

5

Onderwerp: Regionaal Programma Detailhandel (RPD)

Ons kenmerk: 13rv000093

Programma(speerpunt): Leren en Werken

Nummer:

Elst, 3 september 2013

AAN DE RAAD

1. Samenvatting

Achtergrond

Begin 2012 is de Stadsregio Arnhem Nijmegen gestart met een evaluatie van het detailhandelsbeleid. Doel van de evaluatie was het vaststellen van een visie op (de ontwikkeling van) de detailhandelsstructuur in de stadsregio en het vastleggen van afspraken tussen de deelnemende gemeenten over nieuwe detailhandelsontwikkelingen in de regio. Inmiddels is het evaluatietraject afgerond en zijn de visie en afspraken over perifere detailhandel opgenomen in het Regionaal Programma Detailhandel (RPD). Het RPD bevat ook een beleidskader voor toetsing van nieuwe perifere detailhandelsinitiatieven.

Het doorlopen traject

De evaluatie is gestart met een bestuurlijke vragenlijst met als resultaat aandachtspunten voor het evaluatietraject. Op basis van deze aandachtspunten is vervolgens een aantal onderzoeken uitgevoerd. Dit om op een later moment tot goed gefundeerde keuzes te kunnen komen. Dit waren:

- Overzicht van alle retailplannen en adviezen in de periode 2006-2011 (BRO);
- Vraag-aanbodanalyse Stadsregio Arnhem Nijmegen (BRO)
- Locatie-analyse van de vier plannen: Ressen/Nijmegen; Olympus Park/Arnhem; Spoorallee/Zevenaar en Nieuwgraaf/Duiven (BRO).

Ook meegenomen zijn:

- De individuele plannen van de vier locaties;
- Als achtergrondinformatie, het onderzoek van DTNP in opdracht van de KvK en Hoofdbedrijfschap Detailhandel: 'Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid Stadsregio Arnhem Nijmegen'.

Met de bestuurlijke aandachtspunten en onderzoeken als bouwstenen is door de stadsregio een visie opgesteld op de regionale detailhandelsstructuur. De visie is in een aantal bestuurlijke overleggen met de vier meest betrokken gemeenten – Arnhem, Nijmegen, Duiven en Zevenaar – en later ook met de provincie Gelderland, Lingewaard en onze gemeente besproken. Dit heeft op 17 mei 2013 tot bestuurlijke consensus over perifere detailhandel in de stadsregio geleid.

Deze bestuurlijke consensus bestaat er uit dat er regionaal voor is gekozen om de komende drie jaar in te zetten op een beperkte en gefaseerde ontwikkeling van de perifere detailhandel. Deze ontwikkeling vindt plaats in het middengebied tussen de steden Arnhem en Nijmegen en rondom Ikea in Duiven. Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

1. Ressen, Nijmegen: De ontwikkeling vindt in twee fasen plaats, waarbij in de eerste drie jaar uitsluitend ruimte is voor een bouwmarkt (Hornbach) met een maximum van 20.000 m². Invulling van de tweede fase gebeurt op zijn vroegst over drie jaar. Gedurende die periode is het aan de gemeente Nijmegen om tot een passende invulling te komen. Eventuele verdere ontwikkeling zal complementair moeten zijn aan het winkelaanbod in

de binnenstad en bestaande winkelcentra en vindt plaats in afstemming met de (binnenstad)ondernemers. Er zal geen plaats zijn voor mode of winkels voor dagelijkse behoeften.

2. Olympus Park, Arnhem: De ontwikkeling vindt in twee fasen plaats, waarbij in de eerste fase ruimte is voor herinvulling van de Rijnhal (maximaal 5.000 m²) met een grootschalige winkel in sportartikelen (zoals Decathlon). De overgebleven meters zijn in de tweede fase uitsluitend beschikbaar voor de ontwikkeling van leisure (dus geen detailhandel).
3. Nieuwgraaf, Duiven: Ontwikkeling vindt plaats ter versterking van het thema 'in en om het huis'. Er is plaats voor een bouwmarkt en een bruin- en witgoedzaak. Bij verdere doorontwikkeling is enkel ruimte voor kleinschalige gespecialiseerde winkels die het thema versterken. Duiven zal geen aanvullende ruimte krijgen elders binnen de gemeente voor perifere detailhandelsvestigingen.
4. Spoorallee, Zevenaar: Invulling gebeurt op zijn vroegst over drie jaar en zal subregionaal verzorgend zijn en complementair aan de omliggende centra (zoals het centrum van Zevenaar).

Uitzonderingen op de consensus

De gemeente Zevenaar heeft als enige gemeente, aangegeven niet akkoord te gaan met de uitkomst. Daarnaast stelde de provincie vast dat de regionale afspraken op punten afwijken van de provinciale concept-Omgevingsvisie. De komende periode moet duidelijk worden hoe de provincie hiermee omgaat en of en op welke wijze zij het RPD gaat opnemen in haar Omgevingsvisie.

E.e.a. is vertaald in het bijgevoegde concept-RPD.

2. Waarom naar de raad

Aan het begin van dit jaar verzocht u om een kritische stellingname richting de Nijmeegse plannen m.b.t. het Retailpark in Ressen. Dat heeft er toe geleid dat wij een brief hebben gericht aan de gemeente Nijmegen, gezamenlijk ondertekend met het Lingewaardse College. Een afschrift van deze brief (d.d. 6 maart 2013, kenmerk 13uit06110) heeft u ontvangen.

Deze brief heeft er mede toe geleid dat de regionale planontwikkelingen zoals hierboven onder punt 1. is vermeld, werden genormeerd en gefaseerd, waardoor op 17 mei jl. bestuurlijke consensus kon worden bereikt. De afspraken werd vertaald in het concept-RPD. De Stadsregio is voornemens om het RPD ter vaststelling voor te leggen aan de Stadsregioraad op 24 oktober na commissiebehandeling op 10 oktober. Het RPD zal vanaf dan de beleidsafspraken van het Regionaal Plan uit 2006 vervangen. In opmaat naar de besluitvorming in de regioraad vraagt de Stadsregio de regiogemeenten om hun reactie op dit aangepaste RPD.

Het behoud en het versterken van het voorzieningenniveau in onze kernen en het verbeteren van de kwaliteit van de werklocaties zijn speerpunten uit het Overbetuws Sociaal-economisch beleid. Het RPD biedt regionaal beleidskader, met lokale effecten. Om die reden wordt ook u om een reactie gevraagd. Wij hebben inmiddels samen met Lingewaard een concept-reactie opgesteld. Deze treft u bijgevoegd in een concept-brief aan. Ook deze brief ligt aan u ter instemming voor.

3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

Doel van dit voorstel is u kennis te laten nemen van het concept-RPD en de Oplegnotitie (deze werd op 29 augustus door het CvB vastgesteld) zodat u hierover uw visie kunt vormen



en inbreng kunt leveren t.b.v. de regionale besluitvorming omtrent de vaststelling van het RPD.

4. Argumenten en alternatieven

Het RPD is een goede theoretische basis

Mede op uw aandringen gaven wij een kritisch geluid af over de plannen rond het Nijmeegse Retailpark. In grote lijnen was onze kritiek geënt op de planning van deze ontwikkeling. Ten behoeve van een goede verhouding tussen de verschillende verzorgingsniveaus en thema's (respectievelijk reguliere en perifere detailhandel) is in tijden van krimp voorzichtigheid geboden bij het ontwikkelen van nieuwe, grote, concurrerende concepten.

Mede ten gevolge van onze kritische opstelling, zijn de regionale planontwikkelingen in omvang genormeerd en gefaseerd. In de regio leidde dit tot bestuurlijke consensus. Dat maakt ook dat wij op hoofdlijnen kunnen instemmen met het RPD zoals dat nu voorligt. Dit RPD zou naar onze mening in theorie een goede basis kunnen zijn voor een kwalitatief goede detailhandelsstructuur in de regio, inclusief een 'gezonde' verhouding tussen perifere locaties en detailhandel in de binnensteden en omliggende kernen.

Praktijk: zorgen bij effecten pdv op omliggende kernen.

Of beleidskeuzes in het RPD ook daadwerkelijk in de praktijk geëffectueerd kunnen worden, is voor ons nog niet verzekerd. Het RPD besteedt namelijk weinig aandacht aan de uitwerking en uitvoering van de kwalitatieve ambities en geeft geen enkel inzicht in de consequenties van de voorgestelde beleidskeuzes.

Helaas gaat ook de oplegnotitie slechts gedeeltelijk en globaal in op deze belangrijke items. Hiermee blijft onduidelijk of de beleidskeuzes goed uitgevoerd kunnen worden. Hierdoor betwijfelen wij of de beleidskeuzes uit het RPD wel voldoende bijdragen aan (kwalitatieve) beleidsdoelstellingen.

In de aanbiedingsbrief van het RPD werd door de Stadsregio aangegeven dat in de Oplegnotitie een vijftal openstaande bestuurlijke vragen zouden worden uitgewerkt. Zodoende zou deze notitie als achtergrondinformatie op 24 oktober a.s. kunnen dienen om tot een goede besluitvorming te kunnen komen. De belangen van de binnensteden en bestaande kernwinkelcentra vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Het gaat hierbij om vragen als:

1. Wat betekent besluitvorming in de Stadsregioraad voor de gemeente Zevenaar, die voor de ontwikkeling van Spoorallee een goedgekeurd bestemmingsplan heeft?
2. Hoe wil de provincie omgaan met een vastgesteld RPD dat (mogelijk) op punten afwijkt van de Omgevingsvisie? En in hoeverre is juridische borging van het RPD in de verordening van de Omgevingsvisie mogelijk?
3. Hoe kijken partijen als KvK en brancheorganisaties aan tegen de visie op de ontwikkeling van de regionale detailhandelsstructuur?
4. Wat gebeurt er momenteel ter bescherming en versterking van de binnensteden van Arnhem en Nijmegen?
5. Hoe verhoudt een Hornbach/Decathlon/Saturn zich tot de omliggende kernen? Ook wordt aandacht gevraagd voor een goede landschappelijke inpassing van Hornbach.

Op voorhand wordt opgemerkt dat in de ontvangen Oplegnotitie drie items niet zijn uitgewerkt; Het betreft de vragen als genoemd onder punt 1, 2 en deels 5 (wat betreft Saturn). Op deze punten is derhalve nog geen duidelijkheid gegeven. Hieronder gaan wij in op het item "effecten op omliggende kernen en binnensteden."



De effecten van de Hornbach-vestiging.

Marktruimte.

In de notitie is indicatief berekend dat er nog marktruimte is voor dit unieke concept. Wij vragen ons af of dit wel voldoende motivatie is. Als onderbouwing van dit punt in het RPD maar vooral ook gezien de vereisten die in landelijke regelgeving (Bro) opgenomen zijn over het onderbouwen van de behoefte.

In de notitie staat ook dat "in het geval een bestaande bouwmarkt verdwijnt, dit geen negatieve effecten heeft op de verzorgingsstructuur vanwege het ruime aanbod dat dan nog over blijft." Dit roept bij ons vraagtekens op. Als het wegvallen geen negatief effect heeft, kan dat komen doordat met de komst van Hornbach mogelijk een overaanbod aanwezig is. De berekeningen betreffen immers slechts indicaties! Deze zorg wordt met de oplegnotitie niet weggenomen.

Concurrentie.

In de oplegnotitie wordt geconstateerd dat bouwmarkten in omliggende gemeenten, waaronder Overbetuwe, concurrentie zullen ondervinden van de komst van Hornbach. Dit zou echter worden gecompenseerd door de toekomstige woningbouwontwikkelingen.

Helaas is door de Stadsregio niet concreet gemaakt in welke mate er effecten zullen optreden. De negatieve effecten zijn niet cijfermatig onderbouwd. Er wordt naar onze mening gemakkelijk vanuit gegaan dat deze effecten worden opgeheven door de ontwikkeling van nieuwe woningbouw. De Stadsregio gaat er namelijk aan voorbij dat door de huidige markt ook de woningbouwontwikkelingen stagneren, dit terwijl de vestiging van Hornbach wel op voorhand wordt gerealiseerd. Beide ontwikkelingen lopen derhalve niet parallel zodat de vermeende compensatie achterblijft en er een direct negatief effect op voelbaar zal zijn.

Naast concurrentie met bouwmarkten zal een Hornbach ook de aanwezige tuincentra en tuingerelateerde winkels (bloemisterijen) raken. Immers, Hornbach gaat ook uit van een aanzienlijk deel tuinassortiment. Aan deze mogelijke effecten wordt in het geheel voorbijgegaan. Wij verwijzen hierbij ook naar onze opmerking t.a.v. de bescherming van kansrijke clusterontwikkelingen (zie voorts onder "Clusterindeling").

De effecten van de Decathlon-vestiging

Marktruimte en concurrentie

Voor Decathlon wordt door de Stadsregio geconstateerd dat het concept een onderscheidend karakter kent en daarmee voor de consument een toegevoegde waarde heeft. Daarbij wordt geconstateerd dat "de effecten op bestaande sportwinkeliers in de omliggende kernen relatief beperkt zullen zijn en dat hooguit nieuwe aanbieders geen ruimte meer kunnen vinden dan wel bestaande aanbieders in hun uitbreidingswensen beperkt zullen worden."

Hier vragen wij ons af waarop deze aanname is gebaseerd. De Stadsregio maakt ons niet duidelijk of dit een verwachting betreft en of hierover ervaringscijfers bekend zijn. Bovendien is het effect van het beperken van uitbreidingsruimte en een "beperkte daling" van de omzetten bij bestaande winkeliers, ook een negatief effect waarmee ten zeerste rekening gehouden zou moeten worden.

Kwaliteit ook uitgangspunt voor de praktijk

Bij aanvang van het proces om te komen tot het RPD is gezamenlijk met de regiogemeenten vastgesteld dat kwaliteit uitgangspunt moet zijn. In het RPD is in paragraaf 3.2. aangegeven wat bijdraagt aan het bereiken van de gestelde (sub)doelstellingen inzake kwaliteit.

Onderdeel van deze afspraken tot het bereiken van kwaliteit betreffen: themaclustering, branchering, branchevervaging, de juridische borging daarvan en de bereidheid tot handhaving.

De Stadsregio heeft weliswaar een stroomschema opgesteld en zal afzonderlijke marktinitiatieven, ingebracht via de regiogemeenten coördineren en monitoren maar of en



hoe daarmee de gewenste kwaliteit zal worden bereikt, blijkt naar onze mening niet overtuigend uit het RPD. Evenmin geeft de Oplegnotitie hierover duidelijkheid.

Betrokken partijen zouden naar onze mening ruimte moeten bieden voor vernieuwing. Hun handelen dient toekomstbestendig te zijn; het bevorderen van innovatie, onderscheidendheid en kwaliteit en het zoveel mogelijk voorkomen van leegstand. Hiervoor zou naar onze mening het RPD een leidraad moeten zijn.

Wij vinden dat dit helaas onvoldoende is uitgewerkt. Onduidelijk is op welke wijze de regiogemeenten de kwalitatieve (sub)doelstellingen met elkaar gaan bereiken en wat daarvoor al dan niet zal worden gedaan of gelaten.

De mogelijke synergie met andere partners, waaronder de provincie, wordt in het RPD niet nader uitgewerkt. Juiste deze synergie draagt bij aan het bereiken van een breed draagvlak en daarmee de gewenste kwaliteit. Zonder een goede afstemming met de provincie en de overname van het regionale afsprakenkader in de Omgevingsvisie, krijgt uitvoering van de regionale consensus niet de vereiste (juridische) status en ontbreekt een goede regie op dit complexe beleidsthema.

Clusterindeling

Het RPD geeft aan dat naast de ontwikkelingen in Arnhem en Nijmegen een groot accent zal worden gelegd op de ontwikkelingen in Duiven, waar het thema 'In- en om het huis' ontwikkelruimte wordt geboden. Wij ondersteunen het standpunt dat in Duiven de ontwikkeling van een bovenregionaal Wooncluster kansrijk is, dit gezien het reeds aanwezige brede aanbod in de woonbranche, met Ikea als grootste bovenregionale trekker. Overbetuwe heeft een in het verleden toebedeeld pdv-thema grotendeels gerealiseerd op de Aamsepoort. Hier werd Overbetuwe het thema 'Tuin- en buitenleven' toegekend.

Aansluitend op en in directe nabijheid van het (binnen het genoemde thema) ontwikkelde tuincentrum is nog oppervlak beschikbaar. Gezien de nog aanwezige fysieke ruimte ligt het voor de hand dat het Thema Tuin- en buitenleven verder wordt uitgebreid en biedt dit Overbetuwe kansen om hier een sterk cluster te ontwikkelen. Dat is onze ambitie en daarop is onze inzet gericht.

Om daarbij discussies over een mogelijk door partijen ervaren overlap tussen het (deel)thema 'Om het huis' en 'Tuin en Buitenleven' te voorkomen, geven wij aan dat we beleidsmatige keuzen en toelichting voor Duiven en Elst - vanzelfsprekend in onderlinge samenhang en overleg –conform de uitgangspunten in het RPD zullen toepassen. Wij geven in de brief echter aan dat wij hierbij zoeken naar een duidelijke inhoudelijke afbakening van beide clusters zodat beide thema's ook kansrijk ontwikkeld kunnen worden. Dit klemmt des te meer nu ook de vestiging van Hornbach voor een niet onaanzienlijk deel zal voorzien in het tuinassortiment.

Conclusie en aanvullend voorstel aan de regio

Naar onze mening biedt het RPD in theorie een goede invulling aan de komst van een regionale visie op detailhandelsontwikkelingen Deze visie kan een grondslag bieden voor het maken van de juiste regionale en lokale keuzen in de dynamische detailhandelsmarkt.

Wel plaatsen wij op een aantal punten nadrukkelijk kanttekeningen. Wij hebben zorgen over de vertaling van de theorie naar de praktijk. Het RPD geeft op enkele belangrijke onderdelen geen antwoord daarop. Het gaat hierbij dan met name om vragen als: hoe wordt e.e.a. vertaald in juridische regels (omgevingsvisie), hoe wordt het afsprakenkader geborgd en hoe vindt handhaving van thema-ontwikkelingen en brancheringsafspraken plaats. Het gaat ons derhalve om een werkbaar en effectieve, duurzame invulling van het in het RPD vervatte afsprakenkader.

E.e.a verlangt naar onze mening een concreet implementatie/uitvoeringsplan dat gezamenlijk met alle betrokken partners wordt opgesteld en antwoord geeft op de in dit voorstel gemiste onderdelen. Wij pleiten er derhalve nadrukkelijk voor om direct aan de slag



te gaan met de opstelling van een gezamenlijk gedragen implementatieplan. Uit dit implementatieplan zal blijken of het RPD al dan niet bijstelling behoeft; of de theoretische basis al dan niet aangepast moet worden om in de praktijk uitgevoerd te kunnen worden. De in dit voorstel aangegeven kanttekeningen op het ROD en de Oplegnotitie hebben wij verwerkt in de bijgevoegde brief.

Voorstel

Wij stellen u voor in te stemmen met onze concept-reactie zoals vertaald in de bijgevoegde brief die samen met Lingewaard werd opgesteld. Dat betekent dat de Overbetuwse bestuurders tijdens de vergadering van de Stadsregioraad op 24 oktober a.s. zullen inbrengen om in te stemmen met het RPD dat in principe een goed theoretisch kader biedt maar aanvullend (vanwege de hierboven genoemde argumenten) zullen voorstellen om direct aan de slag te gaan met de opstelling van een regionaal implementatieplan.

5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Afhankelijk van uw besluitvorming zal onze concept-brief, indien noodzakelijk, worden aangepast en verzonden naar de Stadsregio. Een afschrift van deze brief ontvangt u aansluitend. Onze bestuurlijk vertegenwoordigers in de Stadsregioraad zullen overeenkomstig de uitgangspunten in de brief hun inbreng geven op 24 oktober a.s. Van deze besluitvorming informeren wij u uiteraard.

6. Communicatie

Na uw raadsvergadering van 1 oktober zullen alle ondernemersverenigingen een afschrift van de gezamenlijke brief met Lingewaard ontvangen. Tevens zal een afschrift naar de Kamer van Koophandel worden verzonden. De besluitvorming op 24 oktober a.s. wordt door de Stadsregio publicitair verzorgd.

7. Kosten, baten en dekking

N.v.t.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th. Hoex MMO

drs A.S.F. van Asseldonk

8. Relevante stukken

1. Regionaal Programma Detailhandel
2. Oplegnotitie d.d. 29 augustus 2013, inclusief een reactie van
3. Concept-brief als reactie op het RPD (samen met Lingewaard)
4. Gezamenlijke brief m.b.t. Retailpark Nijmegen d.d. 6 maart 2013
5. Collegevoorstel d.d. 3 september 2013

Portefeuillehouder: dhr. T. van Asseldonk

Behandelend teammanager voor technische vragen: G.B. Gnodde, tel.: (0481) 362 300,
email: info@overbetuwe.nl