
Bijlage 2: Aantal winkels / winkelverkoopvloeroppervlak 2012-2013	25
Bijlage 3: Uitgangspositie leegstand en aanbod panden 2013	26
Bijlage 4: Marktpositie Deventer: ranking t.o.v. 35 middelgrote binnensteden	27
Bijlage 5: Marktpositie Deventer: vergelijking perifere detailhandelslocaties	30
Bijlage 6: Toekomstperspectief en strategie winkelgebieden Deventer	34
Bijlage 7: Gebiedsgerichte aanpak	37
Bijlage 8: Stroomschema bestemmingen internetwinkels	38
Bijlage 9: Ladder voor Duurzame Verstedelijking	39
Bijlage 10: Begrippenlijst	41



Paul Baeten
strategisch communicatieadviseur

Samenvatting

Deze Visie op de detailhandelstructuur 2015-2020 is opgesteld naar aanleiding van de turbulente ontwikkelingen in de retailmarkt van de afgelopen jaren. Ontwikkelingen die deels zeer zichtbaar en negatief zijn (leegstand winkelpanden), maar deels ook minder zichtbaar en juist nieuwe kansen bieden (e-commerce). Ontwikkelingen die met de huidige conjunctuur te maken hebben, maar naar ieders overtuiging ook een structureel karakter hebben.

Duidelijk is dat geen enkele winkelier of winkelstad zich aan deze turbulentie kan onttrekken. Ook Deventer zal zich moeten afvragen wat de veranderingen in de detailhandel voor gevolgen kunnen hebben en hoe daar beleidsmatig op kan worden ingespeeld. Dit vanuit het besef, dat de invloed van de gemeentelijke overheid op economische activiteit en consumentengedrag beperkt is. De lijn die gekozen wordt, is dat de gemeente vooral stimulerend en faciliterend zal optreden en dat het initiatief tot verandering en verbetering vooral moet komen vanuit de markt (detaillisten én vastgoedeigenaren) zelf.

De visie biedt een overzicht van de belangrijkste trends en ontwikkelingen in de retail en concludeert dat deze behalve bedreigingen ook nieuwe kansen inhouden, waaraan we graag de ruimte willen geven.

Uit de analyse van de winkelpositie van Deventer als winkelstad mag geconcludeerd worden dat de winkelpositie in het lokale verzorgingsgebied nog steeds sterk is. En dankzij de toeristische aantrekkingskracht weten mensen uit het hele land de weg naar het Deventer winkelaanbod te vinden. De regionale marktpositie staat echter onder druk als gevolg van hevige concurrentie met omliggende steden als Apeldoorn, Arnhem, Zwolle en Hengelo.

De leegstand van winkels in het hoofdwinkelgebied is de afgelopen drie jaar gegroeid. Ook winkelgebieden buiten het centrum ondervinden de gevolgen van de crisis en van het veranderende consumentengedrag. Het is niet meer vanzelfsprekend dat iedere Deventenaar op den duur nog op nabije afstand zijn of haar aankopen zal of kan doen. Ook de grootschalige detailhandel, in Deventer geconcentreerd in Runshopping Centre De Snipperling, heeft last van de crisis en te maken met leegstand. Wat de toekomst brengt is nog niet duidelijk.

De vraag is in hoeverre deze ontwikkelingen gevolgen moeten hebben voor het detailhandelsbeleid. De conclusie is dat de hoofdlijnen van het beleid ongewijzigd kunnen blijven. De ambitie blijft onverminderd: een optimaal, gevarieerd en aantrekkelijk winkelaanbod in het centrum, aangevuld met een aantal grotere winkelcentra in de hoofdstructuur en een voldoende aanbod van dagelijkse artikelen in de wijken en dorpen. Ook de visie op detailhandel op bedrijventerreinen en de zogenaamde perifere detailhandelslocaties, zoals De Snipperling, kan op hoofdlijnen ongewijzigd blijven. We blijven streven naar compacte, geconcentreerde winkellocaties die aantrekkelijk zijn voor consument en ondernemer. Enerzijds is er ruimte voor vernieuwing. Deventer wil zich verder ontwikkelen als E-commerce stad. Anderzijds is verspreide bewinkeling op allerlei plaatsen buiten de detailhandelsstructuur niet gewenst.

Wel zal er alert ingespeeld moeten worden op nieuwe fenomenen die nog niet door het bestaande beleid 'gedekt' worden: is een internetwinkel met een afhaalpunt (Pick-Up Point) op een industrieterrein nu wel of niet aan te merken als (ongewenste) detailhandel? En valt de groothandel in volumineuze goederen (keukens, bouw materiaal) die zich vooral richt op de zakelijke markt, maar ook incidenteel rechtstreeks verkoopt aan particulieren ook in de categorie detailhandel? De visie reikt instrumenten aan om dat op een heldere manier te kunnen beoordelen.

De Visie op de detailhandelstructuur wil enerzijds ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen in de markt en inspelen op de behoefte van de consument. Anderzijds mag deze ruimte voor vernieuwing niet ten koste gaan van bestaande winkelgebieden en de belangen van ondernemers en vastgoedeigenaren. De sturing van, en controle op de ontwikkelingen in de detailhandel zal dan ook zeker niet worden losgelaten, maar maatwerk en marktgerichtheid zullen meer dan ooit nodig zijn om een gezond winkelaanbod - voor consument én ondernemer - te blijven behouden.

Leegstand van winkelruimtes is het meest zichtbare aspect van de veranderingen in de markt. De Detailhandelsvisie erkent de noodzaak om in de komende jaren winkelmeters te gaan saneren, maar doet geen voorstellen om daar nu al scherpe keuzes in te maken. Gekozen wordt voor een strategie waarbij, op initiatief van, en in nauwe samenspraak met de betrokken marktpartijen, per winkelgebied een realistisch toekomstperspectief te schetsen, alsmede de maatregelen die nodig zijn om dat perspectief te bereiken. De visie reikt verschillende instrumenten aan om dit doel te bereiken.

Aan de andere kant zal de gemeente nieuwe initiatieven die leiden tot uitbreiding van het totale winkelareaal kritisch benaderen en eerst alles op alles zetten om uitbreiding van het aantal vierkante meters winkelloppervlakte te voorkomen. Hiertoe wordt de Ladder voor Duurzame Verstedelijking ¹ ingezet en zal intensief met initiatiefnemers worden overlegd om alternatieven voor uitbreiding te vinden.

Tot slot hecht de gemeente Deventer zeer aan regionale afstemming in het detailhandelsbeleid en zijn de voornemens, instrumenten en maatregelen overlegd, zowel met de partners van de stedendriehoek als met de Provincie Overijssel.



¹ De Ladder is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument (sinds 2012) om nieuwe stedelijke ontwikkelingen vanuit duurzaam ruimtegebruik te onderbouwen.

1. Inleiding: een nieuw speelveld voor de detailhandel

De detailhandel maakt de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen door. Het meest zichtbaar wordt dat in de vorm van winkels die, soms na een bestaansgeschiedenis van vele decennia, de deur moeten sluiten en winkelpanden die vervolgens lange tijd leeg blijven staan. De veranderingen in de detailhandel zijn echter veel veelzijdiger en omvangrijker en hebben niet alleen negatieve gevolgen, maar bieden ook volop nieuwe mogelijkheden.

Voor de niet meer weg te denken betekenis van het internet heeft voor een heel nieuw speelveld gezorgd waar vrijwel iedere detaillist - voor zover die benaming nog op z'n plaats is - mee te maken krijgt. De manier waarop producten worden bekeken, vergeleken en gekocht, is in nog geen tien jaar tijd compleet veranderd. De rol van de fysieke winkel als uniek en onvervangbaar distributiepunt voor consumentengoederen zal weliswaar nooit geheel verdwijnen, maar wijzigt wel radicaal. En het zijn niet alleen jongeren of 'early adapters' die van het 'nieuwe winkelen' gebruik maken om hun aankopen online te kunnen doen en thuis te laten bezorgen.

De economische crisis van de afgelopen jaren heeft dit structurele veranderingsproces in de detailhandel alleen maar versneld. De sterk teruggelopen consumentenbestedingen² trokken een zware wissel op vele detaillisten. De crisis wordt ook in Deventer zichtbaar door een groeiend aantal lege winkelpanden; op sommige plekken is al sprake van structurele leegstand. Het is niet te verwachten dat dit fenomeen 'vanzelf' over zal gaan als de economie weer aantrekt. Daarvoor spelen er teveel structurele factoren, zoals de vergrijzing van de bevolking, die eveneens gevolgen hebben voor de toekomst van de detailhandel.

Maar ook is zichtbaar dat vele ondernemers in Deventer volop bezig zijn om de omschakeling naar de nieuwe economie te maken en daar vaak succesvol in zijn. De nieuwe techniek en de veranderingen in het koopgedrag van consumenten bieden immers ook nieuwe kansen, bijvoorbeeld:

- kansen voor de jonge ondernemer die veel makkelijker en met minder startkapitaal een webshop op kan zetten en niet alleen 'Deventer' als klant heeft, maar gelijk heel Nederland kan bedienen;
- kansen voor de ondernemer die in zijn winkel een afhaalpunt voor online aangekochte artikelen inricht;
- kansen voor de online-ondernemer om in een vrijkomend winkelpand toch zijn artikelen fysiek te tonen, te laten passen of te ruilen.

Hoe het winkellandschap van morgen er precies uitziet, valt vandaag niet te voorspellen. Maar de traditionele winkel zal niet langer de markt domineren. De verschijningsvorm van het nieuwe winkelen zal zeer divers zijn en zowel inspelen op de kansen van internet als nichemarkten. Bijvoorbeeld:

- schaalvergroting van (web)winkelformules naast gespecialiseerde (niche)winkeltjes in oude pandjes, kiosken (microstores) of als **shop-in-a-shop**;
- verrassende nieuwe combinaties van horeca- en winkelactiviteiten onder één dak;
- omni-channel /brancheverruiming en -ervaring binnen winkels en binnen winkelcentra;
- nieuwe concentraties van afhaalpunten voor online aangekochte artikelen, op goed met de auto bereikbare locaties en aanloopwinkels (AH to Go) op nieuwe locaties.

Het **nieuwe winkelen** zal dus op vele manieren zichtbaar worden in onze gemeente en vraagt om een daarop toegesneden beleid. Niet alleen de ondernemer, ook de overheid moet reageren en anticiperen op de ontwikkelingen in de markt. Goed functionerende winkelvoorzieningen zijn immers niet alleen van economisch belang voor de ondernemer, maar ook voor het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van buurt, wijk of dorp. Een langdurig leegstaand pand is niet alleen het probleem voor de eigenaar van het pand, maar voor de hele omgeving. Ruimte bieden aan het nieuwe ondernemerschap is in het belang van een dynamisch economisch klimaat.

² De totale omzet van de detailhandel in Nederland daalde sinds 2008.

Deventer is een winkelstad om trots op te zijn, en dat zal ook naar onze overtuiging in de toekomst zo blijven. De omschaling naar het **nieuwe winkelen** - en alle overige veranderingen waarmee de detailhandel te maken heeft - vragen om een heroriëntatie van alle stakeholders: winkeliers en eigenaren, maar ook een heroriëntatie op het detailhandelsbeleid. Is de visie op de detailhandel nog **up to date**? En zijn de beleidsinstrumenten van voorheen nog geschikt voor de ontwikkelingen van vandaag en morgen? Deze Visie op de detailhandelsstructuur 2015-2020 wil daartoe een aanzet bieden.

Dat gebeurt overigens in het volle besef dat de invloed van de gemeente op de ontwikkelingen in de markt beperkt is. Consumentengedrag laat zich niet door gemeentelijk beleid sturen. De economie wordt vooral gedreven door zijn eigen dynamiek. De rol van de gemeente is vooral de nieuwe ontwikkelingen scherp in de gaten te houden en zo goed mogelijk te geleiden.

De doelstellingen van het beleid zijn vierledig:

- behoud belevingswaarde en economische vitaliteit van de bestaande winkelgebieden;
- zorg dragen voor een zo volledig en gevarieerd mogelijk winkelaanbod, niet alleen in het stadscentrum, maar ook in de wijken en de dorpen;
- ruimte bieden aan ondernemers om dit aanbod te realiseren, zowel fysiek als online;
- zorg dragen voor handhaving van de ruimtelijke kwaliteit van winkelgebieden, ook al krimpt het winkelaanbod.

Een succesvol detailhandelsbeleid is alleen mogelijk in een intensieve samenspraak en samenwerking met de ondernemers en de vastgoedeigenaren. Het versterken van dat contact is een van de speerpunten van het toekomstige beleid.



2. Algemeen beeld detailhandel Deventer

Met een kleine 700 winkelvevestigingen heeft Deventer een aanbod per hoofd van de bevolking dat goed vergelijkbaar is met andere steden. Bijna negentig procent van het winkelaanbod is in de kern van Deventer te vinden. De dorpen Okkenbroek en Lettele hebben het kleinste aanbod per 1.000 inwoners.

De Deventer binnenstad scoort hoog in diverse ranglijsten³. In vergelijking met andere middelgrote binnensteden⁴ heeft de Deventer binnenstad relatief veel detailhandel (ranking 12), een stabiel winkelaanbod (ranking 15) en een rijke mix aan publieksgerichte functies zoals leisure en diensten (ranking 6). Het leegstandspercentage ligt in de binnenstad aan de hogere kant (ranking 24).

De totale winkeloppervlakte is niet of nauwelijks gewijzigd sinds 2009, maar het aantal winkelvevestigingen nam wel af. Er is dus behalve een vermindering van het aantal winkels ook sprake van schaalvergroting. De digitalisering van onze samenleving in het bijzonder internet, versnelt de veranderingen in de detailhandel. Er ontstaan hele nieuwe winkelconcepten die op een nieuwe manier worden gecombineerd met andere functies zoals wonen, werken en uitgaan. Sectoren raken hierdoor meer en anders onderling verweven. Ook dat zal gevolgen hebben voor de lokale economie en ruimtelijke ordening.

Omvang leegstand

Leegstand van winkelpanden manifesteert zich vooral in de binnenstad waar het aantal leegstaande winkels groeide tot 37 panden⁵. Dat is ongeveer tien procent van alle panden die als winkel in gebruik zijn en het betreft vooral kleinere winkels. Een frictieleegstand van rond de vijf procent wordt als wenselijk – en eigenlijk noodzakelijk gezien – om ruimte te kunnen bieden aan starters en nieuwe winkelformules.

De leegstand in het hoofdwinkelgebied van Deventer is momenteel iets hoger dan het landelijk gemiddelde, maar in dezelfde orde van grootte als de leegstand in vergelijkbare steden van 50.000 tot 100.00 inwoners. Wel is het zo dat de leegstand drie jaar geleden nog relatief lager was dan elders en de afgelopen jaren een forse ‘inhaalslag’ heeft gemaakt. Overigens beïnvloedt de leegstand van het Morrespand sterk zowel de cijfers als de beleving van de leegstand in de gemeente en meer in het bijzonder de Snipperling. Daarmee willen we overigens het probleem niet verengen of verkleinen. Het maakt wel de complexiteit van de ontwikkelingen in de winkelmarkt zichtbaar.

Financiering

Winkeliers stoppen niet uitsluitend omdat er voor hen geen of minder markt meer is. Ook de financiering van de winkelpanden kan daar aanleiding toe zijn. De afgelopen periode kreeg menig ondernemer te maken met herfinanciering van het vastgoed, waarbij de financieringsvoorwaarden sterk in hun nadeel wijzigden.

De rol van de financiers van het winkelvastgoed is van groeiend belang bij de ontwikkeling van de detailhandel. Net als in de huizenmarkt kijken de eigenaren en financiers van het vastgoed – beleggers bijvoorbeeld – kritischer naar de condities waaronder zij hun winkelruimtes verhuren. Er worden hogere eisen gesteld aan de bedrijfsplannen van de winkeliers en zowel huurders als verhuurder streven naar een grotere flexibiliteit zodat ze (ver)huurcontracten gemakkelijker kunnen beëindigen. Daarbij vragen winkeliers om een huurverlaging om de exploitatie aan te passen aan de marktomstandigheden.

Filiaalbedrijven en schaalvergroting

Eén van de landelijke trends die zich ook in Deventer voordeed is de groei van het aantal filiaalbedrijven. Dat nam de afgelopen vier jaar met bijna 10 panden toe terwijl het aanbod van zelfstandige winkels kromp met 30 panden. De trend van schaalvergroting zet zich ook in Deventer voor. Desondanks kent de binnenstad nog steeds een evenwichtige en aantrekkelijke mix van detailhandel, leisure en diensten. Voor de beleving van de consument is in dit verband het aantal leegstaande vierkante meters winkeloppervlakte minder van belang dan het aantal leegstaande winkelpanden (‘lege etalages’).

3 Zie bijlage 4: Marktpositie Deventer.

4 Middelgrote steden zijn gedefinieerd als centrumgebieden met meer dan 200 - 325 winkels. Hiertoe behoren 36 steden. Grote centrumgebieden hebben meer dan 325 winkels, tot deze groep behoren 21 steden.

5 Zie bijlage 3: Leegstand.

Buiten het centrum

De veranderingen in de detailhandel beperken zich niet tot de binnenstad. Ook winkelgebieden buiten het centrum ondervinden de gevolgen van de crisis en van het veranderende consumentengedrag. Voor de toekomst van kleinere buurtstrips moet worden gevreesd wanneer daar geen volwaardige supermarkt meer is gevestigd. Het is niet vanzelfsprekend dat iedere Deventenaar op den duur nog op nabije afstand zijn of haar aankopen zal of kan doen. Aan de andere kant is een winkel met webstore of een specialist in staat een grotere regio te bedienen dan alleen Deventer. Er is dan ook meer flexibiliteit nodig in de vorm van een gemengd commercieel milieu (vooral op de begane grond) om op toekomstige veranderingen te kunnen inspelen.

Grootschalige detailhandel

Ook de grootschalige detailhandel, in Deventer geconcentreerd in Runshopping Centre De Snipperling, heeft last van de crisis en te maken met leegstand. Ten opzichte van diverse andere grootschalige concentraties in Nederland heeft De Snipperling nog altijd een ruim aanbod. Maar met het vertrek van Morres heeft De Snipperling een belangrijke trekker verloren. Het pand met een omvang van ruim 15.000 m² winkelverkoopvloeroppervlak staat al enkele jaren leeg.

Parkeren en openbare ruimte

Goede bereikbaarheid, voldoende parkeervoorzieningen en een kwalitatief goede openbare ruimte zijn randvoorwaardelijk voor de winkelgebieden. In de binnenstad is sprake van betaald parkeren. De ambities zijn in diverse documenten beschreven en vastgesteld waaronder de visie 'ruim baan voor de pleinen' en de visie 'een bericht aan de stad'. In de andere winkelgebieden kan gratis worden geparkeerd. Bij de herontwikkeling van de winkelcentra is naast het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid, gratis parkeren het uitgangspunt.

Conclusie: keuzes nodig

Hoewel de economisch crisis een belangrijke oorzaak is van de toegenomen winkelleegstand en bij een aantrekkende economie er weer verbetering mag worden verwacht, is er toch alle aanleiding om het detailhandelsbeleid grondig tegen het licht te houden. Onderzoek van onder andere Detailhandel Nederland beschrijft nog een aantal trends die winkelgebieden blijvend onder druk zullen zetten, zoals:

- de verschuiving van offline naar online omzet (internetwinkelen);
- consumenten die steeds meer naar een of enkele grotere winkelconcentraties in hun regio gaan;
- en de demografische veranderingen (krimp en/of vergrijzing) die van grote invloed zullen zijn op het koopgedrag.

Niets doen is daarom geen optie. Het detailhandelsbeleid zal maatregelen moeten aandragen om de gevolgen van deze ontwikkelingen te beperken. Er zijn duidelijke keuzes nodig om de detailhandelsstructuur vitaal te houden. Sterke winkelgebieden moeten sterk blijven. Bij locaties met een matiger perspectief moet bekeken worden welke simuleringmogelijkheden er nog zijn. Bij winkelgebieden met een slecht vooruitzicht moet dat ook uitgesproken kunnen worden. Ook als dat betekent dat dit versnelde negatieve effecten heeft.

Belangrijk is dat ondernemers, consumenten en vastgoedeigenaren helderheid krijgen over het (beoogd) profiel en de toekomstverwachting van de diverse winkelgebieden.



3. Gevolgen voor het detailhandelsbeleid

3.1 Ambitie handhaven

Het detailhandelsbeleid van de gemeente Deventer is gebaseerd op de Structuurvisie Detailhandel⁷ van januari 2010. Die steunt op zijn beurt op analyses uit 2009. Een actualisatie van de stand van zaken en de ontwikkelingen in de detailhandel bevestigen het beeld van de turbulente en structurele veranderingen die de sector de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Op meerdere fronten is actie geboden om een duurzaam winkelaanbod te garanderen.

De ambitie van het detailhandelsbeleid blijft: een optimaal, gevarieerd en aantrekkelijk winkelaanbod in het centrum, aangevuld met een aantal grotere winkelcentra in de hoofdstructuur. Ook is voldoende aanbod van dagelijkse artikelen in de wijken en dorpen nodig zodat een zo goed mogelijke consumentenverzorging op korte en lange termijn kan worden gegarandeerd. Het uitgangspunt blijft de huidige detailhandelsstructuur (zie hoofdstuk 4) met de daarin voor detailhandel bestemde aantal vierkante meters.

Ook de visie op detailhandel op bedrijventerreinen en de zogenaamde perifere detailhandelslocaties, zoals De Snipperling, kan op hoofdlijnen ongewijzigd blijven.

Tegelijk is duidelijk, dat we te maken hebben met een ingrijpende overgang naar een nieuwe economie, naar het **nieuwe winkelen**. Hierbij is voor vrijwel iedere branche de online aanwezigheid leidend en de (eventuele) fysieke aanwezigheid daarvan een afgeleide is. Nu al zijn de gevolgen van deze en andere ontwikkelingen te zien en worden verschillen in het toekomstperspectief duidelijk (zie bijlage 2).

3.2 Consument centraal stellen

Indien we perspectiefrijke, voor de (regionale) consumentenverzorging essentiële winkelgebieden willen behouden en versterken, is het essentieel dat het gedrag van de consument centraal komt te staan. De consument bepaalt of een winkelgebied aantrekkelijk is en perspectief heeft. Indien niet op de juiste manier wordt ingespeeld op dynamische processen als schaalvergroting, internetverkoop en veranderend consumentengedrag, verschuiven consumentenbestedingen richting internet en daardoor ook naar andere (omliggende) plaatsen. Hierin ligt ook een kans voor ondernemers. Voor de consument is het belangrijk dat ieder winkelcentrum een eigen en herkenbaar profiel heeft. Winkelgebieden moeten elkaar aanvullen én onderscheidend zijn.

3.3 Markt als eerste aan zet

Een gezond winkelaanbod is op de eerste plaats zaak van de markt zelf. Ondernemers zijn het beste in staat om in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden. In veel situaties geldt dan ook dat de markt eerst aan zet is en de gemeente de gewenste ontwikkelingen ondersteunt met optimale dienstverlening en (planologisch-juridisch-financieel) instrumentarium. Wanneer in een winkelgebied de noodzaak om in te grijpen (nog) niet door 'de markt' wordt opgepakt, is de gemeente aan zet. De gemeente gaat dan in gesprek met eigenaren en ondernemers met als doel bewustwording, het verkennen van de gezamenlijke belangen en waar mogelijk het formuleren van de opgave en de bijbehorende activiteiten. De gemeente intervineert niet in de markt, maar biedt de markt de ruimte en de ondersteuning om de belevingswaarde en de uitstraling van de winkelgebieden op niveau te houden of te krijgen.

⁷ Rapportage BRO, januari 2013.

3.4 Rekening houden met wensen van de markt

De eensgezindheid van de marktpartijen valt op⁸. Het is niemand ontgaan dat we in een nieuw tijdperk zijn beland waarin ontwikkelingen niet langer aanbod gestuurd zijn, maar vraaggestuurd. De markt analyseert deze nieuwe wereld, benoemt oorzaken van het verander(en)de winkellandschap, maar blijft hier zeker niet in hangen. Velen spreken over een transitie. Het herkennen en erkennen van deze fase blijkt een feit. De volgende stap die vrijwel alle marktpartijen zetten is een gedragen visie ontwikkelen over de toekomst, waarbij zij diverse aanbevelingen geven ter verbetering van het winkellandschap. Hoewel winkelgebieden complex van aard zijn, er komen namelijk vele belangen en initiatieven samen, is het doel dat de marktpartijen voor ogen hebben wel hetzelfde: een vitale detailhandelsstructuur. Onderstaand is een overzicht van de wensen van de marktpartijen opgenomen. Hierin is aangegeven wat voor hen belangrijk is. De meest in het oog springende zaken waar de markt behoefte aan heeft zijn:

- behoefte aan duidelijke kaders vastgelegd in gemeentelijk en provinciaal beleid waar stevig regie op wordt gevoerd. Zonder kaders durven en willen marktpartijen namelijk niet investeren. Binnen de vastomlijnde kaders is wel behoefte aan flexibiliteit;
- binnen de huidige winkelvoorraad ligt een grote herstructureringsopgave;
- hoewel men zich bewust is van het overschot aan winkelvloeroppervlak, is de roep om dynamiek te faciliteren groot;
- een praktisch voorbeeld hiervan is wijziging (flexibilisering) van de huidige huurwetgeving;
- de algemene tendens is om bestaande winkelgebieden te vernieuwen en voorzichtig om te gaan met het toevoegen van meer winkelconcentraties;
- er bestaat consensus over de noodzaak tot meer en intensievere samenwerking bij planning (beleid) en uitvoering.

3.5 Ruimte bieden aan vernieuwing

Het gemeentelijk detailhandelsbeleid legde in het verleden vooral het accent op de regulering van het (groeïend) winkelaanbod. De detailhandelsstructuurvisie was het toetsingskader voor nieuwe initiatieven en veranderingen in het winkelbestand. Met een radicaal veranderd speelveld, waarin landelijk het aanbod van winkelruimte de vraag ruimschoots en structureel overschrijdt, moet regionaal en lokaal het detailhandelsbeleid op andere leest worden geschoeid. We zien verschuivingen van posities en formules die ook geografische veranderingen van het voorzieningenniveau tot gevolg hebben. Deventer wil als centrumstad een positie behouden in de top 35 steden met voor een brede regio vernieuwend aanbod.

Het accent moet op de eerste plaats liggen op het bieden van ruimte aan ondernemingen en winkelgebieden die zichzelf willen vernieuwen om aantrekkelijk te blijven voor de consument. Daarmee is niet alleen het belang van de detailhandel zelf gediend, maar ook van de bewoners en bezoekers van Deventer en de kwaliteit van de openbare ruimte.

Ruimte bieden betekent óók: ruimte bieden aan nieuwe initiatieven vanuit de markt, zoals internetwinkels (e-commerce), logistieke bedrijven die werken voor webwinkels (e-fulfilment)⁹ en nieuwe winkelconcepten die nu nog niet te voorspellen zijn. Deventer kiest er daarom nadrukkelijk niet voor om iedere vierkante meter leegstaande winkelruimte weg te bestemmen om het winkelareaal zo snel mogelijk te verkleinen. Een beleid dat vooral gericht is op het creëren van relatieve schaarste, ontnemt bovendien de vastgoedmarkt de impuls om de (huur)prijzen te verlagen.

Een belangrijk sturingsinstrument hierbij is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (hierna: de Ladder). Dit is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument (art. 3.1.6, lid 2 Besluit ruimtelijke ordening) dat verplicht toegepast moet worden bij de vaststelling van ruimtelijke plannen die een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' mogelijk maken. Op grond van artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht (Bor) geldt de Ladder ook voor omgevingsvergunningen die met toepassing van artikel 2.12 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden verleend (omgevingsvergunning voor afwijken, zowel binnen- als buitenplannen). Daarnaast blijkt uit jurisprudentie dat de Ladder ook van toepassing is op bestemmingsplannen, met inbegrip van de daarin eventuele opgenomen wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten en op wijzigingsplannen¹⁰.

⁸ De analyse van de wensen van de markt is gebaseerd op vele rapporten en congressen van belangenbehartigende partijen zoals IVBN, Inretail, MKB Nederland, Detailhandel Nederland, NEPRON, et cetera.

⁹ Verwerking van goederen na een transactie via internet: inslag en opslag, verzamelen, verpakken en verzenden van goederen naar de opgegeven adresgegevens.

¹⁰ O.a. ABRS 4 september 2013, nr. 201301966/1/R4 en ABRS 5 februari 2014, nr. 201303143/1/R4 (uitbreiding Goudswaard, Korendijk).

3.6 Toetsing blijft nodig

Ruimte bieden aan vernieuwing vraagt vanuit de gemeente een flexibele opstelling richting de markt. Het betekent echter niet dat alle regels overboord worden gezet. Er blijven toetsingskaders – als een (detailhandel)structuurvisie – en ‘harde’ juridische instrumenten zoals het bestemmingsplan nodig. Enerzijds om ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen en bijsturen; anderzijds om houvast te bieden aan bijvoorbeeld eigenaren van vastgoed. Wanneer een leegstaand winkel-pand zonder enige remming een permanente woonfunctie zou kunnen krijgen, kan dat ingrijpende negatieve gevolgen hebben voor de waarde van het vastgoed in de directe omgeving. Overigens zal langdurige leegstand van een winkel ook negatieve invloed hebben op de waarde.

In ieder geval zijn sturingsinstrumenten nodig om te voorkomen dat de oplossing voor het ene pand of gebied het probleem wordt voor het andere. Ter illustratie: wanneer op de woonboulevard meer ruimte wordt gegeven aan andere vormen van detailhandel – zoals een warenhuis of supermarkt – kan dat nadelig zijn voor het bestaansrecht van andere winkelcentra die voor het voorzieningenniveau in hun omgeving belangrijk zijn.

3.7 Functiemenging

Bestemmingsplannen bieden nu bij blijvende leegstand vaak al de mogelijkheid een winkel een dubbelbestemming te geven. Hierdoor zijn er ook andere activiteiten dan pure detailhandel mogelijk. Dit is onder andere al het geval in het dwaalmilieu (aanloopstraten) van het centrum. Waar dat nog niet geregeld is, kunnen in samenspraak met ondernemers per gebied daar afspraken over worden gemaakt. Als na vijf jaar het betreffende pand helemaal niet meer als winkel is gebruikt, kan de bestemming verder worden verbreed.

Door het mengen van functies, ontstaan dynamische en vitale gebieden met voldoende keuzemogelijkheden voor de consument. In de binnenstad is het resultaat van deze functiemenging van wonen, werken, recreëren, winkelen en cultuur goed te zien. Als gevolg van een afname van het aantal winkels en de opkomst van combinatie-concepten zoals detailhandel, horeca, dienstverlening en werken, hoeven bestemmingsscheidingen minder strak te worden opgesteld. De functiemenging wordt ingezet ter versterking van kansrijke locaties met een accent op winkels (A-milieu binnenstad, wijkcentra, dorpscentra, Runshopping Centre De Snipperling), of versterking van kansrijke randgebieden of transformatie van kansarme winkelplekken.

Ingrijpendere transformaties naar woonfuncties – die voor een aantal gebieden mogelijk een oplossing kunnen bieden – moeten steeds gebaseerd zijn op een heldere visie op de toekomstige ontwikkeling en het profiel van het betreffende gebied.

3.8 Maatwerk

De gemeente Deventer kiest er niet voor om bestemmingsplannen op voorhand verder te verruimen dan ze nu al zijn. Het is echter denkbaar dat er zich bijzondere en/of innovatieve winkelontwikkelingen aandienen die niet ingepast kunnen worden binnen de bestaande winkelstructuur, maar daar wel aanvullend op zijn. Middels maatwerk en op basis van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking¹¹ is een bestemmingswijziging mogelijk. Een marktruimtebepaling moet aantonen dat de nieuwvestiging voorziet in een regionale behoefte. Daarnaast moet worden aangetoond dat er geen passende of geschikte ruimte is binnen het bestaande winkelvastgoed.

¹¹ Zie hoofdstuk 5, Uitvoering en instrumenten en bijlage 9: Stroomschema Ladder voor Duurzame Verstedelijking



4. Keuzes maken per gebied

De geografische herpositionering van winkelvoorzieningen en de dynamiek als gevolg daarvan in de winkels en winkelsteden, zijn de directe aanleiding om de detailhandelsvisie te actualiseren. De veranderingen in het winkellandschap zijn nog volop gaande. De geografische uitkomst is nog onzeker. Enerzijds zijn er kansen voor centrumsteden met een historische context zoals Deventer. Anderzijds is sprake van schaalvergroting in de omliggende steden die bedreigend kan zijn voor de lokale winkelstructuur.

De aanpak van leegstand is geen doel op zich, maar een aanleiding (middel) om (winkel)gebieden levendig en aantrekkelijk te houden. We beschouwen het als een gegeven dat de behoefte aan winkeloppervlakte regionaal uiteindelijk structureel zal verminderen en een transitie ondergaat. Ook Deventer moet daarom bereid zijn keuzes te maken.

Die keuzes maakt de gemeente niet alleen. Met name de consument zal bepalen welke winkelgebieden de komende jaren voldoende basis hebben. De gemeente wil een proces op gang brengen waarin samen met ondernemers en andere belanghebbenden, per gebied zo nauwkeurig en realistisch mogelijk wordt vastgesteld:

- wat het toekomstperspectief van het betreffende winkelgebied is;
- hoe dit mogelijk wordt positief kan worden beïnvloed of verbeterd;
- wat de eventuele maatregelen kunnen zijn - zoals al dan niet tijdelijke invulling van leegstaande panden met andere functies - als het perspectief ongunstig blijft.

Om vooraf duidelijkheid te scheppen wat hierin de bandbreedte is, wordt in de volgende paragrafen de visie van de gemeente op de hoofdstructuur van de detailhandel en de ontwikkeling van de onderscheiden winkelgebieden toegelicht.

4.1 Structuur op hoofdlijnen handhaven

De huidige indeling van de winkelvoorzieningen in een hoofdstructuur en ondersteunende structuur blijft gehandhaafd. De hoofdstructuur bestaat uit de winkelcentra die belangrijk zijn vanwege hun ligging, verworven positie en investeringen die gedaan zijn. In algemene zin is hier veel dynamiek gaande. Winkelcentra behorend tot de hoofdstructuur worden minstens behouden of versterkt. Ontwikkelingen die de hoofdstructuur aantasten, worden niet toegestaan. Daarnaast blijft het van belang dat de consument aanbod op nabije afstand tot haar beschikking heeft. Daarom verdienen ook de winkels en winkelgebieden in de ondersteunende structuur de aandacht.

4.2 Accent op compacte winkelgebieden

De hoofdlijn blijft: uitgaan van compacte winkelgebieden en tegengaan van verspreide bewinkeling. Voor de herkenbaarheid voor de consument zijn compacte, goed functionerende winkelgebieden van belang. De meerwaarde van concentratie c.q. clustering van winkels is, dat bedrijven kunnen profiteren van gemeenschappelijke faciliteiten, elkaars nabijheid en aantrekkingskracht. De consument heeft als voordelen: gemak, overzichtelijkheid en ruimere keuzemogelijkheden. Clustering resulteert daardoor in meer bezoekers. Ook draagt concentratie bij aan beperking van het aantal verkeersbewegingen.

Het accent op compacte winkelgebieden en winkelconcentraties, vraagt extra aandacht voor nieuwe winkellocaties die (kunnen) ontstaan buiten de bestaande detailhandelsstructuur, zoals bedrijventerreinen (afhaalpunten voor internetwinkels en Business-to-Business (B2B) concepten die zich op consumenten richten), stationslocaties en boerderijwinkels op het platteland. Nieuwe ontwikkelingen dienen daarom zoveel mogelijk plaats te vinden binnen de bestaande, perspectiefrijke winkelcentra. Ontwikkelingen daarbuiten worden in principe niet toegestaan, tenzij deze een aantoonbare meerwaarde leveren aan de detailhandelsstructuur en de consumentenverzorging.

Dit wil niet zeggen dat verspreide bewinkeling moet verdwijnen, in sommige gevallen heeft dit wel degelijk een functie. In woonwijken draagt verspreide bewinkeling bij aan de levendigheid en veiligheid van de wijk.

In de Structuurvisie Stadsaszone wordt in het gemengde woonmilieu vestiging van detailhandel zelfs weer mogelijk gemaakt, mits deze kleinschalig en wijkgebonden is. In het gemengde werkmilieu en langs de uitvalswegen op het bedrijventerrein geldt voor detailhandel ook een 'ja, mits'. Uitbreiding van detailhandel is hier onder strikte voorwaarden mogelijk als deze qua schaal en/of aanbod niet in de bestaande winkelcentra passen, maar wel een toegevoegde waarde hebben voor de centrumfunctie van Deventer en het gemengde werkmilieu.

In het bijzonder de handel in bepaalde volumineuze goederen (keukens, badkamers, rolluiken, vloeren, tuinbestrating e.d.) heeft via de eerdere detailhandelsvisie ook gezicht gekregen langs enkele uitvalswegen. Het gaat hier om bedrijven op het snijvlak van aannemers of installatiebedrijf met een showroom, en om groothandel, gericht op de zakelijke markt, maar waarbij ook ondergeschikt verkoop aan particulieren plaatsvindt waarvoor elders in Deventer binnen de detailhandelsstructuur geen ruimte is of inpassing niet mogelijk is. Hoewel we volumineuze detailhandel bij voorkeur gevestigd zien op het Runshopping Centre De Snipperling, houden we vast aan het eerder geformuleerde uitgangspunt dat deze in beperkte mate binnen de bestemmingsplanregels ook past langs de Deventer uitvalswegen op de bedrijventerreinen, inclusief het A1 Bedrijvenpark.

4.3 Binnenstad

De ambitie voor de binnenstad blijft: een optimaal winkelaanbod voor eigen bevolking en versterking van haar landelijke positie om de toeristisch-recreatieve doelgroep aan zich te binden.

Het winkelaanbod biedt een goede consumentenverzorging voor een gemeente met bijna 100.000 inwoners. In de regio is sprake van een sterke concurrentie van grotere steden zoals Zwolle, Apeldoorn en Arnhem, waardoor een grote regionale ambitie moeilijk te realiseren is. Maar met zijn historische ambiance, bijzondere evenementen en de mix van horeca, cultuur, ontspanning en detailhandel heeft Deventer een goede uitgangspositie om landelijke bezoekers te trekken. Jaarlijks trekt Deventer immers circa 100.000 verblijfstoeristen en 850.000 bezoekers van buiten.

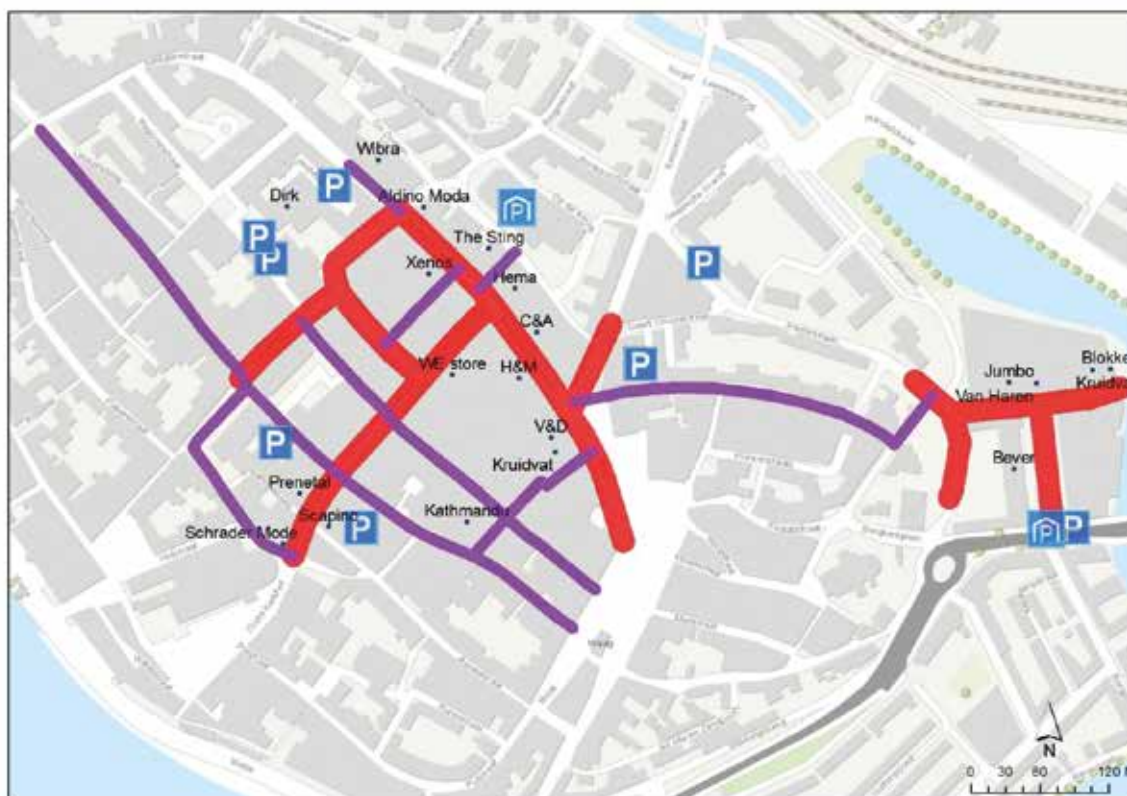
De ambitie voor de binnenstad is om de 'beste winkelstad onder de middelgrote steden' te worden. Deventer kan dit verwezenlijken door het combineren van de door de consument gewenste ketens en kleinschalig en bijzonder aanbod in de binnenstad, aangevuld met een goede marketing en stadspromotie.

De economische binnenstadpartijen hebben in 2013 een actieplan binnenstad opgesteld met als basis: alleen met een sterk kernwinkelgebied ontstaat een goed functionerend dwaalmilieu. Dit uitgangspunt is ook de basis voor de visie op winkel-functie van de binnenstad:

- Het **kernwinkelgebied** (het zogeheten A-milieu dat de A1 t/m B2 winkelstraten omvat)¹² trekt de meeste bezoekers en toeristen. Hier staat 'winkelbeleving' voorop en hier moet dan ook aan de bestrijding van leegstaande winkels de hoogste prioriteit worden gegeven. Uitgangspunt blijft dat op de begane grond van de panden primair winkels zijn gevestigd, aangevuld met combinatieconcepten en daghoreca. Op de verdiepingen is ruimte voor eventuele uitbreiding van de detailhandel en andere functies (wonen, werken, diensten, ambachten) mits ondersteunend aan de hoofdfunctie. Indien winkelpanden langere tijd leeg staan kan overwogen worden er ook andere huurders toe te staan, bijvoorbeeld ondernemingen in de zakelijke dienstverlening. Met het oog op de levendigheid is het dan wel van belang dat de etalages aantrekkelijk blijven en geen doods straatbeeld opleveren. Hier kan de gemeente niet op sturen en ligt vooral een taak voor de eigenaren en de winkeliers in de binnenstad zelf, ondersteund door het Binnenstadmanagement. Het omzetten van winkelbestemmingen naar wonen ligt voor het kernwinkelgebied minder voor de hand. Wanneer een winkelpand eenmaal wordt bewoond is het zeer lastig deze functie later weer te wijzigen en wordt de detailhandelsfunctie van het centrum 'op slot' gezet.

¹² Bron: Locatus: Zie bijlage 5 voor een overzicht van de 50 grootste PDV's in Nederland.

- In het ‘dwaalmilieu’ van de binnenstad zijn de mogelijkheden voor publieksgerichte functies ruimer en moet ruimte worden geboden om door te ontwikkelen naar een gebied met een brede consumentenverzorging met winkels, horeca, cultuur, dienstverlening, maar ook werken en wonen. Uitgangspunten zijn diversiteit, gezelligheid en goede routing. Het zogeheten ‘dwaalmilieu’ moet de ruimte krijgen om door te ontwikkelen naar een gebied met een brede consumentenverzorging. Het dwaalmilieu heeft veelal een eigen uniek karakter dat waar mogelijk verder ontwikkeld moet worden door kruisbestuiving van kleinschaligheid, sfeer en als broedplaats. Door de lage huren is een dergelijk milieu een uitstekende vestigingsplaats. Dit geldt niet alleen voor detailhandel, maar ook voor nieuwe publieksgerichte activiteiten in de sfeer van leisure, ambacht en kleinschalige (flex)kantoorfuncties. Voor de binnenstad vraagt de bepaling van de randgebieden om een nadere uitwerking in overleg met ondernemers en vastgoedeigenaren.
- Enkele marktpartijen hebben in 2014 het initiatief ‘Stadshof’ verkend en een convenant afgesloten. Een van de mogelijk in te zetten instrumenten is ‘herverkaveling’. De Stadshof omvat globaal het carré Lange Bisschopstraat, Korte Bisschopstraat, Grote Overstraat en Spijkerboorsteeg. Binnen dit carré liggen aantrekkelijke stadstuinen. Boven de winkels ligt nog veel onbenutte ruimte die mogelijk kan worden ingevuld met diverse functies waaronder wonen. Het gaat om een privaat initiatief in samenwerking met de NV Wonen boven Winkels. De betekenis van het project ‘Stadshof’ kan nog niet worden beoordeeld in het licht van deze visie. De initiatiefnemers verkennen op dit moment de ‘herverkaveling’ als mogelijk instrument om winkelruimte-, de beleef- en woonfunctie in de binnenstad beter te benutten en de vitaliteit in de binnenstad te behouden.
- Het inmiddels vigerende bestemmingsplan Binnenstad biedt de mogelijkheid voor een geleidelijke transitie van winkelmeters naar een andere functie op een meer organische wijze. Via de bestemmingsplan-systematiek wordt meer ruimte geboden aan andere functies waarmee de vermindering van winkelvloeroppervlak geleidelijk wordt geëffectueerd. De eerste voorzichtige resultaten daarvan zijn inmiddels o.a. zichtbaar in de Nieuwstraat.
- Vooral nog eindigt het kernwinkelgebied bij de **Stromarkt** en start het dwaalmilieu. De ontwikkeling van de cultuurdriehoek waaronder een nieuwe bibliotheek aan de Stromarkt bieden kansen voor toename van bezoekers aan deze zijde van de binnenstad waar de detailhandel in de Engestraat, Nieuwstraat en de Proosdijpassage van kan profiteren. De herontwikkeling van het voormalige Schraderpand door de NV Bergkwartier loopt hierop vooruit. We zijn in gesprek met de eigenaar van de Proosdijpassage om te onderzoeken of e.e.a. ook aanleiding kan zijn de overdekte winkelstrip te vernieuwen. Met een gebiedsgerichte benadering kunnen de ontwikkelingen optimaal van elkaar profiteren.



Kernwinkelgebied en dwaalmilieu binnenstad (rood= kernwinkelgebied, paars = dwaalmilieu)

4.4 Overige winkelcentra binnen de hoofdstructuur

Winkelcentra die tot de hoofdstructuur worden gerekend, zoals Keizerslanden, Colmschate, De Vijfhoek, Deltaplein, Zamenhofplein, Beestenmarkt/Brinkgeverweg en de dorpscentra Diepenveen, Schalkhaar en Bathmen merken eveneens de gevolgen van de recessie en het veranderend consumentengedrag. Deze centra bedienen het directe verzorgingsgebied (buurt en/of wijk) zo optimaal mogelijk vooral met dagelijks aanbod, aangevuld met frequent benodigd niet-dagelijks aanbod.

Maar het is niet meer vanzelfsprekend dat de consument het dichtstbijzijnde aanbod kiest. Assortiment, kwaliteit, gemak, bereikbaarheid en parkeergelegenheid zijn eveneens van belang bij de keuze van de winkel. Een nieuwe ontwikkeling is dat de consument ook de dagelijkse of wekelijkse boodschappen via internet bestelt. De verwachting is dat in deze winkelcentra onherroepelijk winkelmeters in de foodsector gaan verdwijnen.

De buurt-, wijk en dorpscentra, behorend tot de hoofdstructuur mogen kwalitatief worden versterkt, met beperkte uitbreidingsruimte. De extra ruimte is gericht op het bieden van meer kwaliteit en service aan de consument en met nadruk op het dagelijks aanbod. Verschuiving van binnenstedelijk aanbod moet echter worden voorkomen.

4.5 Ondersteunende structuur

Het streven is dat burgers zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, ook als men ouder of hulpbehoevend wordt. Een van de voorwaarden daarvoor is dat de consument op afzienbare afstand in ieder geval de dagelijkse boodschappen kan doen. Een evenwichtige spreiding van (solitaire) supermarkten (of steunpunten daarvan) over de buurten is wenselijk. Toch zien we dat de toekomstwaarde van buurtstrips en de centra van Lettele en Okkenbroek onder druk komt te staan. Buurtstrips zonder volwaardige supermarkt hebben weinig perspectief (meer). Het streven is gericht op vernieuwing met behoud van de supermarktfunctie, maar in sommige buurt- of dorpscentra zal de detailhandelsfunctie niettemin veranderen of zelfs verdwijnen. Er zal daarom ook gekeken moeten worden naar alternatieve buurtverzorgende invullingen, als gezondheidszorg, kinderdagverblijf, etc. Met de verder ontwikkelende internetverkoop zijn ook mengvormen denkbaar.

4.6 Perifere detailhandellocaties

Voor een aantal branches is in het verleden via het beleid voor grootschalige detailhandels voorzieningen (GDV) en perifere detailhandels voorzieningen (PDV) vestigingsruimte geboden buiten het centrum en de wijkwinkelstructuur. Het gaat om branches die door hun volumineus of grootschalig aanbod veel ruimte vragen. Voor deze branches is circa twintig jaar geleden een bijzondere positie gecreëerd met een winkelcentrum op De Snipperling en onder voorwaarden van een beperkt assortiment langs enkele grote uitvalswegen.

Nu het in de detailhandel moeizaam gaat, staat ook PDV/GDV functie van De Snipperling onder druk, met leegstand als gevolg. Het is verleidelijk om op deze locaties door versoepeling van de voorschriften ruimte te bieden aan andere branches dan volumineus en/of grootschalig, waardoor de leegstand wordt bestreden. Dit betekent echter dat het probleem wordt doorgeschoven naar andere, 'traditionele' winkelgebieden die tot de hoofdstructuur gerekend worden.

Voor centra als De Snipperling is de verwachting dat er landelijk nog maar ruimte zal blijken voor enkele tientallen van de huidige 188¹³. In omvang bekleedt de Snipperling anno 2014 een 40e positie. De vraag is welke perspectieven De Snipperling geboden kunnen worden om zich op de kaart te zetten als een top 35 speler met een regionale functie. De presentatie en het aanbod moeten verbeteren om de concurrentieslag te overleven. Wij vragen de eigenaren met de winkeliers en MKB Deventer hiertoe gezamenlijk een actieplan op te stellen.

Op basis van dit actieplan kan via maatwerk worden bevorderd om ruimte te bieden binnen de bestemming voor 'branchevreemde' producten die de (thematische) beleving voor de consumenten versterken. Dat wil zeggen dat de winkels binnen volumineuze detailhandel en/of een grootschalige concept op De Snipperling, de mogelijkheid krijgen om met een beperkt aanbod van andersoortige branches hun aantrekkelijkheid te vergroten. Het moet gaan om formules die aanvullend zijn voor Deventer, met een bovenlokale uitstraling. Vestiging van gewone winkels met een beperkt winkelvloeroppervlak (dus niet zijnde volumineuze en/of grootschalige detailhandel) blijft ongewenst. Wel is transformatie naar cultuur en ontspanning met horeca/leisure-achtige invulling mogelijk.

¹³ Bron: Locatus: Zie bijlage 5 voor een overzicht van de 50 grootste PDV's in Nederland.

4.7 Bijzondere detailhandel

Ook de detailhandelsmarkt laat een schaalvergroting van winkelformules zien, in combinatie met e-commerce. Deventer wil op een verantwoorde wijze ruimte bieden aan de vernieuwing van de detailhandel vanuit de bestaande structuur. Wanneer de vestiging van dergelijke formules echter niet mogelijk is in de bestaande winkelcentra of op De Snipperling, dan kan langs de uitvalswegen en in de stadsaszone - bijvoorbeeld vanwege hun omvang of verschijningsvorm- worden onderzocht of nieuwe initiatieven hier mogelijk zijn. De Scheg nabij Colmschate is aangemerkt als gebied voor sport- en recreatieve ontwikkeling. Steeds vaker is een beperkte vorm van detailhandel onderdeel van de recreatie en sportontwikkeling. Hier moet, ondergeschikt en gerelateerd aan de sportactiviteit, in beperkte mate ruimte voor zijn.

Wanneer zich onverhoopt toch nieuwe initiatieven aandienen met een zeer bijzondere detailhandel, aansluitend bij de sportbeleving, die een aanwinst zouden betekenen voor de (boven)regionale markt die Deventer bedient, is de Snipperling de eerst aangewezen locatie. Wanneer vestiging daarvan niet mogelijk of passend is op de Snipperling kan de gemeente daarvoor specifiek een andere afweging maken. De beoordeling om al dan niet medewerking te verlenen aan een bestemmingswijziging vindt plaats langs de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Daarbij zal afstemming worden gezocht met buurgemeenten en de provincie.

4.8 Detailhandel op bedrijventerreinen

De gemeente houdt vast aan het uitgangspunt dat reguliere detailhandel op bedrijventerreinen niet is toegestaan. Dit zou het aanbod van detailhandel teveel versnipperen en een oneigenlijke concurrentie betekenen voor winkeliers elders. Uitzonderingen op deze regel worden gemaakt voor:

- Beperkte vorm van volumineuze detailhandel langs de daartoe in het bestemmingsplan aangewezen uitvalswegen op de bedrijventerreinen en het A1 Bedrijvenpark;
- Beperkte verkoop aan particulieren binnen groothandelsbedrijven langs de daartoe in het bestemmingsplan aangewezen uitvalswegen op de bedrijventerreinen en A1 Bedrijvenpark waarvoor elders in Deventer binnen de detailhandelsstructuur geen ruimte is of inpassing niet mogelijk is en deze gerelateerd is aan de groothandelsactiviteit;
- Drie deelgebieden in de Stadsaszone (Stadsentree/Hanzeweg, Gemengd werkmilieu en Hanzepark) waar bijzondere vormen van detailhandel onder voorwaarden wordt toegestaan;
- Het Havenkwartier tussen Mr. de Boerlaan, Scheepvaartkade en Industrieweg. Dat is een creatieve broedplaats waar ruimte is voor creatieve bedrijvigheid op het gebied van kunsten, media & entertainment, creatieve zakelijke dienstverlening en ambachten.

4.9 E-commerce, e-fulfilment, en afhaalpunten

Deze tijd vraagt om een andere visie op de ruimtelijke ontwikkeling en valideren van nieuwe economische mogelijkheden met nieuwe werkgelegenheid. De groeiende handel via het internet betekent immers niet alleen dat er winkels verdwijnen, maar ook dat er nieuwe webwinkelconcepten (e-commerce) bijkomen¹⁴. Daaromheen is een palet aan bedrijfsmatige handelingen nodig gericht op het in behandeling nemen van bestellingen, verpakking, verzending, bezorging en betaling ofwel e-fulfilment.

In de praktijk bieden bijvoorbeeld steeds meer webshops hun klanten de mogelijkheid om goederen te bekijken, bestellen of op te halen in een bedrijfspand. Deze internetwinkels worden gezien als 'normale' detailhandel. Voorkomen moet worden dat zij zich verspreid gaan vestigen over het bedrijventerrein. Dergelijke webwinkels worden bij voorkeur geclusterd gevestigd op bestaande winkellocaties. Dat heeft als bijkomend voordeel dat ze ook nieuw publiek naar deze locaties trekken en dat verkeersstromen beter worden geconcentreerd.

¹⁴ Nieuwe technologie schept nieuwe mogelijkheden en nieuwe economische regels. De snelheid waarmee markten zich nu ontwikkelen, gaat gepaard met een sterk verkorte levenscyclus. Snel kunnen inspelen op nieuwe klantbehoeften is een cruciaal onderdeel van elke bedrijfsstrategie van elke toonaangevende organisatie geworden.

In deze dynamische tijd zijn traditionele, meerjarige strategie plannings niet langer houdbaar. Ze beperken organisaties in hun reactievermogen en ze geven te weinig ruimte voor het direct inspringen op nieuwe mogelijkheden.

Internetwinkels die **geen** direct contact tussen bedrijf en klant bieden (postorder, pure internetwinkels en e-logistieke bedrijven) worden niet beschouwd als detailhandel. Deze bedrijven dienen zich bij voorkeur op het bedrijventerrein of een andere werklocatie te vestigen. Een andere ontwikkeling is die van supermarktorganisaties die momenteel netwerken van afhaalpunten (Pick-up-Points of PuP's) opzetten. Deels gebeurt dat bij bestaande winkels, deels op goed bereikbare locaties zoals tankstations of bedrijventerreinen.

PuP's met een winkelfunctie willen we bij voorkeur combineren of clusteren in de bij de wijkverzorgende centra Keizerslanden en Colmschate, De Snipperling of in de Stadsaszone. De locaties moeten ruimtelijke inpasbaar zijn en goed bereikbaar (bijvoorbeeld om een product op te halen tijdens het woon-werkverkeer). Afhaalpunten kunnen ook worden gevestigd in de woonservicezones. Aan de hand van het stroomschema in bijlage 8 kunnen internetwinkels worden gecategoriseerd.

4.10 Tijdelijke verkoop / 'vliegende winkels' (Pop-up stores)

Vanuit de markt bestaat de vraag om detailhandel toe te staan voor een korte, tijdelijke periode, bijvoorbeeld om restpartijen te verkopen. Deze 'vliegende winkels' of pop-up stores verkopen in een korte tijd tegen dumprijzen goederen vanuit locaties waar normaliter geen detailhandel plaatsvindt, bijvoorbeeld horecagelegenheden of bedrijfspanden. Omdat de gevestigde detailhandel hierdoor ernstig kan worden benadeeld wordt hier zeer terughoudend mee omgegaan. Toetsing vindt plaats op basis van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.

De gemeente kan wel één vaste locatie aanwijzen waar (volumineuze) goederen tijdelijk kunnen worden verkocht. Dit kan alleen in bestaande winkelgebieden of daartoe in het bestemmingsplan aangewezen uitvalswegen.



5. Uitvoering en instrumenten

De belangrijkste doelstelling van de Visie op detailhandelstructuur 2015-2020 is om in Deventer een gezonde, en toekomstbestendige detailhandelsstructuur te behouden. Om dat doel te bereiken moet het beleid inspelen op de vele veranderingen en nieuwe trends die momenteel in de detailhandel spelen. Anderzijds moet worden voorkomen, dat door die veranderingen de economische en ruimtelijke kwaliteit van bepaalde winkelgebieden onder druk komt te staan, of dat de leegstand groeit.

Dit vraagt op de eerste plaats een actieve houding en intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen; gemeenten, winkeliers en vastgoedeigenaren. Het behoud van economische vitaliteit en het voorkomen van fysieke achteruitgang van winkelgebieden is immers een gedeeld belang. Bovendien zijn de mogelijkheden voor een gemeente om economische activiteit te bevorderen beperkt, omdat het vooral om veranderingen in de markt gaat.

Wel heeft de gemeente instrumenten ter beschikking om ondernemers zo goed mogelijk te ondersteunen om de gevolgen van die veranderingen op te vangen. De rol van de gemeente verandert van sturend naar faciliterend en stimulerend.

De gemeente zal zoveel mogelijk ruimte bieden aan ideeën en initiatieven vanuit de markt en in samenwerking met marktpartijen projecten aanjagen en uitvoeren en de afstemming, communicatie en betrokkenheid hierbij organiseren. Maar ook zal de gemeente op voorhand duidelijk maken waar die ruimte **niet** geboden kan worden. Diverse signalen uit de markt wijzen erop, dat zowel winkeliers als vastgoedeigenaren behoefte hebben aan duidelijke kaders waar stevige regie op wordt gevoerd. Zonder die kaders durven en willen marktpartijen niet investeren. Daarom wordt in het onderstaande ook nadrukkelijk aandacht gegeven aan sturen, toetsen en handhaven.

5.1 Samenwerken en stimuleren

De ambities van de Visie op detailhandelstructuur 2015-2020 kunnen alleen worden waargemaakt als bedrijfsleven en overheid de handen in elkaar slaan en een gezamenlijke koers nastreven. Vanuit een realistische visie op de huidige marktontwikkelingen wil de gemeente samen met marktpartijen maatwerk leveren per gebied.

- Samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente is in alle situaties essentieel om tot integrale en breed gedragen oplossingen te komen. Binnen de kaders van de Visie op detailhandelstructuur 2015-2020 worden stakeholders in een winkelgebied - bijvoorbeeld een groep vastgoedeigenaren of exploitanten - uitgenodigd om met **initiatieven** te komen. In samenwerking met deze stakeholders kan vervolgens een ontwikkelings- of uitvoeringsplan worden opgesteld. Dit kan uiteenlopende thema's omvatten: verbetering marketing, doelgroepbenadering, digitalisering/virtualisering van de winkelbeleving, acquisitie van nieuwe bedrijven, transformatie en herontwikkeling, gebouw- en gebiedsexploitatie, 'schoonheer-veilig', inrichting openbare ruimte, etc. Een duurzame organisatievorm, bijvoorbeeld winkelgebiedsmanagement, is nodig om gezamenlijk de uitvoering ter hand te kunnen nemen.
- Voor de investeringen die daarvoor nodig zijn kan mogelijk het Fonds Cultuur en Economie worden ingezet. Ook Gebiedsgerichte Bedrijveninvesteringszones (BIZ) kunnen uitkomst bieden om samenwerking te intensiveren en financiering van projecten te verankeren aan gebieden. De nieuwe BIZ-wet biedt aan collectieven van ondernemers en vastgoedeigenaren de mogelijkheid om in het betreffende winkelgebied te investeren. Het initiatief zal door de betrokken ondernemers en/of eigenaren zelf opgepakt moeten worden, maar bij de verdere uitwerking (plan van aanpak, organisatie en haalbaarheid) kan de gemeente een helpende hand bieden. Zo kunnen bijvoorbeeld de ervaringen in de verschillende gebieden uitgewisseld worden en kan geadviseerd worden over de structuur van een plan van aanpak of de meest toegesneden organisatievorm. In de fase van haalbaarheid en uitvoering zal de gemeente ten aanzien van de acties die mogelijk binnen haar verantwoordelijkheidsbereik liggen, besluiten moeten nemen op basis van prioriteitsafwegingen en financiële mogelijkheden.
- Van belang is dat er gestructureerd en regelmatig overleg wordt gevoerd over de ontwikkelingen in de detailhandel. De ambitie is om twee keer per jaar in een Stads gesprek Detailhandel met vertegenwoordigers van de verschillende detailhandelsconcentraties informatie uit te wisselen over nieuwe relevante detailhandelsontwikkelingen en -initiatieven.
- Het binnenstad**management**, dat reeds een lange geschiedenis kent in Deventer, zal verder moeten worden geprofessionaliseerd om als een brede koepel te kunnen functioneren voor de vele activiteiten die moeten worden opgepakt.

- De afgelopen tijd zijn door en met ondernemers een tweetal visies opgesteld die nader uitgewerkt moeten worden: het Economisch Actieplan Binnenstad Deventer 2020 en het rapport Park&Walk. Meer concrete uitwerkingsvoorstellen komen ook, in samenhang met de bestuursopdracht 'boeiende beleefstad', naar verwachting in het voorjaar van 2015.
- De ambities, zoals verwoord in de economische visie 'DEVisie 2020', blijven onverkort overeind en dienen blijvend ondersteund te worden door gerichte **marketing- en promotieacties**. Er zijn inmiddels twee projecten gestart die Deventer op de kaart zetten:
 - Project **Het Nieuwe Winkelen**. In 2013 en 2014 zijn hiertoe middelen toegekend vanuit het fonds Cultuur en Economie van de Economische Kopgroep en door de provincie Overijssel. Dit MKB-project richt zich op het bieden van een digitaal platform voor zowel online marketing als online verkoop door winkels, uitgaan en cultuur in een online 'Deventer warenhuis'. In 2014 zijn de middelen besteed ten behoeve van de uitbouw van zowel de e-commerce als e-marketing. MKB Deventer en VVV Deventer werken sindsdien op belangrijke onderdelen samen aan de uitvoering en hebben de krachten gebundeld. Begin januari 2015 is een nieuw platform gelanceerd voor bewoners en bezoekers. Uitgangspunt is Deventer verder uit te bouwen als **de leukste winkelstad** (zowel in het centrum als daarbuiten).
 - Om de **vestigingsmogelijkheden** in de binnenstad beter in beeld te brengen zijn MKB, VVV en bedrijfsmakelaars het project 'Startjewinkel in Deventer' gestart.

5.2 Voorkomen en bestrijden van leegstand

De toenemende leegstand van winkelpanden geeft alle aanleiding om het beleid hierop te intensiveren en wegen te zoeken om verdere groei van **leegstand** te voorkomen en waar mogelijk dit ongewenste fenomeen terug te dringen. We zien dit als een collectieve verantwoordelijkheid van vastgoedeigenaren, winkeliers en gemeente.

1. Allereerst is het van belang het overleg met vastgoedeigenaren en ondernemers te intensiveren. In dit leegstandsoverleg worden de ontwikkelingen nauwkeurig gemonitord en afspraken gemaakt over leegstandsbeheer. Ook worden hier de wenselijkheden en mogelijkheden voor functiewijziging - bijvoorbeeld herbestemming naar wonen - en tijdelijk gebruik aan de orde gesteld.
2. Om groei van de leegstand zoveel mogelijk te voorkomen, zal bij uitbreiding van een bestaande of vestiging van een nieuwe winkel de **Ladder voor Duurzame Verstedelijking** worden toegepast (bijlage 9). **Dit instrument wordt ingezet wanneer de uitbreiding of vestiging een juridische toetsing in het kader van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) vergt.** Bij nieuwvestiging is dan de eerste vraag of er (regionale) behoefte is aan de komst van de nieuwe winkel en vervolgens of hiervoor plaats is in een bestaand winkelpand (eventueel na transformatie). Pas in laatste instantie komt vestiging op een geheel nieuwe (uitleg)locatie in beeld. Kan er geen ruimte gevonden worden voor de vestiging van een winkel in het daartoe bedoelde winkelgebied, dan ondersteunt de gemeente een zoektocht naar een alternatieve locatie in de winkelgebieden elders. De verantwoordelijkheid voor het vinden van een passende locatie ligt bij de initiatiefnemer.
3. Als een nieuwe vestiging uitbreiding betekent van het winkelareaal, zou dat bij voorkeur dan ook **gecompenseerd** dienen te worden door elders vierkante meters 'uit de markt te nemen'. Erkend moet worden dat de wettelijke beperkingen om deze compensatie af te dwingen uiterst beperkt zijn. Bovenplanse verevening op basis van de Wet ruimtelijke ordening (WRO) is bijvoorbeeld (nog) niet haalbaar. Onderzocht is de mogelijkheid om de ondernemers een bijdrage te laten betalen aan een transitiefonds wanneer er geen compensatie in vierkante meters nodig is. Hiermee zou de gemeente de winkelmarkt kunnen herstructureren. Ook deze bijdrage is lastig afdwingbaar en zal vermoedelijk ook op grote weerstand stuiten. Compensatie van nieuwe vierkante meters zal dan ook vooral een kwestie zijn van goed overleg, vanuit het besef dat het voorkomen van leegstand in ieders belang is.
4. Waar sturing op economische gronden als gevolg van eerdergenoemde Europese Dienstenrichtlijn niet mogelijk is, zijn er aanvullende instrumenten om leegstand te bestrijden en vitale winkelgebieden te behouden. Het behoud van **ruimtelijke kwaliteit** of een voldoende **voorzieningsniveau** in een buurt of dorpskern kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om in leegstaande of leegkomende panden andere functies (al dan niet tijdelijk) in een winkelgebied toe te laten. Dat geldt ook voor het bestrijden van leegstand in de binnenstad. Ook daar kunnen ruimtelijke- en leefbaarheidsoverwegingen een rol spelen om ruimte te bieden aan **nieuwe initiatieven in leegstaande panden**, zoals zakelijke dienstverlening, ambachten of gezondheidszorg. Wil Deventer de aantrekkelijke, veelzijdige stad blijven die het is, dan is een levendige uitstraling, zonder leegstand op grote schaal, belangrijker dan hoe de vrijkomende winkelruimte precies wordt ingevuld.

5. De toenemende leegstand is aanleiding voor een **transformatie-aanpak**. In de binnenstad is een vastgoedstrategie nodig die in samenspraak met ondernemers en vastgoedeigenaren gebiedsgericht dient te worden ontwikkeld en die gericht moet zijn op functiemenging. In het dwaalmilieu komt hierbij de functie 'wonen' nadrukkelijk in beeld. Uitgangspunten van de transformatie zijn zowel het behalen van economisch rendement als het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit.
6. **Binnenstedelijke herverkaveling** staat nog in de kinderschoenen. Stedelijke herverkaveling is het ruilen van grond- en/of vastgoedbezit tussen private partijen om nieuwe ontwikkelingen in stedelijk gebied mogelijk te maken. Het voordeel van deze constructie is dat panden en gronden niet hoeven worden aangekocht door de overheid (eventueel via onteigening), maar eigendom blijven van betrokken partijen. In het kader van de Omgevingswet worden de mogelijkheden voor het inzetten van dit instrument verkend voor bijvoorbeeld de Stadshof.

5.3 Ruimte bieden aan vernieuwing

Voor het versterken van de detailhandelsstructuur is maatwerk nodig. De gemeente zal in samenspraak met betrokken (markt)partijen per bestaande winkelconcentratie het toekomstperspectief bepalen en de maatregelen die nodig zijn om dit perspectief te bereiken. Daarbij kan het nodig zijn dat bestemmingsplannen moeten worden aangepast. Daarnaast kunnen winkelcentra de mogelijkheden onderzoeken voor het invoeren van Bedrijfsinvesteringszones.

- In bijlage 6 is al een eerste aanzet gegeven voor de schets van de toekomstperspectieven van diverse winkelgebieden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:
 - **Versterken:** actief inzetten op substantiële versterking van de positie binnen de detailhandelsstructuur. De nadruk blijft op kwalitatieve versterking zoals aanpassingen van uitstraling, routing, bereikbaarheid, parkeren, etc. Waar nodig kan dit gepaard gaan met een kwantitatieve uitbreiding van het winkelaanbod;
 - **Behouden:** behoud van de huidige positie binnen de detailhandelsstructuur staat voorop. Dit houdt in dat meegegaan moet worden met de dynamiek in de markt. Ruimte wordt geboden aan initiatieven gericht op kwalitatieve verbeteringen en noodzakelijke modernisering. Kwantitatieve uitbreiding (schaalvergroting) is ondergeschikt en maatwerk is afgestemd op de verzorgingsfunctie;
 - **Marktvolgend faciliteren:** bij gebleken behoefte die niet op andere bestaande locaties kan worden ingevuld;
 - **Herstructureren:** passief ontmoedigen van verdere detailhandelsontwikkelingen op specifieke locaties. Doel is te voorkomen dat in deze gebieden ontwikkelingen plaatsvinden die de gewenste hoofdstructuur ondermijnen.
- De mogelijkheden en middelen van de gemeente om de winkelmarkt te sturen zijn beperkt. Daarom moeten er **prioriteiten** gesteld worden welke gebieden als eerste de aandacht krijgen en waar de gemeente het initiatief gaat ondersteunen. Als er initiatieven zijn in een gebied met een lagere prioriteit, wil dat niet zeggen dat de gemeente niet meewerkt of herontwikkeling toestaat. Het initiatief ligt echter volledig bij de eigenaar/winkelier voor het maken van een plan gericht op het versterken van een gebied. Indien men van overheidswege inzet wil zal dit in een anterieure overeenkomst worden geregeld. Bij de bepaling van de prioriteiten spelen de beleving en de hiërarchie van de winkelgebieden een belangrijke rol. Niet alle leegstand geeft immers problemen of valt onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. Ook de gemeentelijke eigendomspositie en daarmee stedenbouwkundige sturing op de toekomstige ontwikkelingen speelt mee bij de afweging.

De prioriteit voor de actieve inzet van gemeentelijke middelen en instrumenten is: 1. Binnenstad, 2. Wijkwinkelcentra, 3. De Snipperling, 4. Buurtcentra en 5. Overige gebieden.

- Voor de **binnenstad** zal de gemeente een adviseur beschikbaar stellen die tot taak krijgt gebiedsgericht, de vragen voor de verschillende thema's en/of taakvelden binnen de gemeente te coördineren en te verbinden. Het Binnenstadmanagement blijft het overkoepelende netwerk voor diverse partijen in de binnenstad;
- In de **twee grote wijkcentra** wordt projectgewijs op initiatief van de eigenaar/ontwikkelaar ingezet op vernieuwing van de winkelcentra. Een kwalitatieve uitbreiding is denkbaar wanneer deze bijdraagt aan een betere presentatie van het aanbod en een betere aansluiting bij de wensen van de klanten. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er extra ruimte moet worden gevonden voor het inrichten van een afhaalpunt voor internet-goederen, die niet kan worden gecompenseerd binnen de bestaande ruimte;
In overleg met de wijkwinkelcentra zal worden bekeken in hoeverre er marktruimte is voor uitbreiding. Het accent moet liggen op dagelijkse goederen. De gemeente is terughoudender met uitbreiding van meters voor niet-dagelijkse goederen;

Voor de Zwaluwenburg en andere buurtcentra dient nog nadrukkelijker het accent te liggen bij een kwaliteitsslag gericht op een betere presentatie van het buurtcentrum voor dagelijkse goederen. Uitbreiding van winkelmeters is hier niet aan de orde;

- Aan de eigenaren van **De Snipperling** wordt gevraagd gezamenlijk een gebiedsgericht actieplan op te stellen gericht op behoud en herpositionering als een van de top 35 locaties van Nederland voor volumineuze en grootschalige detailhandel.
 - Mocht blijken dat er aanleiding is voor een stadsoverleg om de transformatie meer kracht bij te zetten, dan zal de gemeente dat transformatie-overleg initiëren.
- Deventer wil de ruimte blijven bieden aan vernieuwing (zoals **nieuwe winkelconcepten**) en verandering (zoals **schaalvergroting**) in de detailhandel. Bij voorkeur worden nieuwe initiatieven gehuisvest in bestaande winkelpanden. Maar we beseffen dat, ondanks een grootaanbod van winkelmeters en bestaand vastgoed, de markt soms een andere ruimtebehoefte heeft. De grootste opgave is te voorkomen dat verouderd, en feitelijk afgeschreven vastgoed in de markt blijft, terwijl elders nieuwe winkelruimtes worden ontwikkeld.

Daarom wordt aan initiatiefnemers voor nieuwe winkelvestigingen gevraagd ook zorg te dragen voor de meters die 'achterblijven'. Dit kan alleen op basis van vrijwilligheid. Er is geen wettelijke basis voor het afdwingen van het uit de markt nemen van meters, noch voor het kostenverhaal. Maar het behoud van een balans tussen vraag en aanbod van vierkante meters winkelruimte is ook in het belang van de ondernemers zelf.

In de toekomst kunnen zich onvoorziene ontwikkelingen voordoen binnen de detailhandel in Deventer. Initiatieven kunnen voorkomen die op locaties buiten de detailhandelsstructuur willen vestigen, zoals vastgelegd in deze visie. Een maatwerkoplossing voor bijzondere initiatieven is belangrijk om ruimte te kunnen blijven bieden voor vernieuwing. Detailhandel mag uitsluitend beperkt worden in het kader van een dwingende reden van algemeen belang. Onder bepaalde en strikte voorwaarden kunnen dergelijke initiatieven worden toegestaan via een herziening van het bestemmingsplan, om antwoord te geven op de dynamiek in de markt.

- De structuurvisie moet wel de ruimte bieden om nieuwe detailhandelformules - die voor een deel nog niet te voorspellen zijn - in Deventer te huisvesten. Hiervoor zijn andere toetsingscriteria nodig. De initiatieven moeten stedenbouwkundige inpasbaar zijn en een positieve bijdrage leveren aan de beleving van de detailhandel. Daarnaast mogen ze niet verstorend werken voor de totale Deventer detailhandelsstructuur. De structuurvisie Stadsaszone geldt hierbij als een van de richtinggevend kaders. De commissie Handel, Ambachten en Diensten (HAD) en de Adviesraad Binnenstad adviseren zo nodig het college.

5.4 Sturen, toetsen en handhaven

- **Toetsing van nieuwe initiatieven** blijft nodig om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en om zekerheid te bieden aan reeds gevestigde ondernemers. Onverlet de vrijheid van vestiging op basis van de Europese Dienstenrichtlijn, heeft de gemeente wel degelijk mogelijkheden om ontwikkelingen in de detailhandel te sturen. Deze sturing kan onder andere gemotiveerd worden op de bescherming van consumenten (bijvoorbeeld het belang van de nabijheid van winkelvoorzieningen, een goede ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld de concentratie van ruimtelijke ontwikkelingen of de leefbaarheid van kleine kernen) of op milieubelangen (bijvoorbeeld geluidshinder en luchtkwaliteit). Bij uitbreiding of toevoeging van een nieuwe vestiging wordt bij de beoordeling van nieuwe initiatieven de **Ladder voor Duurzame Verstedelijking** toegepast. De regio Stedendriehoek is voornemens om in 2015 afspraken vast te leggen over de werking en toepassing van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking in regionaal verband. De procesafspraken moet erop gericht zijn om nu nog niet te voorziene regionale initiatieven zo efficiënt mogelijk regionaal af te stemmen. De initiatiefnemer heeft daarin zelf een belangrijke rol door aan te tonen dat een initiatief buiten de bestaande ruimtelijke structuur niet ontwrichtend werkt en leegstand tot gevolg heeft. Met andere woorden: het juist toepassen van de ladder is niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeenten.
- Een belangrijk onderdeel van de uitwerking van het detailhandelsbeleid zal bestaan uit het, per winkelstraat of - gebied, door de eigenaren/ondernemers formuleren van de belangrijkste **kenmerken** en welke **beeldkwaliteiten** hierbij passen en hoe deze elementen behouden of bereikt kunnen worden. Mogelijk is daar een verruiming van de bestemmingsmogelijkheden voor nodig.

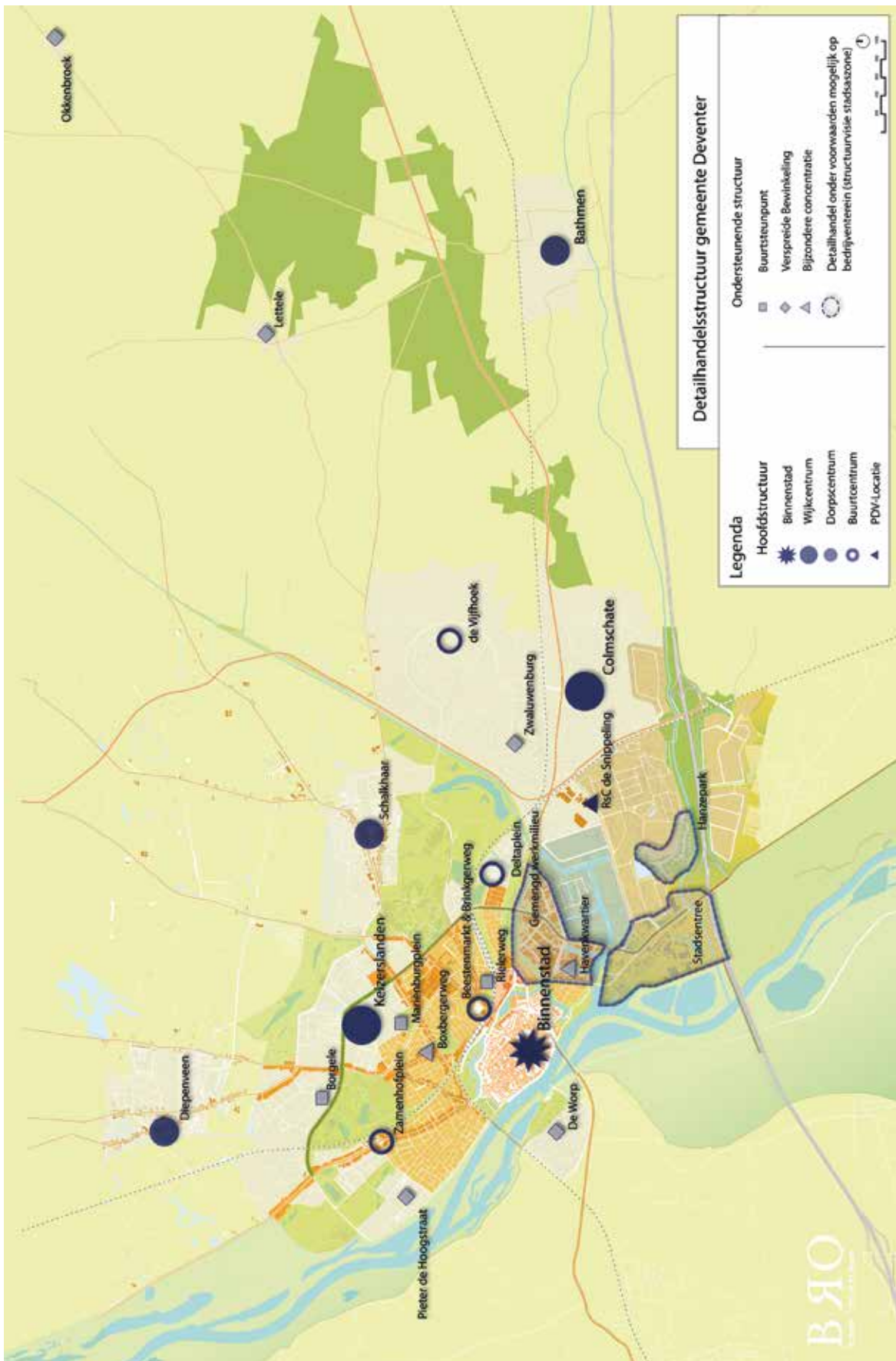


Het verruimen van de gebruiksmogelijkheden van winkelpanden is echter geen doel op zich. Ruimere bestemmingsmogelijkheden moeten niet alleen het belang van de vastgoedeigenaar dienen (die immers de ruimte krijgt om andere huurders aan te trekken) maar vooral het belang van het betreffende winkelgebied en de andere winkelgebieden die behoren tot de hoofdwinkelstructuur.

- De **adviescommissie HAD** adviseert het college bij de beoordeling van initiatieven die niet in het bestemmingsplan passen op basis de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De accountmanager bedrijven fungeert als contactpersoon naar de commissie.
- Na 3 jaar **evalueren** we of het beleid heeft geleid tot de gewenste ontwikkelingen. Detailhandel en daarmee samenhangende commerciële activiteiten zijn voortdurend in beweging. Een goede monitoring van de feitelijke ontwikkelingen is daarom noodzakelijk. Maar ook handhaving van de voorschriften uit de bestemmingsplannen is van belang om een eerlijk speelveld voor alle ondernemers te garanderen.
- Het **naleven** van de beleidskaders en bestemmingsregels is primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar en/of winkelondernehmer. De gemeente zal zijn beperkte middelen en capaciteit voor **handhaving** inzetten wanneer er sprake is van overduidelijke en excessieve overtreding van de beleidsregels. Ook gebeurt dit wanneer er door partijen een verzoek is ingediend om handhavend op te treden. In overleg met de markt wordt een handhavingsarrangement opgesteld. Voor de handhaving van het horeca- en detailhandelsbeleid is nu € 25.000 euro beschikbaar.
- De **provincie Overijssel** heeft onlangs de Omgevingsvisie partieel herzien voor het onderdeel detailhandel met als doel te komen tot regionale afstemming. Deventer heeft haar Visie op detailhandelstructuur 2015-2020 voorgelegd ter provinciale instemming. Tevens is de visie besproken met de omliggende gemeenten voor reactie. Dit voorkomt verstoringen en procedurele kwesties in de uitvoering. Waar in het kader van de provinciale omgevingsverordening sprake is van grootschalige initiatieven met regionale effecten, is afstemming nodig met de omliggende gemeenten. In het kader van de Stedendriehoek is afstemming met zowel Overijssel als Gelderland nodig. Dit vereist dat beide provincies op een lijn zitten. De provincie erkent het belang van stedelijke knooppunten en het grotere stedelijke verzorgingsgebied voor de regio van Deventer. Ruimtelijke initiatieven in de winkelmarkt vragen in de grote steden nu eenmaal een andere beoordeling dan puur de toetsing aan de eigen markt.
- In het bijzonder in de markt voor volumineuze artikelen zijn allerlei **mengvormen** waaronder timmer- en aannemersbedrijven en daaraan gelieerde bedrijven richting showrooms. De Snipperling, de uitvalswegen en het A1 Bedrijvenpark gelden als basis voor ontwikkeling en vestiging daartoe.

Bijlage 1

Huidige detailhandelsstructuur



Bijlage 2

Aantal winkels/winkelverkoopvloeroppervlak (wvo) 2012-2013

Aantal winkels	oktober 2012			september 2013		
	leeg	totaal	in %	leeg	totaal	in %
Centrum Deventer	34	350	9.7%	37	354	10.3%
Boreel	0	7	0.0%	2	10	20.0%
Snipperling	2	26	5.9%	2	26	5.9%
Flora Colmschate	0	36	0.0%	1	36	1.4%
Keizerslanden	1	22	2.3%	1	22	2.3%
De Vijfhoek	0	9	0.0%	0	9	0.0%
Borgele	0	4	0.0%	0	4	0.0%
Constantijn Huygensstraat	0	5	0.0%	0	6	0.0%
Deltaplein	0	8	0.0%	0	8	0.0%
Centrum Diepenveen	1	10	10.0%	1	10	5.3%
Centrum Schalkhaar	1	16	3.2%	2	18	8.6%
Centrum Bathmen	1	26	2.0%	1	27	1.9%
Lettele (bebouwde kom)	0	2	0.0%	0	4	0.0%
Okkenbroek (bebouwde kom)	0	1	0.0%	0	1	0.0%
totaal Deventer	53	695	7.6%	56	702	8.0%
Winkelverkoopvloeroppervlak	oktober 2013			september 2013		
	leeg	totaal	in %	leeg	totaal	in %
Centrum Deventer	7167	64.345	11.1%	7747	64.425	12.0%
Boreel	0	11.151	0.0%	1067	13.118	8.1%
Snipperling	12.293	43.861	28.0%	12.293	43.861	28.0%
Flora Colmschate	0	6690	0.0%	83	6685	1.2%
Keizerslanden	111	4922	2.2%	111	4925	2.2%
De Vijfhoek	0	2727	0.0%	0	2727	0.0%
Borgele	0	955	0.0%	0	955	0.0%
Constantijn Huygensstraat	0	2242	0.0%	0	2354	0.0%
Deltaplein	0	1465	0.0%	0	1465	0.0%
Centrum Diepenveen	237	1853	12.8%	54	1670	3.2%
Centrum Schalkhaar	50	8362	0.6%	133	6945	1.9%
Centrum Bathmen	473	4371	10.8%	473	4389	10.8%
Lettele (bebouwde kom)	0	285	0.0%	0	344	0.0%
Okkenbroek (bebouwde kom)	0	60	0.0%	0	60	0.0%
totaal Deventer	23.142	179.186	12.9%	23.841	180.931	13.2%

Bijlage 3

Uitgangspositie leegstand en aanbod panden 2013

	Leegstand panden ¹⁵		Leegstand winkelpanden ¹⁶	
	aantal	M ² wvo	aantal	M ² wvo
Gemeente Deventer	112	35.761	78	29.964
Gemeente Deventer %	14,9%	13,2%	10,4%	16,5%
Centrum Deventer	73	11.600	39	5.803
Centrum Deventer %	18,8%	12,0%	10,1%	9,3%

	Aanbod panden o.b.v. Locatus		Aanbod aantal panden o.b.v. correctie leegstand	
	aantal	M ² wvo	aantal	M ² wvo
Gemeente Deventer	639	157.090	673	151.293
Centrum Deventer	315	56.678	349	50.881



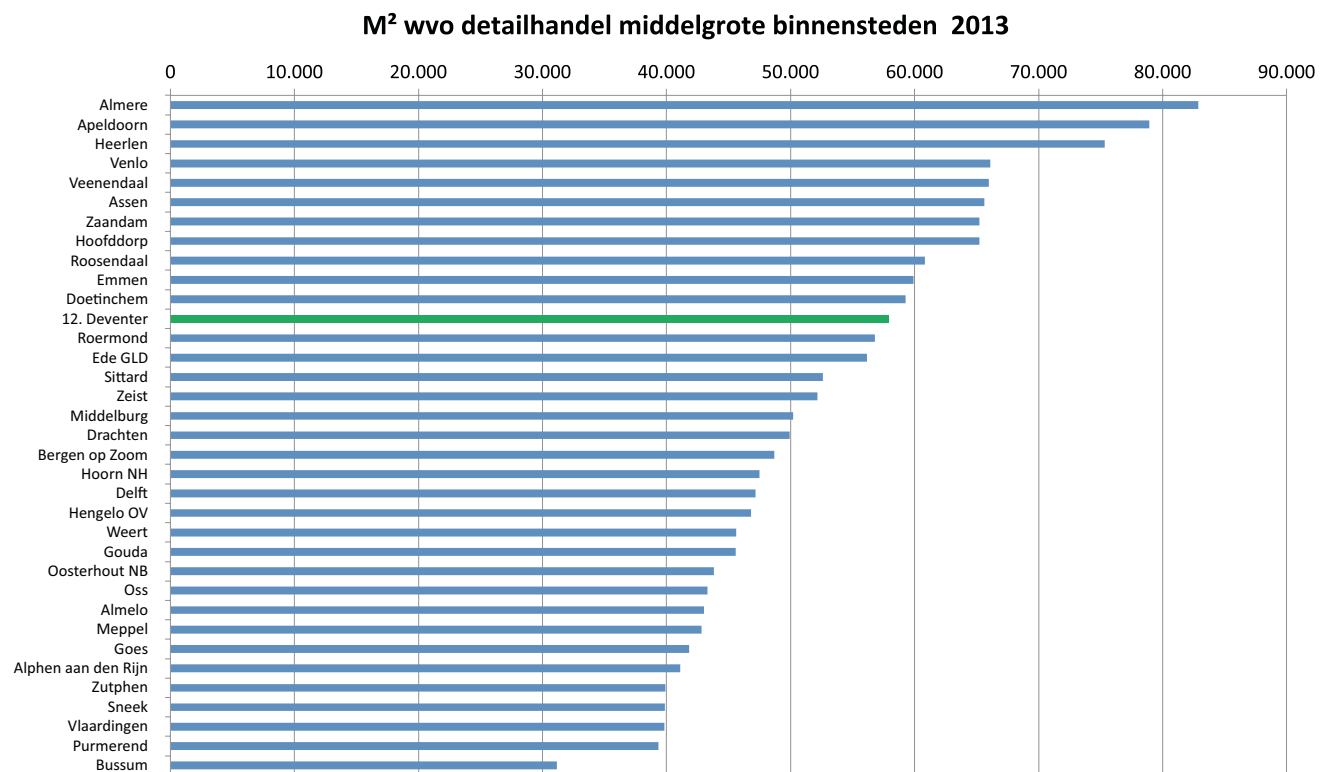
¹⁵ Bron: Locatus, September 2013.

¹⁶ Bron: Locatus, September 2013 gecorrigeerd voor eigen inventarisatie mei 2014.

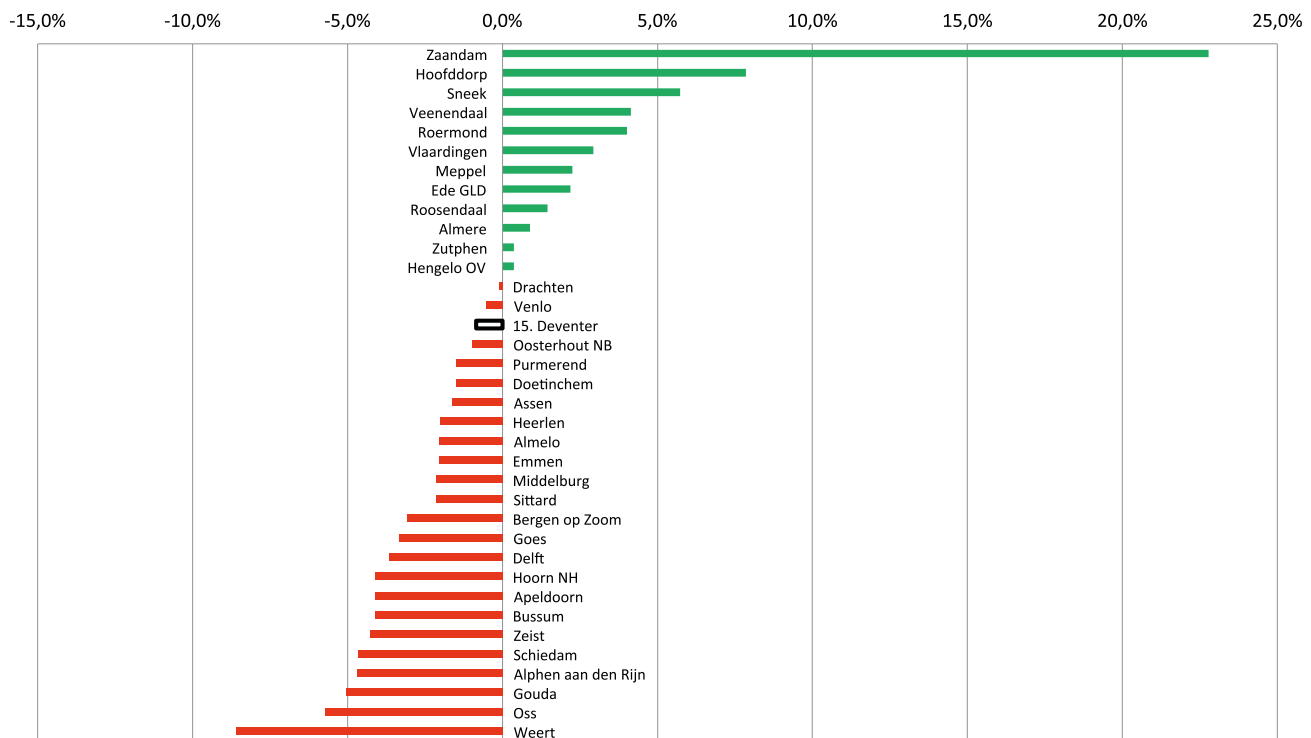
Bijlage 4

Marktpositie Deventer: ranking t.o.v. 35 middelgrote binnensteden

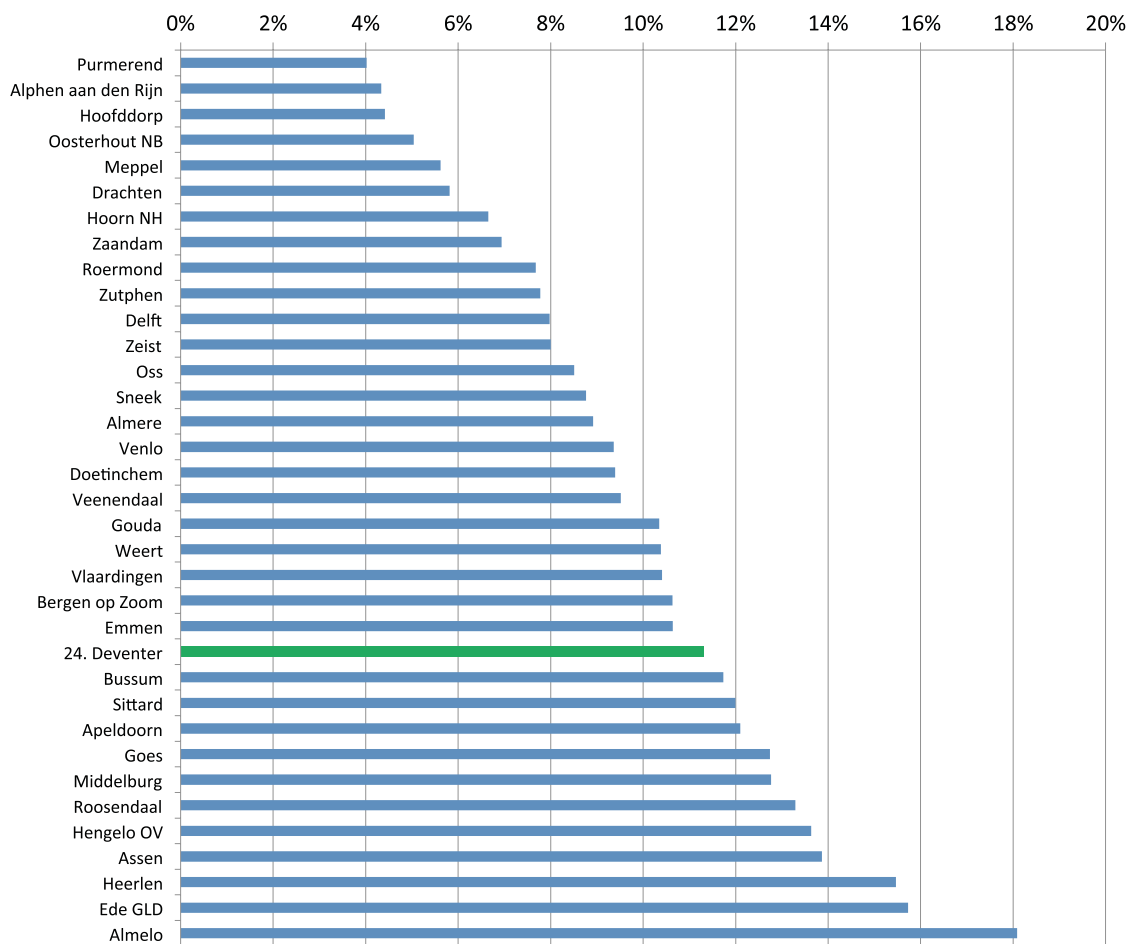
Deventer behoort tot de categorie 'middelgrote binnensteden'. Dit zijn binnensteden met 250 - 550 publieksgerichte functies. De overzichten geven de ranking van de Deventer binnenstad weer op basis van de omvang van de detailhandel, de verandering van het aanbod in een tijdsbestek van 2 jaar, de leegstand en het aandeel leisure en diensten (diverse functies).



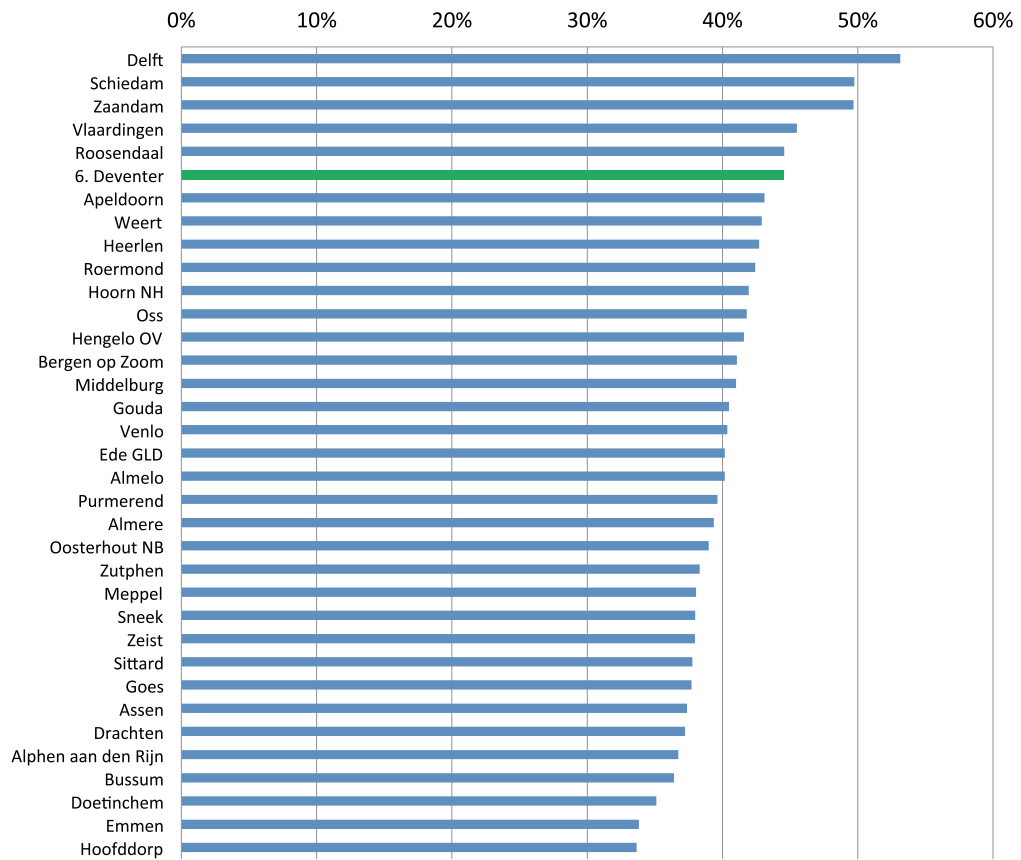
Ontwikkeling detailhandel 2011 - 2013 middelgrote binnensteden



Leegstandspercentage (m² vvo) middelgrote binnensteden 2013



Diversiteit aan functies (leisure en diensten) middelgrote binnensteden 2013



Bijlage 5

Marktpositie Deventer: vergelijking perifere detailhandelslocaties

Gerangschikt op aantal verkooppunten

	Winkelgebied	Dagelijks	Mode & luxe	Vrije tijd	In en om huis	Overige	Totaal
1	Rotterdam Alexandrium	33	70	13	69	2	187
2	Woonboulevard Utrecht	1	0	2	60	1	64
3	Woonboulevard Cruquius	1	1	2	51	1	56
4	Amsterdam Zuidoost Arena Boulevard	2	4	4	42	1	53
5	's Gravenhage Megastores	4	6	3	34	1	48
6	Nijverwaard	0	2	2	40	1	45
7	Woonboulevard Kruisvoort	0	1	0	43	0	44
8	Zuiderhout Zaandam	0	1	3	37	3	44
9	In de Cramer	0	2	1	40	0	43
10	Ekkersrijt	0	1	0	41	0	42
11	Overstad	4	1	3	33	0	41
12	Home Center Woonboulevard	0	2	0	35	1	38
13	Markerkant Oost	2	3	2	27	3	37
14	Doe Mere	0	0	0	36	0	36
15	Engelseweg	0	0	0	32	3	35
16	Hoendiep	0	0	0	35	0	35
17	Woonboulevard Uden	1	0	1	31	2	35
18	Trefcenter	5	4	1	19	1	30
19	Ravelijncenter	0	1	0	27	1	29
20	Woonstrip Beveland	0	0	1	28	0	29
21	Woon Leiderdorp	0	0	1	28	0	29
22	Klaprozenweg	0	0	2	25	1	28
23	Woonpromenade van Gils	0	0	0	27	1	28

	Winkelgebied	Dagelijks	Mode & luxe	Vrije tijd	In en om huis	Overige	Totaal
24	Marconistraat	1	3	0	22	1	27
25	Ambachtsweg	3	1	0	20	2	26
26	Bossche Boulevard	0	0	0	25	1	26
27	Nijehaske BPF	0	1	0	25	0	26
28	Woonboulevard Beverwijk	0	0	0	24	2	26
29	Amsterdamseweg Amersfoort	0	0	0	25	0	25
30	Woonboulevard Naaldwijk	0	0	0	24	1	25
31	Euromarkt	2	2	1	18	1	24
32	Hof van Hoorn	0	0	1	22	1	24
33	Industrieterrein Bovenkerk	3	0	0	18	3	24
34	Woonboulevard de Mortiere	0	0	2	22	0	24
35	Bargermeer Nijbracht	0	0	0	21	2	23
36	Capelle XL	0	0	0	23	0	23
37	Dr Martin Luther Kingsingel	0	0	0	21	1	22
38	Woonboulevard Spijkenisse	0	0	0	22	0	22
39	Woonboulevard Veenendaal	0	0	0	21	1	22
40	Centrale Retailpark	0	4	2	14	1	21
41	De Oostpoort	0	3	1	17	0	21
42	Rijnekeboulevard Zoeterwoude	1	3	0	17	0	21
43	SRC De Snipperling	0	0	0	21	0	21
44	Woonboulevard Almelo	0	0	1	20	0	21
45	Zanddonk	0	0	0	21	0	21
46	Gerritsenweg	0	0	0	17	3	20

Gerangschikt op M² WVO

	Winkelgebied	Dagelijks	Mode & luxe	Vrije tijd	In en om huis	Overige	Totaal WVO
1	In de Cramer		1.880	785	107.345		110.010
2	Ekkersrijt		575		104.298		104.873
3	Zuiderhout Zaandam		505	7.925	87.429	4.985	100.844
4	Rotterdam Alexandrium	7.415	23.364	7.594	60.481	1.047	99.901
5	Woonboulevard Utrecht	30		3.520	89.015	655	93.220
6	Woonboulevard Cruquius	20	590	6.418	75.272	610	82.910
7	Woonboulevard Kruisvoort		950		73.337		74.287
8	Overstad	2.697	1.040	4.154	60.853		68.744
9	Amsterdam Zuidoost Arena Boulevard	155	1.855	5.707	58.988	825	67.530
10	Nijverwaard		1.087	2.320	63.791	92	67.290
11	Woonboulevard Poortvliet				65.476		65.476
12	Zanddonk				58.400		58.400
13	Nieuwgraaf			2.800	48.614	125	51.539
14	's Gravenhage Megastores	3.602	2.596	1.693	38.921	486	47.298
15	Doe Mere				46.533		46.533
16	Engelseweg				43.516	860	44.376
17	Bargermeer Nijbracht				40.899	3.260	44.159
18	Trefcenter	5.185	3.029	972	32.280	493	41.959
19	Woonpromenade van Gils				41.425	100	41.525
20	Capelle XL				41.167		41.167
21	Hoendiep				40.102		40.102
22	Gerritsenweg				38.138	1.605	39.743
23	Woonboulevard de Mortiere			1.582	37.899		39.481
24	Morres				38.383		38.383
25	Woonboulevard Beverwijk				36.072	2.115	38.187

	Winkelgebied	Dagelijks	Mode & luxe	Vrije tijd	In en om huis	Overige	Totaal WVO
26	Bossche Boulevard				37.041	1.100	38.141
27	Rijnekeboulevard Zoeterwoude	146	1.976		35.775		37.897
28	Plein Westermaat			6.066	31.179		37.245
29	Woonboulevard Uden	40		120	34.109	2.565	36.834
30	Home Center Woonboulevard		275		35.014	239	35.528
31	Peizerweg Groningen				35.005		35.005
32	Ravenswade			2.553	31.127		33.680
33	Retail Park Roermond	3.058	1.730	14.045	13.785	680	33.298
34	Woonboulevard Almelo			1.104	31.633		32.737
35	Hof van Hoorn			1.170	31.493	45	32.708
36	Ravelijncenter		1.235		31.055	45	32.335
37	Woonstrip Beveland			200	31.565		31.765
38	Borgstee				31.431		31.431
39	Marconistraat	1.800	1.962		26.849	700	31.311
40	SRC De Snipperling				30.387		30.387
41	Euroweg				30.187		30.187
42	Woonboulevard Veenendaal				29.033	857	29.890
43	Dr Martin Luther Kingsingel				29.325	300	29.625
44	Roda Boulevard	3.342		5.202	20.633	100	29.277
45	Amsterdamseweg Amersfoort				29.227		29.227
46	Hadrianussingel	56		5.500	23.350		28.906
47	Palazzo Lelystad			562	27.876		28.438
48	Lithograaf				28.350		28.350
49	Griendtsveenweg	2.338			25.668		28.006
50	Westpoort				27.653		27.653

Bijlage 6

Toekomstperspectief en strategie winkelgebieden Deventer

Type centrum	Winkelgebied	Perspectief	Uitwerking op hoofdlijnen
Hoofdwinkelgebied	Binnenstad (incl. de Boreel)	Perspectiefrijk winkelmilieu	Ruimte voor schaalvergroting en uitbreiding naar bovenverdieping, verbetering routing A1 t/m B2 milieu.
Dwaalmilieu	Aanloopstraten	Gemengd milieu	Ruimte voor brede bestemming met diverse commerciële functies inclusief wonen.

Perifere concentratie	RSC De Snipperling	Perspectief winkelmilieu onzeker	Aanpassing profiel nodig: <ol style="list-style-type: none"> 1. Basis voor volumineus en grootschalig aanbod; 2. Binnen de bestemming ruimte voor webwinkels en omni-channel; 3. ruimte voor beleving en verbijzondering concept met onderschikte en beperkte verruiming branchering; 4. toevoeging regionaal onderscheidend concept (synergiefunctie) inclusief horeca. Op basis van maatwerktraject.
	Gemengd werkmilieu		Onder strikte voorwaarden: bovenlokale formules waarvoor elders in de winkelstructuur geen ruimte of aanbod is.

Wijkwinkelcentrum	Colmschate	Perspectiefrijk winkelmilieu	Versterking Hart van Colmschate (Flora, Holterweg en Oostriklaan). Uitbreiding aanbod dagelijks en niet-dagelijks (maar behoud nadruk op dagelijks aanbod), uitbreiding daghoreca, schaalvergroting en modernisering supermarkten, verbeteren parkeren, compactheid, spreiding trekkers, bereikbaarheid, oversteekbaarheid Holterweg en uitstraling.
-------------------	------------	------------------------------	--

	Keizerslanden	Perspectiefrijk winkelmilieu	Creëren compleet winkelcentrum wat voldoet aan het draagvlak; uitbreiding aanbod (dagelijks en beperkt niet-dagelijks), schaalvergroting supermarkten, modernisering. Stimulering verplaatsing commerciële voorzieningen Koningin Julianastraat en Mariënburghplein naar Keizerslanden.
--	---------------	------------------------------	--

Type centrum	Winkelgebied	Perspectief	Uitwerking op hoofdlijnen
Buurtwinkelcentrum	Borgele	Perspectiefrijk winkelmilieu	Beheer en onderhoud gericht op continuïteit na moderniseringsslag.
	Vijfhoek	Perspectiefrijk winkelmilieu	Beheer en onderhoud gericht op continuïteit.
	Deltaplein	Gemengd milieu	Ontwikkeling gericht op continuïteit supermarkt. Overige winkels mogen brede commerciële invulling krijgen.
	Zamenhofplein	Perspectiefrijk winkelmilieu	Verbetering samenhang en uitstraling.
	Pieter de Hooghstraat	Gemengd milieu	Behouden continuïteit supermarkt. Overige winkels mogen brede commerciële invulling krijgen.
	Beestenmarkt/ Brinkgreverweg	Gemengd milieu	Ontwikkeling gericht op continuïteit supermarkt. Overige winkels mogen brede commerciële invulling krijgen.
Solitaire supermarkt	Zwaluwenburg	Matig perspectief	Perspectief winkels verslechterd. Transformatie op termijn naar wonen.
	De Worp	Matig perspectief	Behoud supermarkt voor De Hoven gezien geïsoleerde ligging.
Buurtsteunpunt	Mariënburchplein	Beperkt perspectief	Beperkte functie in de detailhandelsstructuur voor dagelijkse versproducten.
	Rielerweg	Perspectiefrijk winkelmilieu	Doelgroepenaanbod niches continueren.
Dorpscentrum	Diepenveen	Gemengd milieu	Beheer en onderhoud gericht op continuïteit supermarkt, faciliteren van initiatieven met brede commerciële bestemming inclusief wonen.
	Schalkhaar	Gemengd milieu	Beheer en onderhoud gericht op continuïteit supermarkten, faciliteren van initiatieven met brede commerciële bestemming inclusief wonen.
	Bathmen	Gemengd milieu	Beheer en onderhoud gericht op continuïteit supermarkt, faciliteren van initiatieven met brede commerciële bestemming inclusief wonen.
	Lettele	Matig perspectief	Beheer gericht op continuïteit supermarkt, faciliteren van initiatieven gericht op transformatie naar andere functie.
	Okkenbroek	Matig perspectief	Beheer gericht op continuïteit supermarkt, faciliteren van initiatieven gericht op transformatie naar andere functie.

Type centrum	Winkelgebied	Perspectief	Uitwerking op hoofdlijnen
Bijzondere winkelconcentraties	Boxbergerweg e.o.	Matig perspectief	Beheer gericht op continuïteit en faciliteren van initiatieven gericht op transformatie naar andere commerciële functies.
	Broedplaats Havenkwartier	Beperkt perspectief	Ruimte voor creatieve bedrijvigheid, broedplaats, experimenteel en detailhandel/webwinkel onder voorwaarden.

Stadsaszone	Bergweide 3	Gemengd werkmilieu	Per deelgebied zijn in de Structuurvisie Stadsaszone randvoorwaarden voor eventuele detailhandel opgenomen.
	Schilwijken	Gemengd woonmilieu	

Bedrijventerreinen en A1 Bedrijvenpark		Beperkt volumineus	<p>Beperkt volumineuze detailhandel toegestaan aan enkele uitvalswegen (auto's, boten, caravans, keukens, badkamers, rolluiken, vloeren, plavuizen, tuininrichting, e.d.).</p> <p>Groothandel met ondergeschikte detailhandel is toegestaan langs enkele daartoe in de bestemmingsplannen aangewezen uitvalswegen over de bedrijventerreinen en A1 Bedrijvenpark.</p> <p>Webwinkels met alleen afhaal/retourfunctie zijn toegestaan.</p> <p>Overige gebieden op de bedrijventerreinen geen winkelfunctie toestaan behoudens ondergeschikte detailhandel volgens actuele jurisprudentie.</p>
Bedrijventerreinen m.u.v. bovenstaande		Geen detailhandel	



Bijlage 7

Gebiedsgerichte aanpak

De in deze visie genoemde winkelgebieden kennen allen een eigen problematiek die vraagt om een toegesneden aanpak. In bijlage 2 is het perspectief voor de verschillende winkelgebieden op hoofdlijnen getypeerd. Zo zijn er winkelgebieden die versterkt kunnen worden, winkelgebieden die voor de consumentenverzorgingsstructuur belangrijk zijn, maar waarvoor geen kwantitatieve uitbreiding wordt voorzien, gebieden die niet essentieel zijn voor de verzorgingsstructuur en gebieden waar detailhandelsontwikkeling ontmoedigd worden. Samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente is in alle situaties essentieel om tot integrale en breed gedragen oplossingen te komen. De gemeente bepaalt in deze Visie op detailhandelstructuur 2015-2020 de beleidskoers en de prioritering. Binnen deze kaders wordt aan de markt de ruimte geboden om met initiatieven te komen. Voor de aanpak van winkelgebieden is een aantal instrumenten beschikbaar die al eerder in deze beleidsvisie zijn genoemd.

De gemeente Deventer ondersteunt graag de totstandkoming van samenwerking op het niveau van de afzonderlijke winkelgebieden indien een van de stakeholders bijvoorbeeld een groep vastgoedeigenaren of exploitanten daartoe het initiatief neemt. Het doel van de samenwerking dient dan gericht te zijn op opstellen van een gebiedsgericht programma en een duurzame organisatievorm om gezamenlijk de uitvoering ter hand te kunnen nemen, bijvoorbeeld in de vorm van winkelgebiedmanagement. Zo'n ontwikkeling- of uitvoeringsprogramma kan diverse thema's bestrijken zoals marketing, doelgroepbepaling en -benadering, inclusief de digitalisering/virtualisering van de winkelbeleving, acquisitie van nieuwe bedrijven, transformatie en herontwikkeling, gebouw- en gebiedsexploitatie, schoon-heel-veilig, beeldkwaliteit, inrichting openbare ruimte, etc. In het bijzonder voor de binnenstad kan voor sommige van deze activiteiten de oprichting van een BedrijvenInvesteringsZone (BIZ) interessant zijn. Om tot een gezamenlijke aanpak te komen kan het volgende stappenplan behulpzaam zijn:

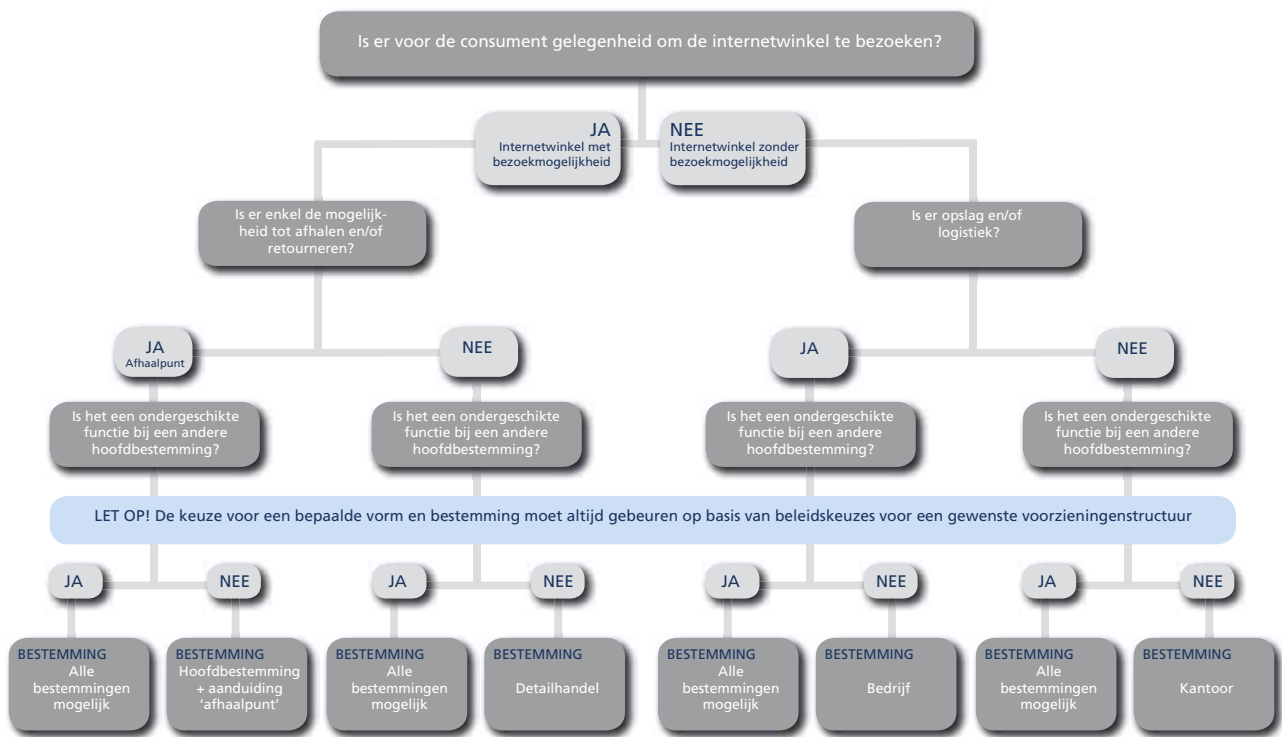
1. Initiatieffase: vaak is er concrete aanleiding om een probleem aan te willen pakken. De eerste stap is het verkrijgen van draagvlak voor het probleem binnen de groep van gevestigde ondernemers en/of eigenaren;
2. Plan van aanpakfase: als het probleem breder onderkend wordt kan een plan van aanpak opgesteld worden om tot oplossingen te komen. In die fase is het verstandig om een afzonderlijk probleem in een breder kader te plaatsen en kan tot een integraal plan gekomen worden met verschillende actiepunten;
3. Organisatie- en haalbaarheidsfase: veelal zijn er uitgaven verbonden aan de uitvoering van actiepunten. Het organiseren van de financiering en de uitvoering van de actiepunten is een belangrijke stap om te kunnen beoordelingen of de wensen ook realiseerbaar zijn. In deze fase kan ook gedacht worden aan gebiedsmanagement en/of het oprichten van een BIZ;
4. Uitvoeringsfase: voor de uitvoering van de actiepunten kunnen de taken verdeeld worden. Daarbij is het van belang zoveel mogelijk aan te sluiten bij de eigen doelstellingen van de verschillende stakeholders. De ondernemers zullen zich bijvoorbeeld richten op de consumentengroepen en de marketing, de eigenaren op vastgoedexploitatie, beeldkwaliteit, transformatie, en de gemeente op de goede ruimtelijke ordening door toepassing van het juridisch planologisch instrumentarium en bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte.

De initiatieffase zal door de betrokken ondernemers en/of eigenaren zelf opgepakt moeten worden, maar bij de verdere uitwerking (plan van aanpak, organisatie en haalbaarheid) kan de gemeente een helpende hand bieden. Zo kunnen bijvoorbeeld de ervaringen in de verschillende gebieden uitgewisseld worden en kan geadviseerd worden over de structuur van een plan van aanpak of de meest toegesneden organisatievorm. In de fase van haalbaarheid en uitvoering zal de gemeente ten aanzien van de acties die mogelijk binnen haar verantwoordelijkheidsbereik liggen besluiten moeten nemen op basis van prioriteitsafwegingen en financiële mogelijkheden.

Bijlage 8

Stroomschema bestemmingen internetwinkels

STROOMSCHEMA BESTEMMINGEN INTERNETWINKELS



Bijlage 9

Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De verslechterde situatie in de detailhandel heeft de afgelopen jaren er ook toe geleid dat het onderwerp meer in de aandacht van bestuur en politiek is gekomen. Dit heeft er onder meer in geresulteerd dat in oktober 2012 het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is gewijzigd. Hierin is vastgelegd dat de toelichting bij een bestemmingsplan/projectafwijking dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling met bovenlokale effecten (waaronder detailhandel) mogelijk maakt, moet voldoen aan de systematiek van de 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking'¹⁷.

De verplichting tot toepassing van deze ladder heeft tot gevolg dat nieuwe initiatieven beter dan voorheen op haalbaarheid en effecten getoetst moeten worden. Een negatief bijeffect is dat de kwantitatieve benadering weer veel meer op de voorgrond komt dan voorheen. Hierdoor bestaat het risico dat de kwalitatieve vernieuwing in de detailhandel gefrustreerd wordt. Wel wordt in de recente uitspraak over de vestiging van Ikea op de locatie Zuiderhout te Zaanstad (ABRS 7 mei 2014, nr. 201307684/1) door de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State aangegeven dat juist in een situatie waar weinig marktruimte is, vernieuwing en versterking nodig is om het aanbod aan de veranderende vraag aan te passen. Hiermee is het belang van vernieuwing als kwalitatief argument bij de toepassing van de Ladder nog eens bevestigd, want eerder kwam dit ook al in navolgende uitspraak naar voren:

VzABRS 17 februari 2014 (201310222/2/R6, Plu Heerlen)

“De voorzitter accepteert hier dat nieuwe ontwikkelingen voor een kwaliteitsimpuls in de voorzieningenstructuur kunnen zorgen die (in het kader van de Ladder) een extra (eigen) behoefte genereert c.q. creëert. Hiertoe dient wel de bestaande leegstand inzichtelijk gemaakt en meegewogen te worden”.

Aandacht voor leegstand

Relevant bij de toepassing van de Ladder voor Detailhandelsprojecten is dat aandacht besteed wordt aan de winkelleegstand; kan het initiatief redelijkerwijs ook in bestaande lege winkelpanden gehuisvest worden en heeft het initiatief geen onaanvaardbare effecten op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving in het algemeen en de invloed van (structurele) leegstand in het bijzonder. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat het bij dit laatste met name gaat om de gevolgen voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

Het belang van aandacht voor de leegstand wordt nog eens geïllustreerd door enkele recente uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de toepassing van de Ladder, zoals:

ABRS 26 maart 2014 (ECLI:RVS:2014:1101)

“De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient aldus, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.”

¹⁷ Eerder ook wel SER-ladder genoemd.

Trede 1:

Voorziet de voorgenomen stedelijke ontwikkeling in een actuele regionale behoefte?

Nee, stop de procedure of pas uw plan zodanig aan

Ja, ga naar trede 2

Aandachtspunten:

- Afbakening regio
- Behoeftte kwantitatief en kwalitatief afwegen tegen bestaand aanbod inclusief winkelleegstand (let op: Europese Dienstenrichtlijn van toepassing!)
- Effecten op de perspectiefrijke detailhandelsstructuur en ruimtelijke effecten afwegen
- Motiveren dat rekening is gehouden met voor-komen winkelleegstand, geen substantiële leegstandsontwikkeling
- Ladder ook hulpmiddel voor onderbouwing ontwikkelingen met lokale impact

Ja, u bent voor dit deel klaar met de motivering

Trede 2:

Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen het bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins?

Nee, ga naar trede 3

Aandachtspunten:

- Terugvallen op locatie-eisen vanuit initiatief: schaal, impact, inpasbaarheid
- Onderzoeken mogelijkheden voor invulling / herstructurering leegstaande panden
- Wanneer hiervoor niet wordt gekozen, aangeven waarom hier geen voorkeur aan is gegeven
- Aansluiten bij de gewenste detailhandelsstructuur

Trede 3:

Zoek een locatie die multimodaal ontsloten is of kan worden voor de beoogde ontwikkeling

Aandachtspunten:

- Komt bij detailhandel zelden voor
- Nadruk op multimodale ontsluiting
- Zeer zorgvuldig afwegen op effect gewenste detailhandelsstructuur en ruimtelijke consequenties

Bijlage 10

Begrippenlijst

Detailhandel

Verkoopkanaal voor goederen rechtstreeks aan de eindgebruiker.

Detailhandel (als activiteit)

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker of verbruiker.

Dagelijks aanbod

Voedings- en genotmiddelen (vgm) en artikelen op het gebied van persoonlijke verzorging. In de praktijk gaat het hierbij om supermarktaanbod, aanbod in vgm-speciaalzaken, drogisterij- en parfumeriezaken.

Niet dagelijks aanbod

Alle artikelen die niet behoren tot de dagelijkse artikelensector.

Centrumgebied

Hier staat het recreatieve winkelen centraal. De consument komt hier om zich te ontspannen en te vermaken. Voor het winkelen is de branchegroep mode & luxe daarbij de basis. Naast modewinkels zorgen andere luxe producten, zoals juwelier, boeken, media, cosmetica voor een totaal pakket wat detailhandel betreft. Vermaak, sfeer, verrassing zijn kernbegrippen.

Wijkwinkelcentrum

Wijkwinkelcentra hebben specifiek een ondersteunende functie. Het aanbod binnen wijkwinkelcentra is voornamelijk gericht op de primaire levensbehoeften, en bestaat doorgaans uit twee supermarkten aangevuld met versspeciaalzaken, drogist en winkels in de (frequent) niet-dagelijkse sector.

Buurtwinkelcentrum

Buurtwinkelcentra hebben net als wijkwinkelcentra een ondersteunende functie maar hebben een kleiner aantal winkels. Ook hier is het aanbod primair gericht op de primaire levensbehoeften. Veelal maakt een supermarkt onderdeel uit van het aanbod, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn.

Kernwinkelgebied

Het kernwinkelgebied vormt het hart van een centrum. In dit gebied is de concentratie van voorzieningen het grootst, waarvan de detailhandel het meest voorkomt. Binnen de detailhandel zijn het met name de landelijke winkelketens die het beeld bepalen. Binnen de detailhandel wordt onderscheid gemaakt in verschillende winkelgebiedsmilieus. Het A-milieu behoort tot het kernwinkelgebied.

Dwaalmilieu

Het dwaalmilieu is het omringende gebied van het kernwinkelgebied. In het dwaalmilieu worden bezoekers verrast en verleid. Het dwaalmilieu kenmerkt zich door winkels, horeca, monumenten.

Volumineuze detailhandel

Winkelformules die vanwege de omvang en aard van het assortiment een groot oppervlak nodig hebben, zoals detailhandelsbedrijven in de branches: auto's, boten, caravans, keukens, badkamers, rolluiken, tuinartikelen e.d. met showrooms, uitgezonderd bouwmarkten.

Grootschalige detailhandel

Grootschalige detailhandelsvestigingen zijn winkels die een grote oppervlakte innemen en een omvangrijk assortiment aanbieden. Grootschaligheid duidt dan ook op de omvang van de winkel (dus niet zozeer de omvang van het product) en het grote assortiment dat wordt gevoerd. Deze winkels richten zich vaak meer op een recreatieve bezoeker. Bouwmarkten, meubels, woninginrichting in en om het huis, babyartikelen, sport- en outdoor, witgoed/bruingoed, fietsen en vervoer en verlichting zijn voorbeelden van branches die zich vaak vestigen op grote oppervlakten.

Groothandel

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen voor gebruik, verbruik of aanwending, overwegend in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

E-commerce

E-commerce is een verzamelnaam voor transacties die op digitale wijze worden afgehandeld. Zoals de aankoop van een product in een webwinkel. E-commerce is een vorm van internethandel. De locatie waar een webwinkel opereert, maar producten ook gepresenteerd worden en artikelen ter plaatste gekocht of besteld kunnen worden (fysieke bezoekmogelijkheid). Deze vorm van internethandel wordt als detailhandel gezien. Indien men vanuit een locatie bijvoorbeeld de eigen woning of bedrijventerrein alleen webartikelen opslaat en distribueert zonder dat er sprake is van presentatie van artikelen en een fysieke bezoekmogelijkheid voor het ter plekke kopen of bestellen van artikelen betreft het een bedrijf of bedrijf aan huis.

E-fulfilment

Bedrijfsmatige handelingen gericht op het in behandeling nemen van bestellingen, verpakking, verzending, bezorging en betaling.





Colofon

Uitgave : Gemeente Deventer
Tekst : Paul Baeten en BRO
Fotografie : Gerard Dubois - foto voorkant Marcel de Graaf fotografie
Vormgeving : AMGdesign Deventer

Datum : september 2015