



# DETAILHANDELSVISIE 2014-2019

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2 Analyse</b>  | <b>7</b>  |
| 2.1 De ontwikkeling van de winkelstructuur: veranderend winkellandschap | 7         |
| 2.2 De bestaande winkelstructuur  | 8         |
| 2.3 Overzicht winkelgebieden  | 10        |
| 2.4 De bestaande relatie tussen overheid en detailhandel                | 12        |
| 2.5 Ontwikkelingen in vraag en aanbod                                   | 12        |
| <b>3 Visie op detailhandel in Apeldoorn</b>                             | <b>15</b> |
| <b>4 Ambitie en aanpak</b>  | <b>19</b> |
| 4.1. Uitnodigende Binnenstad  | 19        |
| 4.2 Vitale fijnmazige winkelstructuur                                   | 20        |
| 4.3. Grootschalige en perifere detailhandel (GDV/PDV)                   | 21        |
| 4.4 Specifieke gebieden voor GDV/PDV en tuincentra & kwekerijen         | 22        |
| 4.5 Apeldoorn biedt vestigingsmogelijkheden voor internetwinkels        | 23        |
| <b>5 Rol, uitvoering en maatwerk</b>                                    | <b>25</b> |
| 5.1 Toetsingskader detailhandelsinitiatieven                            | 25        |
| 5.2 Afweging Maatwerk   | 25        |
| 5.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad                                   | 26        |
| 5.4 Leegstand   | 27        |
| <b>Bijlages</b>   | <b>28</b> |
| Bijlage 1 De raadsopdracht  | 28        |
| Bijlage 2 Definitie GDV/GPV   | 30        |
| Bijlage 3 Instrumenten  | 31        |

# Voorwoord

Bij het opstellen van een visie of een beleid komt altijd de vraag boven drijven: wat voor een gemeente wil je zijn? Ook bij het werken aan het detailhandelsbeleid was dat de rode draad: wat zijn we nu als het gaat om winkels in de stad en de dorpen, waarin zijn we sterk, waarin willen we sterker worden? Het is op zich al een opgave om daar de goede keuzes in te maken, maar er komt bij dit beleid nog een lastig element bij: onze rol als overheid in het proces. Wat kun je beïnvloeden? Wat wil je beïnvloeden? En daar is dan een dimensie bijgekomen doordat het gemeentelijk handelen wil uitgaan van de filosofie van de 'andere overheid': meer ruimte voor initiatieven van anderen, minder zelf oppakken, meer inspireren dan regisseren. Op dat vlak is de herijking van de vorige nota over het detailhandelsbeleid meer dan alleen een actualisatie.



De dynamiek in de detailhandel is groot. Wat vandaag nog een veelbelovende ontwikkeling is, kan morgen een kansloze markt zijn. Hoe de opkomst van het webwinkelen zich gaat ontwikkelen, is zeer onduidelijk. Elke grote beweging geeft na verloop van tijd een tegenbeweging, de eerste mensen melden zich al die niet meer 'online' willen zijn. Zet dat door of is dat een marginale beweging? En los van alle dynamiek: hoe bewaren we de sterke kanten van winkelstad Apeldoorn? Ik hecht veel waarde aan de bestaande structuur waarbij voor bewoners om de hoek de mogelijkheid is om dagelijkse boodschappen te doen. Maar hoe bewaken we dat terwijl we toch ook een uitnodigende houding willen hebben in de richting van nieuwe economische initiatieven? Ondernemers moeten zich welkom voelen in Apeldoorn.

Ik denk dat we met deze nota een goed zicht hebben op de actuele stand van zaken én op onze voornemens over het bestuurlijk handelen.

Nathan Stukker  
Wethouder Economische Zaken



# 1 Inleiding

Op 11 juli 2013 heeft de gemeenteraad de raadsopdracht voor de herijking van het gemeentelijke detailhandelsbeleid vastgesteld. Voorafgaand hieraan is de gemeenteraad het gesprek aangegaan met de sector. Tijdens de bijeenkomst 'Apeldoorn Winkelstad?!' voerden ondernemers, belangenvetegenwoordigers en deskundigen een levendige discussie waar het belang werd bepleit voor heldere beleidskeuzes en heldere spelregels. De raads werkgroep heeft mede op basis van deze bijeenkomst de raadsopdracht geformuleerd (bijlage 1 bij deze nota).

In de opdracht is aandacht voor inhoudelijke thema's als de positie van de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur. Verder wordt aandacht gevraagd voor de te onderscheiden rollen van de gemeente in het detailhandelsbeleid en ten tweede om waar dat nodig is maatwerk toe te passen: ruimte bieden voor initiatieven die buiten de kaders van het detailhandelsbeleid vallen. Op die manier komt het aspect van de 'Andere Overheid' ook goed tot zijn recht.

Naast de binnenstad en de fijnmazigheid van de winkelstructuur zijn er nog drie andere thema's die een rol spelen bij dit beleid, te weten de innovatieve ontwikkelingen (internetwinkelen), de perifere en grootschalige detailhandel en de veranderende relatie tussen ondernemers en de overheid.

De gemeentelijke kaders voor detailhandel zijn nu nog versnipperd verwoord in meerdere beleidsdocumenten:

- Detailhandelsvisie 'Een boodschap voor iedereen' (raadsbesluit 2002);
- 'Supermarktnotitie Apeldoorn' (raadsbesluit 2008);
- Nota 'Perifere en grootschalige detailhandel gemeente Apeldoorn, herijking van beleid' (raadsbesluit 2010);
- Regeling 'Tuincentra in bestemmingsplannen' (besluit b en w 2005).

Het integreren van de beleidslijnen in een integraal beleidsdocument zorgt voor eenduidiger beleid over dit onderwerp. Met het vaststellen van dit nieuwe beleidsdocument vervallen de genoemde nota's.

## Randvoorwaarden

Voor het nieuw te formuleren detailhandelsbeleid heeft de gemeenteraad de volgende randvoorwaarden meegegeven:

- Maak inzichtelijk wat de consequenties zijn wanneer door de raad vastgestelde kaders wijzigen door de actualisatie van het detailhandelsbeleid.

- Geef helder aan welke rol de gemeente heeft bij de te onderscheiden onderdelen van het detailhandelsbeleid (bijvoorbeeld alleen een regierol of juist meer een actieve rol).
- Geef aan welke instrumenten de gemeente heeft om aan de onderdelen van het detailhandelsbeleid invulling te geven.
- Uitgangspunt zal moeten zijn dat de raad altijd betrokken wordt bij maatwerkoplossingen.

Deze visie heeft een doorlooptijd van vijf jaar en dat heeft duidelijke redenen. Het winkellandschap verandert voortdurend. De sector is dynamisch en speelt continu in op veranderingen. Beleidskaders kunnen de snelheid van deze nieuwe ontwikkelingen niet bijhouden. Het is goed om na vijf jaar de balans op te maken (onder andere via monitoring) en mogelijk kaders op onderdelen bij te sturen. Tevens is in de nota gekozen voor verruiming op onderdelen waarvan de uitwerking pas na een langere periode zichtbaar is. Vijf jaar is in dit kader een goede periode voor evaluatie van de nota.

## Leeswijzer

In de onderhavige nota wordt de raadsopdracht uitgewerkt in detailhandelsbeleid 2014-2019. De opbouw van deze nota gaat na de inleiding als volgt:

## 2. Analyse detailhandel in Apeldoorn

De huidige detailhandelsstructuur in Apeldoorn wordt tegen het licht gehouden aan de hand van historische ontwikkeling, rol van de overheid, facts & figures, trends & ontwikkelingen. De analyse gaat over het ontstaan van het nu én over het nu.

## 3. Visie detailhandelsbeleid

Welke beleidsinspiratie komt er vanuit de Structuurvisie, het regieplan Binnenstad en de raadsopdracht? Welke ambities vloeien voort uit dat beleid? De visie beschrijft waar Apeldoorn wil staan in 2019 en waarom dat is.

## 4. Ambitie en aanpak

De afzonderlijke ambities vragen om een concrete aanpak. Per ambitie wordt aangegeven hoe we te werk gaan en welke concrete maatregelen genomen worden.

## 5. Rol, uitvoering en maatwerk

Welke rol kan een gemeente kiezen bij het detailhandelsbeleid? Er is behoefte aan vrijheid binnen kaders, maar hoe werkt die 'vrijheid' dan? Dit hoofdstuk gaat over het concretiseren van het 'maatwerk'.



Beeld van de Hoofdstraat in 1972

## 2 Analyse

### 2.1 De ontwikkeling van de winkelstructuur: veranderend winkellandschap

Het winkellandschap verandert. Denk aan de opkomst van internetwinkels en de toenemende schaalvergroting bij de supermarkten.

De sector is dynamisch en speelt continu in op veranderingen. Winkelplanning vraagt vaak om maatwerkoplossingen. Niet altijd sluiten de beleidslijnen daarbij aan. Soms passen initiatieven niet binnen de kaders, maar dragen wel bij aan een verdere versterking van de voorzieningenstructuur. Deze herijking biedt een goede mogelijkheid om een leidraad te ontwikkelen en om passend in te spelen op de dynamiek. Dit sluit aan bij de gedachte van de structuurvisie. We willen uitnodigend zijn en ruimte bieden voor nieuwe initiatieven.

De structuurvisie roemt het fijnmazige voorzieningenaanbod in Apeldoorn. De meeste dagelijkse voorzieningen zijn in de buurt te vinden en zijn in ieder geval in de wijk aanwezig. Het zijn verworvenheden voor de inwoners die zijn ontstaan in een sector waar de ontwikkelingen elkaar snel opvolgen. Hoe is dat zo ontstaan? We duiken de geschiedenis in!

#### Historisch overzicht

Eind jaren 40 is er de opkomst van de kruidenierswinkels. Dat waren winkels waar voor het eerst schaalgrootte concurrentievoordelen betekende: meer keuze tegen lagere prijzen. De introductie van de zelfbediening daarna zorgde voor een ware winkelrevolutie. De opkomst van supermarkten en daarna de warenhuizen zorgde voor toenemende concurrentie voor (vers) speciaalzaken en kruidenierszaken. Daarbij kwam dat vanaf de jaren 80 ketenvorming en (inter) nationale aanbieders steeds meer grip op het Nederlandse winkellandschap kregen. Het effect laat zich in veel centra zien. Filialisering van het winkelbedrijf groeit, de zelfstandige ondernemer verdwijnt langzaam uit het straatbeeld.

Apeldoorn telt in 2013 circa 1.050 winkels met een totale omvang van 275.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (wvo). Winkelvloeroppervlak is de voor het publiek toegankelijke oppervlakte voor verkoop (en uitstalling) van detailhandelsartikelen. Die omvang

van 275.000 m<sup>2</sup> is langzaam zo gegroeid. In de vooroorlogse wijken van Apeldoorn is zichtbaar waar vroeger kleine speciaalzaken gevestigd waren: letterlijk de winkel om de hoek. Aan onder meer de Asselsestraat, Koninginnelaan en Arnhemseweg zien we de eerste clustering van winkels ontstaan. Niet planmatig van opzet, maar historisch zo gegroeid.

Na de oorlog groeit Apeldoorn snel. Met de realisatie van woonwijken worden nieuwe, planmatig opgezette, winkelgebieden gerealiseerd, waarvan Orden een van de eerste in Apeldoorn is. De planmatige opzet zien we ook in De Maten, waar de voorzieningenstructuur op een wijze is opgezet dat er sprake is van een centrale drager (De Eglantier) met daaromheen kleinere buurtstrips.

Veel van de Apeldoornse dorpen beschikken over een redelijk compleet voorzieningenaanbod. De inkomsten vanuit het toerisme zorgen voor extra draagkracht in de dorpen. Mede als gevolg hiervan is de omvang van het winkelaanbod in de dorpen, tegen landelijke trends in, stabiel en van hoog niveau.

Aan de Hoofdstraat ontstaat in de jaren 70 de 'Winkelpromenade'. Een begrip in Apeldoorn en omstreken met onder andere vestigingen van C&A, V&D en Kreymborg. Van de kleinschaligheid van toen, is inmiddels geen sprake meer. Nationale en internationale ketens hebben hun intrek genomen in de binnenstad.

De binnenstad van nu is veel meer dan een winkelgebied. Op een klein oppervlak komen winkelen, cultuur en uitgaan samen. De binnenstad is daarmee uitgegroeid tot de plek waar jaarlijks ongeveer 12 miljoen<sup>1</sup> bezoekers komen. Niet alleen Apeldoorners, maar ook bezoekers uit omliggende plaatsen en toeristen bezoeken regelmatig de binnenstad.

Het laatste decennium is het zogenaamde 'online shoppen' in opmars. Gevreesd wordt dat het winkelen via het web het voortbestaan van de fysieke winkel bedreigt op termijn. Winkelen zou alleen nog via grote koopdozen aan de rand van de stad gebeuren: even het aangeklikte product zelf halen. De vraag is of het zo'n vaart loopt. De consument heeft er een aankoopkanaal bij gekregen. We zien dat 'clicks en bricks' steeds vaker samen gaan.

<sup>1</sup> Winkelpassantentellingen Apeldoorn Centrum 2013, Locatus 2013

Inretail<sup>2</sup> heeft in 2010 een toekomstvisie<sup>3</sup> op het Nederlandse winkellandschap gepresenteerd. Deze visie, getiteld Retail 2020, beschrijft de onzekere toekomst van winkels en winkelen. Een aantal vaste waarden uit het verleden gaat veranderen: minder economische groei, dalende bestedingen en geen groei van de bevolking. Gevolg? Onder andere afnemende behoefte aan winkels, meer leegstand, specialisatie, kleinere winkels, onzeker consumentengedrag, etcetera.

De situatie nu is anders dan tien jaar geleden toen de vorige detailhandelsvisie werd geschreven. Toen was er nog sprake van groei, van meer en grotere winkels. De tijd van hoogconjunctuur en fysieke uitbreiding van winkels is afgelopen. Focus gaat uit naar kwaliteitsverbetering en versterken van de bestaande winkelstructuur. Wat dat betreft blijft alles anders!



## 2.2 De bestaande winkelstructuur

- In de gemeente Apeldoorn zijn circa 1.050 verkooppunten met een totaal winkelloppervlak van 270.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (wvo). Sinds 2003 is het winkelaanbod met circa 100 verkooppunten toegenomen en het winkelloppervlak met 27.000 m<sup>2</sup>.
- Apeldoorn telt 25 winkelgebieden. De binnenstad is met circa 80.000 m<sup>2</sup> wvo veruit het meest omvangrijk. Kenmerkend voor de binnenstad is de enorme variatie in het winkelaanbod. Van de grote steden kent Apeldoorn na Haarlem de meeste variatie in de winkelbranchering<sup>4</sup>.
- De omvang van het winkelaanbod is omvangrijker dan gemiddeld in plaatsen met een vergelijkbaar inwoneraantal (zie tabel 2.1). Het aantal winkels in de dagelijkse sector is iets lager dan op basis van het inwoneraantal verwacht kan worden. Dit duidt op een beperkter aantal winkel met gemiddeld een grotere omvang.
- Het primaire verzorgingsgebied voor de winkelvoorzieningen is de gemeente Apeldoorn. Dit blijkt uit koopstromenonderzoek<sup>5</sup>. Voor niet-dagelijkse artikelen is Apeldoorn voor consumenten in de regio een voorname aankooplocatie (zie afbeelding 2.1). Ondanks de regiopositie is het consumentenpotentieel

in de directe omgeving betrekkelijk beperkt. Te verklaren vanuit de groene en lommerrijke omgeving, de Veluwe. Omliggende steden als Deventer, Amersfoort en Ede hebben daarbij elk ook hun eigen verzorgingsgebied.

- In 2013 staat circa 10% van alle winkelpanden in Apeldoorn leeg. In vergelijking met steden van dezelfde omvang is de leegstand in Apeldoorn betrekkelijk hoog. De leegstand in Amersfoort (5,5%), Arnhem (8,0%) en Nijmegen (8%) is lager. Leegstand volledig oplossen is niet mogelijk, er is altijd enige mate van leegstand vanwege wisselingen en dergelijke (frictieleegstand).
- Detailhandel is een belangrijke economische factor. De werkgelegenheid in Apeldoorn bedraagt circa 7.000 banen, de jaarlijkse omzet is geschat op circa 800 miljoen euro<sup>6</sup>. Daarnaast zijn er veel (toeleverende) bedrijven die werk en omzet genereren.

<sup>2</sup> Inretail, voorheen CBW-mitex en grootste brancheorganisatie in Nederland voor winkeliers in de branches wonen, mode, schoenen en sport  
<sup>3</sup> www.retail2020.nl

<sup>4</sup> CBS, 2013

<sup>5</sup> Koopstromenonderzoek Oost-Nederland, Gemeente Apeldoorn, kern Apeldoorn 2010

<sup>6</sup> Koopstromenonderzoek Oost-Nederland, Gemeente Apeldoorn, kern Apeldoorn 2010



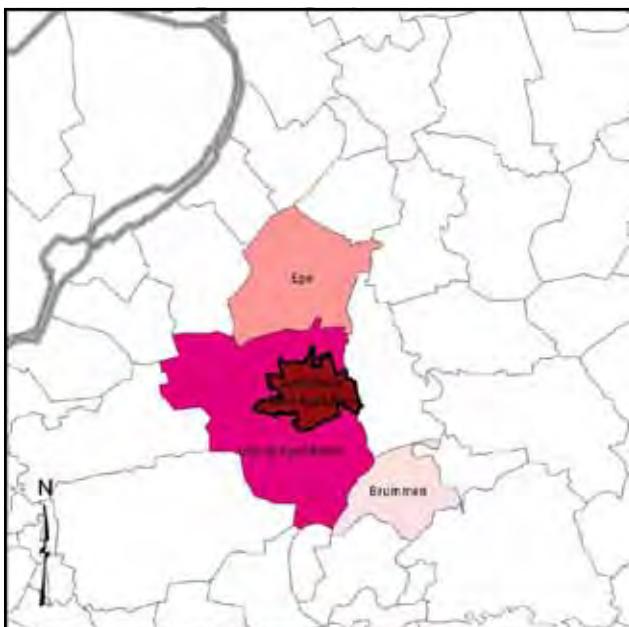
| Tabel 2.1 Winkelaanbod per 1.000 inwoners |                        |                        |
|---|------------------------|------------------------|
|   | Gemeente Apeldoorn     | Gemiddeld*             |
| Winkelomvang dagelijks                    | 345 m <sup>2</sup> wvo | 340 m <sup>2</sup> wvo |
| Winkelomvang niet-dagelijks               | 142 m <sup>2</sup> wvo | 133 m <sup>2</sup> wvo |
| Aantal verkooppunten dagelijks            | 1,50 vkp               | 1,65 vkp               |
| Aantal verkooppunten niet-dagelijks       | 4,46 vkp               | 4,43 vkp               |
| Leegstand aantal winkels (in %)           | 10%                    | 8%                     |

\* Gemiddeld winkelaanbod in steden 100.000 - 175.000 inwoners, Cijfers afkomstig van Locatus, bewerking gemeente Apeldoorn

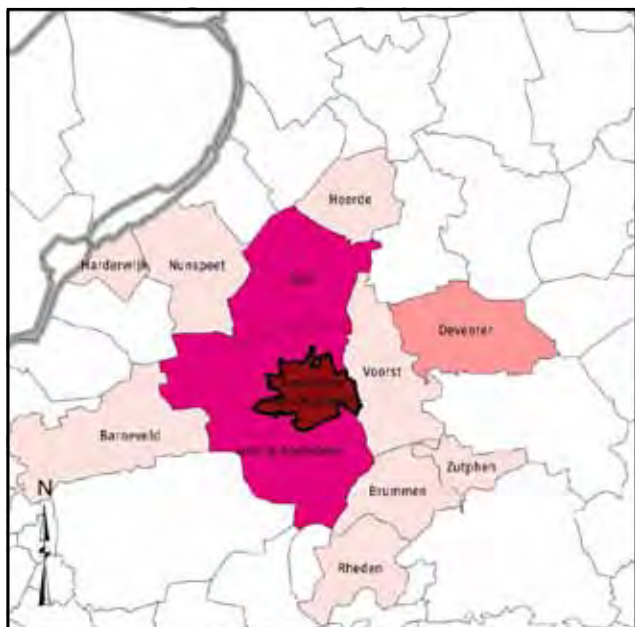
| Tabel 2.2 Ontwikkeling koopstromen kern Apeldoorn |           |      |                |      |
|---|-----------|------|----------------|------|
| Apeldoorn   | Dagelijks |      | Niet-dagelijks |      |
|   | 2005      | 2010 | 2005           | 2010 |
| Binding*  | 97%       | 96%  | 90%            | 79%  |
| Toevloeiing**                                     | 11%       | 13%  | 30%            | 31%  |

\* Binding: Aandeel inwoners Apeldoorn dat voor betreffende branche artikelen in Apeldoorn koopt

\*\* Binding: Aandeel van de omzet dat voor betreffende branche afkomstig is van buiten Apeldoorn



Herkomst draagvlak dagelijkse artikelen









Herkomst draagvlak niet-dagelijkse artikelen

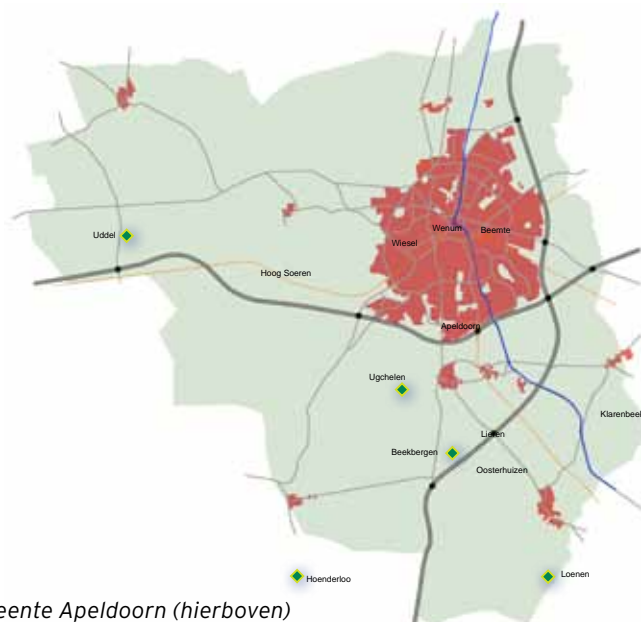
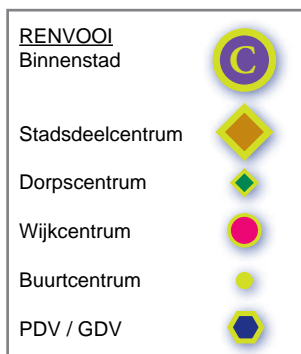
Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland, Gemeente Apeldoorn, kern Apeldoorn 2010

## 2.3 Overzicht winkelgebieden

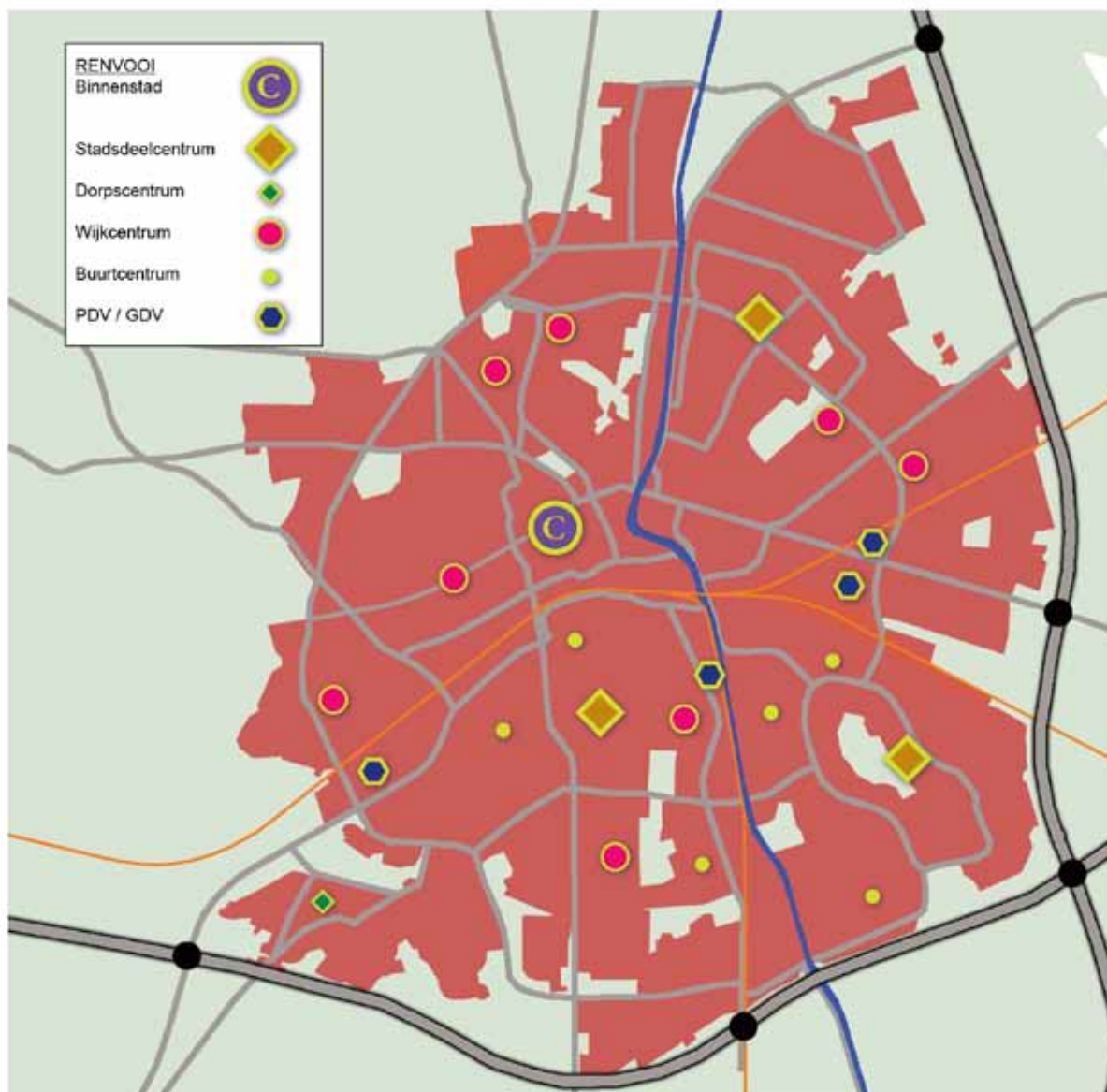
De lokale winkelstructuur kent een zekere gelaagdheid. Winkelgebieden verschillen van elkaar in omvang, samenstelling en bezoekmotief. In de volgende tabel staan de verschillende winkelgebieden

zoals Locatus deze hanteert. Buiten de genoemde winkelgebieden zijn ook winkels gevestigd. Het aantal is te klein of te ligt te verspreid om aan te duiden als winkelgebied en zijn niet opgenomen in het overzicht. Bijvoorbeeld verspreide winkels in dorpen, op bedrijventerreinen of in woonwijken.

| <b>Binnenstad</b>  |   |
|--|---|
| <b>Winkelgebied</b><br><b>Functie</b><br>     | Kernwinkelgebied<br>Het visitekaartje van Apeldoorn. Binnenstad is dag attractie, smeltkroes van winkelen, wonen uitgaan en cultureel bezoek  |
| <b>Stadsdeelcentra</b>   |   |
| <b>Winkelgebieden</b><br><b>Functie</b><br>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anklaar</li> <li>• Hart van Zuid</li> <li>• De Eglantier</li> </ul> Dagelijkse boodschappen i.c.m. uitgebreid niet-dagelijks aanbod. Daardoor ook een recreatief karakter. Wijk overstijgend verzorgingsgebied.  |
| <b>Dorpscentra</b>   |   |
| <b>Winkelgebieden</b><br><b>Functie</b><br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beekbergen</li> <li>• Hoenderloo</li> <li>• Loenen</li> <li>• Uddel</li> <li>• Ugchelen</li> </ul> Aankoop dagelijkse artikelen, vergeten boodschap. Beperkt niet-dagelijks aanbod. Ontmoetingsplek in dorp.   |
| <b>Wijkcentra</b>  |   |
| <b>Winkelgebieden</b><br><b>Functie</b><br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asselsestraat</li> <li>• De Mheen</li> <li>• Het Fort</li> <li>• Kayershof</li> <li>• Kerschoten</li> <li>• Koninginnelaan</li> <li>• Ordenplein</li> <li>• Schubertplein</li> </ul> Aankoop dagelijkse artikelen, beperkt niet-dagelijks aanbod. Ontmoetingsplek in de wijk/buurt |
| <b>Buurtcentra</b>   |   |
| <b>Winkelgebieden</b><br><b>Functie</b><br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arnhemseweg</li> <li>• De Maat</li> <li>• Gildenhof</li> <li>• Hoge Dries</li> <li>• Maasstraat</li> <li>• Muskietersveld</li> </ul> Aankoop dagelijkse artikelen, vergeten boodschap. Ontmoetingsplek in de wijk/buurt  |
| <b>Perifere en Grootschalige Detailhandel Vestigingen</b>  |   |
| <b>Winkelgebieden</b><br><b>Functie</b><br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Voorwaarts</li> <li>• Woonboulevard Het Rietveld</li> <li>• Europaweg</li> <li>• Kanaal Zuid</li> </ul> Aankoop van grootschalige en volumineuze artikelen op plekken die doorgaans doelgericht worden bezocht.   |



Overzicht winkelgebieden in Apeldoorn (hieronder) en gemeente Apeldoorn (hierboven)



## 2.4 De bestaande relatie tussen overheid en detailhandel

Het wettelijke kader voor het ruimtelijk detailhandelsbeleid is, naast de Grondwet en gemeentewet, gelegen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Dit is een formele rol, detailhandelsbeleid wordt ingezet als onderbouwing of toetsingskader van bestemmingsplannen. Zonder een overkoepelend detailhandelsbeleid kan per bestemmingsplanprocedure geen afzonderlijke afweging over winkels worden gemaakt. Dit zou tot rechtsongelijkheid leiden en onevenwichtig bestuur.

Maar detailhandelsbeleid draagt tevens bij aan het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities op verschillende beleidsterreinen. Zo bestaat een deel van de detailhandelsstructuur uit basisvoorzieningen, voorzieningen die voor elke inwoner bereikbaar moeten zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de winkels voor dagelijkse boodschappen, zoals de supermarkten. Een goede detailhandelsstructuur maakt een plek aantrekkelijk voor bewoners en bezoekers en is daarmee een belangrijke economische factor. Bovendien draagt het bij aan de leefbaarheid van stad, wijken en dorpen. In dat licht is detailhandelsbeleid van belang, om initiatieven integraal en gemeentebreed af te wegen.

Ook de provincie Gelderland doet uitspraken over detailhandel in haar recente ontwerp omgevingsvisie met bijbehorende verordening. Voor een toekomstbestendige winkelstructuur stelt de provincie meer dan voorheen de bestaande voorraad centraal. Daarbinnen gaat het om een mix van onder meer vernieuwen, herstructureren en sloop. Op nieuwe plannen voor perifere grootschalige locaties wil de provincie niet meer inzetten, de verordening is hierin restrictief. Bovendien vraagt de provincie meer regionale afstemming.

De relatie tussen maatschappij en overheid is al een tijd aan het veranderen. De overheid die louter de regels controleert, is steeds meer 'partner' geworden. Voor de verbeteringen van winkelcentrum Orden heeft de gemeente op actieve wijze de samenwerking gestimuleerd tussen betrokken partijen. De formele rol van de gemeente beperkte

zich in dit geval tot het bestemmingsplan. Ondernemers zoeken zelf naar nieuwe samenwerkingsverbanden en daar willen zij de gemeente laten aanhaken. Meer als gelijkwaardige partner dan als formele overheid.

Waar de overheid het afgelopen decennium bij de planontwikkeling vaak een actieve en formele rol had (actieve verwerving van gronden en opstellen, maken ontwikkelingsplannen, etcetera.) is de tendens inmiddels gewijzigd in een meer inspirerende houding en neemt de overheid bij concrete planontwikkeling minder de regisserende rol op zich. Deze wijziging komt voort uit de visie op de 'Andere Overheid', alsmede uit het aangepaste wettelijk kader (wijzigingen in Wro). Hierbij kan worden gedacht aan de wijzigingen in het in het instrumentarium rond kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen, zodat het voor de gemeente niet meer noodzakelijk is actieve grondpolitiek te voeren.

## 2.5 Ontwikkelingen in vraag en aanbod

Detailhandel is een dynamische sector die voortdurend in beweging is. Wat gebeurt er zoal?

Ontwikkelingen aan de aanbodzijde: wat doen de ondernemers?

- **Schaalvergroting van winkels** Het gemiddelde winkeloppervlak neemt toe. In de afgelopen tien jaar is het winkelvloeroppervlak in Nederland met 25% gegroeid tot 30 miljoen m<sup>2</sup>wvo (winkelvloeroppervlak). Het gemiddelde oppervlak van winkels is in tien jaar tijd gegroeid van 215 m<sup>2</sup>wvo naar 266 m<sup>2</sup>wvo.
- **Filialisering neemt toe** Het aandeel filiaalbedrijven groeit; de kleine zelfstandige ondernemer verdwijnt. In tien jaar tijd nam het aandeel filiaalbedrijven toe van 28% naar 35%.
- **Totaal aantal winkels neemt af** Het totaal aantal winkels in Nederland daalt. In tien jaar tijd is het aantal winkels per 1.000 inwoners gedaald van 6,4 naar 6,0. Dalende omzet per m<sup>2</sup> De omzet blijft achter bij de groei van het winkeloppervlak met als gevolg een dalende omzet per m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak.
- **Steeds minder bedrijfsopvolgers bij zelfstandige ondernemers** Een groeiend percentage van de ondernemers gaat met pensioen.

Meer dan voorheen stoppen zelfstandigen zonder dat er sprake is van opvolging.

- **Stagnerende ontwikkeling perifere detailhandelsclusters** Schaalvergroting heeft de afgelopen jaren hoofdzakelijk plaatsgevonden in de periferie. Belangrijke concurrentievoordelen van deze locaties waren voorraad, prijs en bereikbaarheid. Deze locaties hebben het economisch moeilijk vanwege de opkomst van onder meer internet waardoor traditionele concurrentievoordelen niet meer gelden.
- **Afnemende betrokkenheid overheden** Vanwege bezuinigingsopgaven nemen vanuit de overheid de mogelijkheden af om te participeren in (her)ontwikkelingsopgaven.
- **Branchevervaging** Winkeliers verbreden het assortiment, en wel zodanig dat het aanbod van winkels elkaar gaan overlappen. Door de toenemende branchevervaging verdwijnt ook langzaam de traditionele driedeling in bezoekmotieven; dagelijkse boodschappen, recreatief winkelen en doelgericht aankopen doen. Met als gevolg dat winkels en winkelgebieden steeds meer naar elkaar toekruipen.

Ontwikkelingen aan de vraagzijde:  
wat doen de consumenten?

- **Het belang van internetwinkelen neemt toe** In tien jaar tijd zijn de consumentenbestedingen via internetwinkelen gegroeid van 3 miljard naar 10 miljard euro. In dezelfde periode is er nauwelijks groei van de bestedingen in de reguliere detailhandel.
- **Beperkte groei bevolking** Het inwoneraantal in Nederland groeit beperkt. De rek is daarmee uit de potentiële afzetmarkt en de consumentenbestedingen. In Apeldoorn groeit de bevolking licht. Van 157.000 nu naar 161.000 over 20 jaar<sup>7</sup>.
- **De vergrijzing neemt toe** De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse bevolking stijgt. Uit statistiek blijkt dat oudere consumenten minder besteden: het omzetspotentieel van winkels daalt.
- **Veranderende consumentenvoorkeuren** Consumenten oriënteren zich meer via internet en kopen doelgericht. Interesse in perifere grootschalige winkelgebieden neemt af. Voorts zijn consumenten door de

toename van het winkelaanbod en mobiliteit minder trouw aan winkelgebieden.

- **Toenemend belang kwaliteit en beleving** Door de groei van de mobiliteit en de keuzemogelijkheden voor de consument groeit de concurrentie tussen winkelgebieden. Omvang en keuzemogelijkheden aan winkels zijn niet primair de belangrijkste bezoekmotieven. Het belang van winkelcentra als verblijfsgebied, met beleving en goede ondersteunende voorzieningen neemt in belang toe. Ondernemers moeten daarbij meer moeite doen om consumenten te verleiden. Het is niet (meer) vanzelfsprekend dat consumenten kopen.

<sup>7</sup> Houvast in onzekere tijden; Demografische prognoses gemeente Apeldoorn. Rigo, September 2011



7 Houvast in onzekere tijden; Demografische prognoses gemeente Apeldoorn. Rigo, September 2011

# 3 Visie op detailhandel in Apeldoorn

In dit hoofdstuk beschrijven we de visie op de toekomstige detailhandelsstructuur in de gemeente Apeldoorn, het schetst de stip.

Bij het kiezen daarvan laten we ons leiden door de raadsopdracht, de structuurvisie en de analyse van onze huidige detailhandelstructuur (hoofdstuk 2).

In de raadsopdracht geeft de gemeenteraad van Apeldoorn prioriteit aan de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur in de wijken en dorpen van Apeldoorn. Diezelfde prioriteiten zien we terug in de structuurvisie Apeldoorn Buitenstad. Daarin staat:

*Het bijzondere wooncomfort in Apeldoorn is in hoge mate het gevolg van het opvallend fijnmazige aanbod van voorzieningen. De meeste dagelijkse voorzieningen zijn in de buurt te vinden en zijn in ieder geval in de wijk aanwezig. Daarnaast biedt het centrumgebied een breed aanbod aan niet dagelijkse en culturele voorzieningen, waaronder een sterke kunstcollectie. De fijnmazigheid van de voorzieningenstructuur is een kwaliteit die onder druk kan komen te staan als gevolg van (economische) schaalvergroting. Ook de kwaliteit van het winkelaanbod in het centrumgebied vraagt aandacht, omdat die achterblijft ten opzichte van centra van omliggende steden. Vandaar dat wij inzetten op:*

- *Het zoveel mogelijk handhaven van het aanbod van dagelijkse voorzieningen in de wijken en buurten;*
- *Verbetering van de concurrentiepositie van het centrum van Apeldoorn door het winkelaanbod te verbreden en de verblijfskwaliteit op een hoger niveau te brengen.*

*In veel dorpen moeten we de komende jaren rekening houden met afname van de bevolking of met stabilisatie. Handhaving van de (vaak relatief goede) voorzieningenniveaus in de dorpen zal vooral gedragen moeten worden door het inzetten op leefbaarheid, op het multifunctioneel maken van voorzieningen, door het maken van slimme combinaties, en door versterking van het draagvlak dat toerisme en recreatie biedt.*

In het vorige hoofdstuk hebben we het veranderende winkellandschap geschetst. Duidelijk wordt, de structuurvisie concludeert dit ook, dat het niet vanzelf goed gaat met de detailhandel in Apeldoorn. De leegstand neemt toe en zit inmiddels op 10%, de omvang van de winkels in m<sup>2</sup> groeit, het aantal winkels neemt af, de consumentenbestedingen nemen af en van die bestedingen loopt steeds meer via het online kanaal. Aan de vraagzijde zien we dat de consument grilliger wordt en makkelijker varieert tussen kernwinkelgebieden, dat kwaliteit en beleving steeds belangrijker wordt om de consument te trekken en dat internetwinkelen een onstuimige groei laat zien. Apeldoorn beschikt in verhouding tot andere gemeenten over heel veel winkels, juist vanwege de fijnmazige structuur die we van oudsher kennen. Daling van consumentenbestedingen, een toename van internetwinkelen en toenemend wisselgedrag van consumenten tussen winkelcentra zet die fijnmazigheid fors onder druk. Hoe lang houdt de markt dit fijnmazige aanbod in de lucht en hoe houden wij met de markt de leefbaarheid en veiligheid in en rondom de vele centra op voldoende niveau? Voor het kernwinkelgebied in het centrum geldt dat die weliswaar een breed assortiment kent, maar slecht scoort op landelijke aantrekkelijkheidslijstjes en een beperkte regionale basis kent. De afhankelijkheid van de Apeldoornse consument is groot en ook die gedraagt zich steeds grilliger en mobieler. De hamvraag is hoe we tegen deze achtergrond een bruisende uitnodigende binnenstad realiseren en wat het belang daarvan is.

## **Stip aan de horizon detailhandel Apeldoorn**

Als centrale ambitie kiezen we voor een binnenstedelijk kernwinkelgebied dat met gemak, op onderscheidende kenmerken, de concurrentie aan kan met andere kernwinkelcentra in Oost-Nederland. Een uitnodigend centrum dat te voet, met de fiets, openbaar vervoer en met de auto goed en snel bereikbaar is. Een kernwinkelgebied dat herkenbaar is als centrum van de 'buitenstad', waar winkelen een 'buitenstad'-beleving is geworden. Herkenbaar in de inrichting van de openbare ruimte, in de beleving van de winkelstraten, in het winkelassortiment waarin we ons onderscheiden, in de onorthodoxe en spannende retailcombinaties

en nieuwe concepten. *Modern, bezield, vergroend.* Dit kernwinkelgebied is het knooppunt in een groot web van winkelcentra in de dorpen en wijken. Apeldoorn als buitenstad op de Veluwe met een belangrijke toeristische en recreatieve functie heeft belang bij een fijnmazig web aan winkelcentra. Met die centra worden zowel de inwoners van onze gemeente als de bezoekers aan de Veluwe regio gefaciliteerd. We koesteren de fijnmazigheid, faciliteren concepten die bijdragen aan de vitaliteit van de verschillende winkelcentra en zoeken hiervoor de ruimte binnen de regelgeving. Recreatie en toerisme bieden een kans voor onze fijnmazige structuur, zeker in de dorpen. De vitaliteit wordt vergroot als de winkelcentra in de dorpen niet alleen afhankelijk zijn van bestedingen van Apeldoorners, maar ook toerist en recreant als consument aan zich binden. Tegelijk aanzelen we niet om actief en meer dwingend partijen uit te nodigen tot ingrijpen als verloedering optreedt en de veiligheid in het gedrang is.

Onze stip aan de horizon bestaat vooreerst uit het binnenstadscentrum als knooppunt in een fijnmazig web met winkelcentra in dorpen en wijken. Dit fijnmazige web van winkels met in het hart een uitnodigend kernwinkelgebied kent een aantal PDV/GDV-ankers die als satellieten, dichtbij de poorten van de stad, en met ieder een stevig onderscheidend kernprofiel, voorzien in de behoefte van consumenten om snel en doeltreffend aankopen te doen. Hier kunnen zij bulk- en/of grote goederen inkopen waarbij vaak directe nabijheid van de auto noodzakelijk is, evenals een snelle toegang tot het hoofdwegennet. Sterke PDV/GDV-locaties hebben ook een regionale aantrekkingskracht. Juist voor de regionale consument is een herkenbaar onderscheidend kernprofiel van belang. Deze consument brengt immers een doelgericht bezoek. Daarmee zijn de PDV/GDV-locaties een kans om een deel van die consumentenstroom te verleiden tot een combinatiebezoek met ons kernwinkelgebied: de PDV/GDV-satellieten als uitnodiging voor een bezoek aan ons centrum. Een voorbeeld hiervan is de Voorwaarts waar een leisure profiel groeit aan ons hoofdwegennet, een NS-station en in de nabijheid van de afritten A1 en A50. Het is tegelijk een locatie die met één zichtbare as, de Deventerstraat,

verbonden is met ons kernwinkelgebied. Een as die, zo zien we bij grootschalige evenementen, als een uitnodigende rode loper werkt.

Temidden van dit fysieke web dat groots en kleinschalig tegelijk is, zal Apeldoorn planologisch gedifferentieerd ruimte geven aan internetwinkelen. De groei van internetwinkelen leidt tot minder consumentenbestedingen bij de reguliere retail. Hoe het winkellandschap zich vervolgens gaat ontwikkelen is onduidelijk maar de groei van internetwinkelen zien we als een gegeven waar we als gemeente pro-actief mee om willen gaan. Hier willen wij ruimte geven binnen een aantal kaders. In ons fijnmazige web van winkelcentra moedigen we combinaties van traditionele retail met uitgiftepunten van internetwinkels aan. Op bedrijventerreinen wordt, planologisch en juridisch, ruimte gegeven worden aan opslagfaciliteit. Apeldoorn IT-stad is ook een fysieke 'hub' voor internetbedrijven. We willen faciliterend zijn aan het feit dat Apeldoorn als ZZP-stad vele inwoners kent die vanuit huis een kleine en soms zelfs grote internetbusiness exploiteren. Als de huisvesting zich daarvoor leent en de veiligheid wordt geborgd, zien we kansen, natuurlijk met als randvoorwaarde dat er geen fysiek klantcontact plaatsvindt om de eenvoudige reden dat de parkeerdruk die dat met zich meebrengt, de kwaliteit van wonen in de buitenstad teveel onder druk zet.

De Apeldoornse detailhandel zoals hiervoor geschetst, kent een profiel dat past bij de identiteit van onze gemeente en regio. Deze detailhandel is door zijn fijnmazigheid én compleetheid aantrekkelijk voor consumenten van ver, voor toeristen en recreanten. De Apeldoornse detailhandel onderscheidt zich met een herkenbare 'buitenstad'-signatuur van andere winkelsteden in Oost-Nederland en maakt van zijn bijzonderheid zijn grootste kwaliteit. Bij woorden horen ook daden. Een detailhandelsstructuur zoals we hier schetsen, vraagt op het ene moment om gebundelde inspanningen vanuit verkeer-parkeren-binnenstad-ruimtelijke kwaliteit-cultuur-leisure-recreatie-toerisme. En op een ander moment om specifiek en gedurfd handelen. Het vraagt om laveren tussen ruimte geven én heldere spelregels en navolgbaarheid in overheidshandelen. Oftewel: ruimte geven vanuit heldere kaders.



### **Rolopvatting gemeente**

De geschetste stip aan de horizon vraagt om een overheid die meer doet dan alleen het planologisch toetsen en vervolgens faciliteren van ontwikkelingen. De Apeldoornse detailhandelstructuur zoals we die in optima forma voor ogen hebben ontstaat niet door niets te doen. Het vraagt iets van marktpartijen en lokale overheid én partnerschap tussen deze twee. Want als we één ding zeker weten dan is het wel dat we weliswaar een stip aan de horizon kunnen kiezen, maar dat de weg ernaartoe onzekerheden kent en ongetwijfeld de komende jaren van kleur en route zal verschieten. Dit vraagt om realiteitszin en besef van de, deels beperkte, invloed die we hebben. Het vraagt ook om ambitie want niets doen leidt tot verrommeling van de structuur en bedreigt de unieke kwaliteit die we hebben. Detailhandel beweegt zich in de driehoek retailer - consument - overheid. We zien, in het verlengde van de structuurvisie, vier rollen voor onszelf weggelegd:

1. Faciliteren
2. Inspireren & uitnodigen
3. Initiëren & investeren
4. Regisseren

Onze gemeentelijke rol is primair toetsend en faciliterend vanuit de bestaande juridische en planologische kaders in de Wro en het detailhandelsbeleid. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt van de lokale overheid gevraagd die te beoordelen binnen de kaders van een goede ruimtelijke ordening. Dat vraagt telkens een integrale afweging. Daarnaast zullen we, voortvloeiend uit de structuurvisie, de markt uitnodigend tegemoet treden. In ons detailhandelsbeleid willen we partijen uitnodigen en inspireren om samen met partijen te werken aan de kwaliteiten van Apeldoorn. Net zoals de kookboeken voor de dorpen en het landschap. Vertaald naar het winkellandschap kan dit op alle plekken. In ons detailhandelsbeleid willen we bestaande kwaliteiten verder uitbouwen. Vertaald naar winkels gaat het onder andere om de fijnmazigheid. Soms vraagt dit om initiatief en een investering van de gemeente als het gaat om randvoorwaarden als bereikbaarheid en veiligheid (het op orde brengen van de zwakke schakels).

De gemeente zit dan zelf aan het stuur. Maar ook door marktpartijen die bestaande winkels willen moderniseren of uitbreiden (schaalvergroting). Bij de uitvoering van ons detailhandelsbeleid zullen we soms de regisseursrol pakken. Door het in goede banen leiden van een veelheid van ontwikkelingen op één locatie. Veelal complexe opgaven die lang duren en veel partijen samenbrengen. Die regie begint vaak bij het samenbrengen of zo nodig zelfs bij het werven van partijen die bereid zijn om in een nieuwe ontwikkeling te investeren. Maar ook door contact te onderhouden met regiogemeenten en de provincie Gelderland wanneer het detailhandel betreft. Het aankoopgedrag van consumenten laat zich immers niet beperken tot de gemeentegrens van Apeldoorn.

Uitvoering van het beleid is niet alleen weggelegd voor de gemeente. Dit vraagt ook inzet van vertegenwoordigende organisaties zoals Federatie Apeldoornse Ondernemers en de Bedrijvenkring Apeldoorn, individuele ondernemers en marktpartijen.

Om uitvoering aan het detailhandelsbeleid te geven zijn diverse instrumenten beschikbaar. In de bijlage is een overzicht van mogelijke instrumenten opgenomen.

## Hefbomen

Hiervoor hebben we onze stip aan de horizon geschetst, de visie van waaruit we ons detailhandelsbeleid willen voeren. De vraag is hoe we invulling gaan geven aan deze visie en wat de echt werkzame bestanddelen, de hefbomen zijn, die ons in beweging zetten. We zien vijf hefbomen waar beweging noodzakelijk is en die bepalend zijn in het bereiken van de stip aan de horizon.

1. Binnenstad Het winkelaanbod in binnensteden gaat door de aanwezigheid van dezelfde ketens steeds meer op elkaar lijken. Binnensteden moeten daarom meer moeite doen om consumenten aan zich te binden. Aspecten als een gevarieerd winkelaanbod met goede ruimtelijke kwaliteit en beleving wordt belangrijker. Versterking van binnensteden vraagt dus meer dan toevoegen van winkels en winkelometers. In veel grote binnensteden zijn ondernemersfondsen en centrum-management opgericht om met name de zachte kant van winkelgebieden zoals beleving en evenementen te versterken.

2. Fijnmazige winkelstructuur Landelijk zien we, ten opzichte van Apeldoorn, minder maar wel grotere winkelgebieden in wijken en buurten. Wijk- en buurtcentra kunnen op veel sympathie van de consument rekenen. Het gemak van een gevarieerd winkelaanbod op korte afstand met vaak nog gratis parkeren maakt de centra aantrekkelijk. In Apeldoorn zijn meerdere wijk- en buurtcentra versterkt door uitbreiding en vergroting van het aantal winkels. Kleinere buurtcentra krijgen het daardoor moeilijker. Vaak als gevolg van concurrentie, beperkt draagvlak en beperkte uitbreidingsmogelijkheden daalt het aantal.

3. GDV/PDV-beleid Grootschalige winkellocaties zijn kwetsbaar. Traditionele concurrentie→voordelen als prijs, voorraad en bereikbaarheid verdwijnen, mede als gevolg van internet. In de traditionele PDV-branches (o.a. wonen) zien we ook nog eens een forse daling van de consumenten→bestedingen. Landelijk zien we een toenemende leegstand op deze plekken. De kwaliteit van winkelgebieden wordt een belangrijke concurrentiefactor. Het gaat niet alleen om het aantal winkels maar om de samenstelling en omvang van het winkelaanbod, ondersteunende voorzieningen en de factor 'beleving'.

4. Webwinkels Het belang van internet als aankoopplek groeit. We zien dat internetbestedingen toenemen en het aantal webwinkels groeit. Tevens signaleren we dat internetbedrijven online shops combineren met een fysieke winkel. De ontwikkeling biedt kansen. Apeldoorn is een goede vestigingslocatie voor logistieke bedrijven. Internetwinkels, in combinatie met opslag en distributie kan dit aantal vergroten. Daarnaast is sprake van veranderende vestigingsvoorkeuren. Internetwinkels willen zich vestigen op bedrijventerreinen en woonwijken. We moeten daarom nadenken hoe we webwinkels zo goed mogelijk kunnen huisvesten.

5. Maatwerk De geschetste ontwikkelingen duiden op grote onzekerheid. De consument beweegt, de markt beweegt en van de overheid wordt gevraagd, met verstand, uitnodigend mee te bewegen en soms bij te sturen. Een visie, een beeld over de gewenste detailhandelstructuur in Apeldoorn, biedt richting, maar laat ook vragen onbeantwoord. Er zullen initiatieven komen die niet één op één passen in het beeld dat we voorstaan. Natuurlijk gaat de deur dan niet dicht, we gaan in gesprek en kijken met de initiatiefnemer naar mogelijkheden. Maatwerk is altijd mogelijk en zal tegelijk navolgbaar en uitlegbaar zijn. Wel ruimte, geen willekeur.

In het volgende hoofdstuk werken we de hefbomen verder uit en we hangen er beleidsvoornemens voor de komende vijf jaar aan.

# 4 Ambitie en aanpak

## 4.1. Uitnodigende Binnenstad

### Ambitie

De binnenstad is het visitekaartje van Apeldoorn! Onze toekomstige binnenstad is compact en compleet, goed bereikbaar en heeft een plezierig en aantrekkelijk verblijfsklimaat. Een bezoek aan Apeldoorn is een 'dagattractie'. De binnenstad is een regionale trekpleister met winkels, horeca, cultuur, bezienswaardigheden en evenementen. De binnenstad is een plek waar wij trots op zijn.

Deze ambitie sluit aan bij het Regieplan Binnenstad en de structuurvisie. Het Regieplan Binnenstad bevat de ruimtelijke ambities voor het centrum en deze blijven overeind. De structuurvisie 'Apeldoorn biedt ruimte' positioneert de binnenstad als 'dynamo' voor de gemeente. Dynamo's zijn complexe gebiedsontwikkelingen met daarbinnen kleinere deelprojecten en opgaven. Het werken met dynamo's, zo schrijft de structuurvisie, betekent investeren in mankracht en tijd. Het samenbrengen van partijen die willen samenwerken en investeren in de binnenstad vraagt procesregie van de gemeente. Op verschillende manieren kan invulling worden gegeven aan deze ambitie. Voor de binnenstad betekent dit een inzet van rollen zoals die in het visiehoofdstuk beschreven zijn.

### Rol gemeente

Niets doen brengt het risico met zich mee dat genoemde ambities niet worden gehaald en onze positie verzwakt, terwijl omliggende steden zich wél versterken. Grote landelijke retailers laten Apeldoorn dan links liggen, bezoekersaantallen dalen en de binnenstad is in de zomer minder vanzelfsprekend



een uitje voor toeristen die op de Veluwe verblijven. In de binnenstad zien wij voornamelijk een inspirerende en regisserende rol voor de gemeente, met als inzet het samenwerken door partijen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een florerende binnenstad. Graag leveren wij daaraan een bijdrage in het samenbrengen van deze partijen. Het kan zijn dat gemeente in zeer bijzondere situaties een financiële bijdrage levert aan de ontwikkeling van de binnenstad. Voor een florerende binnenstad zijn meerdere elementen van belang, zoals een compacte binnenstad, brancheverbreiding, ruimere mogelijkheden voor horeca, ruimte voor tijdelijke en nieuwe initiatieven en weinig leegstand.

### 4.1.1 Keuze en aanpak

1. **Aanpak aanloopstraten** Een vitale binnenstad vraagt om focus op een compact kernwinkel-gebied waar de aanloopstraten met winkels ondersteunend aan zijn. Lange aanloopstraten met leegstand hebben een negatieve invloed op het kernwinkelgebied. Wij willen kansen aangrijpen die zich bij transformatie voordoen. Bijvoorbeeld door wijzigingen op te nemen in het bestemmingsplan en door functieverbreiding in deze gebieden te omarmen. Het in een enkel geval opkopen van een leegstaand pand, sluiten we daarbij niet uit.
2. **Actief leegstand bestrijden** De binnenstad krijgt steeds meer te maken met langdurige en tijdelijke leegstand. Leegstand heeft een negatief effect op kwaliteit en beleving van het kernwinkelgebied. Wij staan positief ten opzichte van alle initiatieven die bijdragen aan het tegengaan van leegstand (denk aan herverkaveling of de Stichting Transvorm) en wij nodigen partijen uit voor nieuwe, tijdelijke initiatieven.
3. **Brancheverbreiding faciliteren** Brancheverbreiding wordt steeds vaker toegepast als instrument om de consument langer te binden aan een winkel. We willen dat onze bestemmingsplannen hier meer ruimte voor bieden. Concreet willen we tijdelijke initiatieven kansen geven, maar ook ruimte bieden voor de combinatie van detailhandel met andere economische activiteiten. Denk aan de combinatie van detailhandel met horeca en vermaaksactiviteiten (boekwinkel met koffiehoek, kookwinkel

- waar kookworkshops worden gegeven).
4. Verbetering ruimtelijke kwaliteit. Een hoogwaardige uitstraling van de bebouwde en onbebouwde ruimte is essentieel. Inzet strekt zich uit op meerdere vlakken, zoals investeren in gevels, stimuleren van meer groen, opstellen van een bidbook, actieve acquisitie van nieuwe bedrijvigheid en het tegengaan van leegstand. Dit betekent bijvoorbeeld heel praktisch de inzet van middelen en capaciteit.

Afhankelijk van de exacte locatie en omstandigheden wordt de bovenstaande aanpak ingevuld. In het totaal aan activiteiten programma Binnenstad wordt de gemeentelijke inzet geconcretiseerd. Voornoemde keuzes sluiten aan bij de ambities voor de binnenstad zoals verwoord in het Regieplan voor de binnenstad.

Wij kiezen voor:

- De binnenstad als speerpunt van beleid.
- Stimuleren en faciliteren van plannen voor transformatie en leegstandsbestrijding.
- Ruimte geven aan tijdelijke en nieuwe initiatieven ook door brancheverbreding (denk aan combinatie detailhandel en horeca).
- Verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in de binnenstad door hier actief op in te zetten.

## 4.2 Vitale fijnmazige winkelstructuur

### Ambitie

De fijnmazige winkelstructuur is een kernkwaliteit van Apeldoorn zo staat in de structuurvisie 'Apeldoorn biedt ruimte'. Vrijwel alle inwoners kunnen op loopafstand boodschappen doen. De fijnmazige structuur van vandaag is niet die van morgen. Centra in de categorie 'tussen tafellaken en servet' krijgen het lastig. Zoals de kleinere buurtcentra waar landelijk wordt waargenomen dat de winkelfunctie langzaam verdwijnt. Dit kan leiden tot leegstand en functieverandering en ten koste gaan van de leefbaarheid. Kansrijk zijn de grotere centra. Kritische massa en keuzemogelijkheden bepalen de vitaliteit op lange termijn. Evenals kleinere centra die zich weten te specialiseren, bijvoorbeeld omdat de consument er efficiënt boodschappen kan doen.

Onze ambitie is behouden en waar nodig versterken van de fijnmazige winkelstructuur in de stad en heel belangrijk het voorzieningenniveau in de dorpen. De aanwezigheid is belangrijk voor de leefbaarheid en de toeristische aantrekkelijkheid. Bestedingen van toeristen en recreanten vergroten het verdienmodel in de dorpen, maar vragen ook ruimte voor nieuwe concepten. Het behouden van deze kwaliteit vraagt om creativiteit en het maken van slimme combinaties (winkelen in combinatie met, horeca, zorg, onderwijsvoorzieningen, maatschappelijke functies, etcetera) en daarmee een uitnodigende houding.

### Rol gemeente

Zoals beschreven bieden wij ruimte aan verdere versterking van deze structuur, onder meer door nieuwe ontwikkelingen met een sterke voorkeur binnen de bestaande winkelstructuur in te vullen. Wij kiezen er niet voor actief in de levensvatbaarheid van buurtwinkelcentra te investeren. Dit is mede ingegeven door gebrek aan financiële middelen. Noodzaak tot het actief investeren in de bestaande buurtcentra kan zich voordoen zodra functieverbreiding (bijvoorbeeld in combinatie met maatschappelijke voorzieningen) of door het verbeteren van de openbare ruimte. In het uiterste geval kunnen wij overgaan tot actieve sanering door verwerving van panden. Wij willen partijen uitnodigen een bijdrage te leveren aan de versterking van de fijnmazige winkelstructuur alsmede aan plekken binnen de structuur waar sanering noodzakelijk wordt geacht. Met deze partijen willen wij graag om tafel om te kijken naar de mogelijkheden.

### Keuze en aanpak

De fijnmazige winkelstructuur is uitgangspunt van beleid. Vasthouden aan de huidige structuur als blauwdruk voor de toekomst vinden wij niet reëel. Belangrijk is dat consumenten op loopafstand boodschappen kunnen blijven doen. Binnen de bestaande gebieden is veel dynamiek. Vooraf is niet aan te geven welk winkelgebied in de toekomst nog steeds goed functioneert, is verdwenen of is vervangen voor een nieuw initiatief. Wij willen ruimte bieden aan deze dynamiek. Dit neemt niet weg dat er een natuurlijke houding is om voorkeur te geven aan de positie van grotere centra als

Anklaar, Eglantier en Hart van Zuid. Deze functie van deze centra is dusdanig dat aantasting vrijwel direct ten koste gaat van de leefbaarheid.

Binnen alle wijk- en buurtcentra zijn supermarkten dé drager. Het combinatiebezoek tussen supermarkten en (dagelijkse) speciaalzaken is hoog<sup>8</sup>, zo blijkt uit onderzoek. In het verleden is vanuit deze overweging vestiging van solitaire supermarkten niet toegestaan. Verruiming van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten buiten de bestaande centra leidt dus niet alleen tot concurrentie tussen supermarkten, maar zet het voortbestaan van wijk- en buurtcentra onder druk. Wij staan nieuwe ontwikkelingen toe binnen de bestaande wijk- en buurtwinkelstructuur.

Wij kiezen voor:

- De fijnmazige winkelstructuur als uitgangspunt voor ons beleid.
- Ruimte bieden aan partijen die bestaande wijk- en buurtcentra aanpakken en/of saneren.
- Ruimte bieden aan marktinitiatieven die de kwaliteit van de fijnmazige winkelstructuur verbeteren.
- Ruimte bieden aan marktinitiatieven die de kwaliteit van voorzieningenniveau in de dorpen verbeteren.

### 4.3. Grootschalige en perifere detailhandel (GDV/PDV)

#### Ambitie

Wij willen vestigingsmogelijkheden bieden voor perifere en grootschalige detailhandel. De ambitie is locaties te realiseren met een duidelijk kernprofiel. Herkenbaar voor de consument en met een gevarieerd aanbod. Deze locaties passen bij de regiopositie van Apeldoorn en hebben een positie binnen de totale winkelstructuur. Vanuit deze optiek hebben wij als stad baat bij goed functionerende locaties als De Voorwaarts en de Europaweg. Op de woonboulevard Het Rietveld is nu leegstand. De Voorwaarts wordt ontwikkeld en pas na langere periode kan worden opgemaakt hoe dit gebied functioneert. Vanuit enkele marktpartijen klinkt het verzoek de geldende branchering op te rekken en daarmee brancheverruiming op De Voorwaarts en Het Rietveld

te faciliteren. In Nederland is een overschot aan winkelmeters en panden, zeker in de periferie. Op dit moment zijn er onvoldoende winkelorganisaties die willen of kunnen investeren en expanderen. Wat dat betreft is de taart die nog verdeeld kan worden heel klein. In Nederland staat de aantrekkelijkheid van binnensteden onder druk zodra in de periferie brancheverruiming vrij spel krijgt.

#### Rol

Door aanwijzing van locaties, branchering en winkelomvang zijn wij sturend. Het goed laten functioneren van de GDV- en PDV-voorzieningen is primair een verantwoordelijkheid voor de marktpartijen. Waar mogelijk en gewenst, zijn wij bereid met partijen in gesprek te gaan over welke verbeterings- en ontwikkelingsmogelijkheden kunnen worden ondersteund. In het bijzonder denken wij daarbij aan een faciliterende rol. Niet aan de inzet van gemeentelijke financiën.

#### 4.3.1 Keuze en aanpak

De inzet is gericht op enkele krachtige locaties voor grootschalige en perifere detailhandel. Locaties die zijn opgebouwd rondom een kernprofiel. De Voorwaarts is als vestigingslocatie voor GDV aangemerkt (definities van PDV en GDV staan in bijlage 2), Het Rietveld is aangewezen als vestigingslocatie voor winkels in de branche 'wonen'. Dit is een vorm van PDV. Rondom de Europaweg is tevens een clustering van PDV-winkels aanwezig. Vestiging van nieuwe grootschalige en perifere detailhandel vindt met een sterke voorkeur plaats binnen de bestaande clusters zoals hiervoor benoemd. Voor de locatie De Voorwaarts wordt vastgehouden aan bestaande brancheringsafspraken, inclusief maatvoering. Dit vanwege de doelstellingen voor de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur. De geschetste branchering op Het Rietveld en de Europaweg is eveneens uitgangspunt. Het kan echter voorkomen dat nieuwe initiatieven zich aandienen die niet passen binnen de geschetste branchering voor de locaties Het Rietveld en de Europaweg. Met de initiatiefnemers gaan wij graag in gesprek om te onderzoeken of binnen de gestelde kaders oplossingen mogelijk zijn op deze locaties (Het Rietveld/Europaweg) of elders in Apeldoorn.

<sup>8</sup> Onderzoek naar combinatiebezoek tussen supermarkt en speciaalzaak, Droogh Trommelen en Partners

Wij nodigen de betrokken marktpartijen (waaronder de eigenaren) van Het Rietveld uit om te komen tot een integrale toekomstverkenning op dit gebied (omgeving De Voorwaarts/Het Rietveld/ Intratuin). Uitgangspunt daarbij de geldende branchering, deze wordt niet verruimd. Vanwege locatonele kenmerken als bereikbaarheid en parkeren is de locatie uitermate geschikt voor andere bezoekersaantrekkelijke voorzieningen. Bijvoorbeeld door aanpassing van de locatie als vestigingsplek voor economische activiteiten rondom thema's als leisure en auto-motive.

Dit zijn voorzieningen die complementair kunnen zijn aan de bestaande activiteiten in het gebied rondom Het Rietveld/De Voorwaarts/Intratuin en plekken elders in de stad. Maar ook verkenningen voor een bredere transformatie van het gebied zou tot de mogelijkheden kunnen behoren. Hiermee wordt gedoseerd ruimte geboden aan verbreding van de economische ontwikkelingsmogelijkheden voor Het Rietveld. Een en ander vraagt een zorgvuldige en gebiedsbrede afweging. Als uitgangspunt voor deze afweging geldt primair de beleidsambities voor de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur. Tevens dient aandacht uit te gaan naar de synergie die mogelijke aanpassing heeft op De Voorwaarts/Intratuin en de consequenties voor andere locaties en ontwikkelingen in de stad.

Naast de geclusterde voorzieningen is ook elders in de stad grootschalige detailhandel gevestigd. Deze hebben een functie binnen de bestaande structuur. Het gaat hierbij onder meer over bouwmarkten en tuincentra. Deze vorm van detailhandel kenmerkt zich door lokaal koopgedrag waardoor de behoefte bestaat voor meer spreiding (nabijheid voor de klant). Dit kan leiden tot solitaire vestigingen van bouwmarkten en tuincentra. Gebieden rondom Kanaal Noord en Zuid lenen zich hier goed voor, zo blijkt uit de praktijk. De ligging aan de ring of aan een van de stedelijke radialen, voorziet in de gewenste bereikbaarheidsbehoefte.

Wij kiezen voor:

- Handhaving van de bestaande kaders van winkelbranchering op de locaties De Voorwaarts, Het Rietveld en de Europaweg;
- Het verkennen van de mogelijkheden zodra

nieuwe initiatieven zich aandienen op de locaties van Het Rietveld, Europaweg en de Kanaalzone die niet aansluiten bij de kaders voor branchering

- Het uitwerken van een integrale toekomstvisie Het Rietveld met betrokken partners. In de toekomstvisie moet aandacht zijn voor de synergie met De Voorwaarts/ Intratuin en de stad als totaal.

#### 4.4 Specifieke gebieden voor GDV/ PDV en tuincentra & kwekerijen

##### Ambitie

Perifere detailhandel is ook in de Kanaalzone gevestigd. Hiervoor gold de ambitie de aanwezige detailhandel in het gebied af te bouwen. Deze keuze is destijds ingegeven vanuit de ambitie van het project Kanaalzone. De gemeenteraad heeft verzocht zittende bedrijven niet langer te beperken in hun vestigingsmogelijkheden. Relocatie van detailhandelsvestigingen in de Kanaalzone heeft vanuit de gedachte voor clustering en concentratie van grootschalige en perifere detailhandel rondom de locaties De Voorwaarts en de Europaweg nog wel de voorkeur.

Voor tuincentra en kwekerijen is branchevervaging en schaalvergroting het afgelopen decennium de voornaamste ontwikkeling bij fysiek winkelen geweest. In Apeldoorn heeft dit geresulteerd in een specifieke regeling voor tuincentra in bestemmingsplannen. Deze regeling beschrijft op gedetailleerde wijze welk aanvullend assortiment tuincentra mogen voeren.

Inmiddels is branchevervaging binnen vrijwel alle vormen van detailhandel aanwezig en een nauwkeurige beschrijving van het te voeren assortiment is in de praktijk niet meer handhaafbaar. Samenstelling van assortiment, ook bij tuincentra, wijzigt regelmatig waardoor het niet meer in nauwkeurige assortimentslijsten is vatten en te controleren. De basis voor tuincentra is 'plant en tuin', het aanvullende assortiment is hieraan ondergeschikt.

##### Rol gemeente

De gemeentelijke rol zal zich voor de betreffende bedrijven in het bijzonder beperken tot het

zorgdragen voor een adequate planologische regeling.

#### 4.4.1 Keuze en aanpak

Het beleid is niet langer geënt op afbouw van perifere detailhandel in de Kanaalzone. De bestaande winkelvoorzieningen worden gehandhaafd. Uitgangspunt is wel dat de branchering op deze locaties gelijk blijft aan de huidige (PDV) en dat in dit gebied geen nieuwe perifere detailhandelsvestigingen wordt toegevoegd (op locaties waar het bestemmingsplan geen detailhandel toestaat). Dit vanuit de keuze de binnenstad te versterken en de fijnmazige winkelstructuur in stand te houden.

Ten aanzien van tuincentra willen wij wel ruimte bieden voor ontwikkeling. Wij willen tuincentra de mogelijkheid bieden aanvullend assortiment te voeren tot maximaal 15% van de verkoopoppervlakte waarbij het oppervlak niet meer bedraagt dan 1.500 m<sup>2</sup> (was 1.000 m<sup>2</sup>). Een nadere mogelijke beschrijving van het aanvullend assortiment is opgenomen in bijlage 2.

Voor kwekerijen staan wij hetzelfde voor. Kwekerijen zijn over het algemeen in het buitengebied gevestigd. We bieden ook hier de mogelijkheid voor het voeren van aanvullend assortiment, maar wel in mindere mate dan voor tuincentra. Hier spelen twee overwegingen een belangrijke rol. Winkelvoorzieningen willen wij vooral faciliteren binnen de bestaande winkelclusters in het stedelijk gebied. Tevens wegen ruimtelijke aspecten als bereikbaarheid en overlast op de omgeving in het buitengebied zwaarder. Wij willen kwekerijen de mogelijkheid bieden voor het voeren van detailhandel met een maximum van 100 m<sup>2</sup>. Het assortiment bestaat uit het ter plaatse gekweekte en geteelde producten aangevuld met aanverwante artikelen zoals potgrond, meststoffen en bloempotten. Bij de voorgestelde maatvoering is aansluiting gezocht bij wat wij ook elders in de regio en landelijk waarnemen.

Voor de tuincentra is dit een verruiming ten opzichte van de regeling 'Tuincentra in bestemmingsplannen' uit 2005. Voor kwekerijen was het voeren van aanvullend assortiment niet toegestaan. De regeling voor detailhandel bij kwekerijen is nieuw en biedt meer ruimte voor detailhandel als aanvullend assortiment bij kwekerijen.

We kiezen voor:

- Het handhaven van bestaande winkels in de Kanaalzone (o.a. Vlijtseweg/Kayersdijk Zuid) en in deze gebieden vast te houden aan de bestaande branchering voor perifere detailhandel
- Verruiming van de mogelijkheden voor het voeren van aanvullend assortiment bij tuincentra en kwekerijen.

## 4.5 Apeldoorn biedt vestigingsmogelijkheden voor internetwinkels

### Ambitie

De groei van webwinkels biedt kansen voor Apeldoorn. Sinds 2006<sup>9</sup> is het aantal webwinkels in Nederland gestegen van 12.500 naar 37.500 in 2012. De helft van de omzet (zo'n €10 miljard in 2013) wordt behaald uit de productverkoop van onlinediensten (vakanties, verzekeringen en tickets).

Binnen de huidige bestemmingsplannen is vestiging van internetwinkels heel beperkt mogelijk. De sterke ontwikkeling van internetverkoop uit zich ruimtelijk. Internetbedrijven combineren de online verkoop met fysieke plekken. De vestigingsbehoefte van internetondernemers gaat uit naar locaties op bedrijventerreinen, in winkelcentra en in woonwijken. Beleidsmatige inpassing is aan de orde omdat Apeldoorn anders niet aantrekkelijk is als vestigingslocatie voor internetwinkels.

### Rol gemeente

Het faciliteren van internetwinkels vraagt om een zorgvuldige afweging. Het belang van internet zal toenemen waardoor dit een interessante groeimarkt is. Ook voor Apeldoorn, bijvoorbeeld in de verdere versterking als vestigingsplaats voor logistieke bedrijvigheid. Anderzijds willen we helder zijn naar ondernemers over de mogelijkheden voor vestiging.

#### 4.5.1 Keuze en aanpak

Met de komst van internetwinkels is een nieuw type bedrijf ontstaan, met eigen kenmerken die een plek moeten krijgen binnen de ruimtelijke ordening. Wij zien dat ook andere gemeenten hiervoor specifiek

<sup>9</sup> www.thuiswinkel.org

beleid ontwikkelen. De provincie Gelderland heeft in de omgevingsvisie ook een uitspraak gedaan over internetwinkels: Internet-afhaalpunten zijn toegestaan op bedrijventerreinen; de uitstalling of verkoop van goederen is daarbij niet toegestaan

In 2013 is een publicatie verschenen<sup>10</sup> waarin aandacht is voor internetwinkels en de ruimtelijke vertaling daarvan. Hierin zijn de volgende drie type internetwinkels onderscheiden:

- Internetwinkels zonder fysieke bezoekmogelijkheden (winkels waarmee de klant op geen enkele manier fysiek in contact staat, logistiek centrum). Deze winkels hebben nauwelijks ruimtelijke impact.
- Afhaalpunten (plek waar consument uitsluitend via internet bestelde artikelen kan halen). De consumentaantrekkende werking zorgt voor verkeersbewegingen en is van invloed op de omgeving. Afhaalpunten zijn mogelijk op bedrijventerreinen, winkelcentra of andere consumentaantrekkende locaties (tankstation, fast food ketens, wasstraten).
- Internetwinkels met fysieke bezoekmogelijkheden, niet zijnde afhaalpunten. Het betreft bedrijven die producten verhandelen, fysiek en online, met de daarbij behorende opslag, uitstalling en logistiek. De consumentaantrekkende werking zorgt voor verkeersbewegingen en is van invloed op de omgeving. Wanneer er sprake is van een showroomfunctie kan er meerwaarde zijn wanneer deze binnen de bestaande winkelstructuur is gevestigd.

Buiten deze drie winkeltypen zijn er grote regionale distributiecentra waar webwinkels worden gecombineerd met fysieke bezoekmogelijkheden. De winkelfunctie is in omvang ondergeschikt aan het totale bedrijfsoppervlak dat primair als distributiecentrum fungeert.

Wij stellen voor ruimte te bieden voor internetwinkels. Uitgangspunt is de gedachte om nieuwe binnen de bestaande winkelstructuur te accommoderen. Daarnaast willen wij meer ruimte bieden door de vestiging van internetwinkels ook in woonwijken mogelijk te maken.

De vestiging van grote distributiecentra voor webwinkels op bedrijventerreinen past binnen de ambities van Apeldoorn op het vlak van logistieke bedrijvigheid. Het aantrekken van deze bedrijvigheid willen wij uitlokken. Gaat dit gepaard met de aanwezigheid van een afhaalpunt of showroom/winkelfunctie, dan bezien wij dit in het licht van de totale winkelstructuur. Naast de relatie met de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor de winkelfunctie, dat deze ondergeschikt is en tevens van beperkte omvang.

Gelet op de dynamiek op dit terrein willen wij een verkenning laten maken naar de economische kansen van en voor internetbedrijven in Apeldoorn.

Wij kiezen voor:

- Internetwinkels zonder fysieke bezoekmogelijkheden mogelijk maken in woonwijken en op bedrijventerreinen.
- Het mogelijk maken van afhaalpunten op bedrijventerreinen, winkelcentra of andere consumentaantrekkende locaties (tankstations, fast food ketens, wasstraten).
- Het mogelijk maken van internetwinkels met fysieke mogelijkheden in bestaande winkelcentra.
- Het via maatwerk afwegen van vestiging van logistieke centra voor internetwinkels met fysieke bezoekmogelijkheden.
- Het maken van een verkenning naar economische kansen internetbedrijven voor Apeldoorn.



<sup>10</sup> Internethandel, keuze in beleid en vertaling in bestemmingsplan. Kamer van Koophandel, maart 2013



# 5 Rol, uitvoering en maatwerk

In deze nota zijn de visie en ambities beschreven. Per ambitie zijn keuzes gemaakt en is ingegaan op de rol van de gemeentelijke overheid. In dit hoofdstuk gaan wij in op de wijze waarop wij uitvoering geven aan de nota. Het detailhandelsbeleid is het afwegingskader voor nieuwe initiatieven. Tevens is het een belangrijk instrument bij het toetsen van aanvragen die afwijken van het geldende planologisch regiem en bij opstellen van nieuwe bestemmingsplannen. Dit afwegingskader is ook van toepassing op nieuwe vormen van detailhandel die we nu nog niet kennen. Op het moment dat deze nieuwe initiatieven zich aandienen, biedt het kader handvatten om tot een passende afweging te komen.

Detailhandelsontwikkelingen hebben naast het detailhandelsbeleid ook raakvlakken met andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, verkeer en parkeren. In het kader van een goede ruimtelijke ordening worden nieuwe initiatieven worden daarom integraal getoetst en beoordeeld ook aan de hand van meerdere lokale beleidskaders. Gedacht kan worden aan de Structuurvisie, Regieplan Binnenstad, het verkeersbeleid, maar ook bijvoorbeeld aan het milieubeleid.

## 5.1 Toetsingskader detailhandelsinitiatieven

Deze nota is het primaire toetsingskader voor nieuwe winkelinitiatieven die afwijken van het geldende bestemmingsplan. Hierbij wordt de onder andere de afweging gemaakt of een initiatief aansluit bij de doelstellingen voor de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur. Ter onderbouwing voert de initiatiefnemer zonodig een marktonderzoek uit. Dit onderzoek voldoet aan de juiste criteria waarbij aandacht is voor de marktmogelijkheden en de (geschatte) effecten van een ontwikkeling op de bestaande winkelstructuur.

Bij de bredere boordeling van plannen krijgen alle relevante aspecten aandacht, waarbij de recent door het Rijk en provincie ingevoerde Ladder van Duurzame Verstedelijking belangrijk is. Doel van de ladder is een goede ruimtelijke

ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Dit betekent dat ook voor nieuwe winkelinitiatieven (die afwijken van het geldende bestemmingsplan) eenzelfde dergelijke afweging wordt gemaakt. Eerst dient naar bestaande locaties gekeken te worden binnen of aan de rand van bestaande winkelgebieden. Bijvoorbeeld door middel van herstructurering of transformatie van leegstaande gebouwen. Pas daarna wordt een nieuwe locatie buiten de bestaande structuur overwogen. Hiermee wordt een goede ruimtelijke ordening en daarmee duurzame structuur beoogd.

Naast de sectorale ambities voor detailhandel worden ook bredere beleidsdoelstellingen van de gemeente meegenomen in de uiteindelijke afweging. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bereikbaarheid, mobiliteit, efficiënt ruimtegebruik, milieu, uitvoerbaarheid en veiligheid. Deze opsomming met bredere beleidsdoelstellingen is niet limitatief. Afhankelijk van het initiatief en de locatie kunnen accentverschillen optreden in het belang dat aan de beleidsdoelstellingen wordt gegeven.

## 5.2 Afweging Maatwerk

Bij initiatieven voor winkels en locaties die niet aansluiten bij de kaders voor detailhandelsbeleid wordt een maatwerk-afweging gemaakt. Het gaat er hierbij - vanuit economisch perspectief - om dat de doelstellingen voor de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur niet in het gedrang komen.

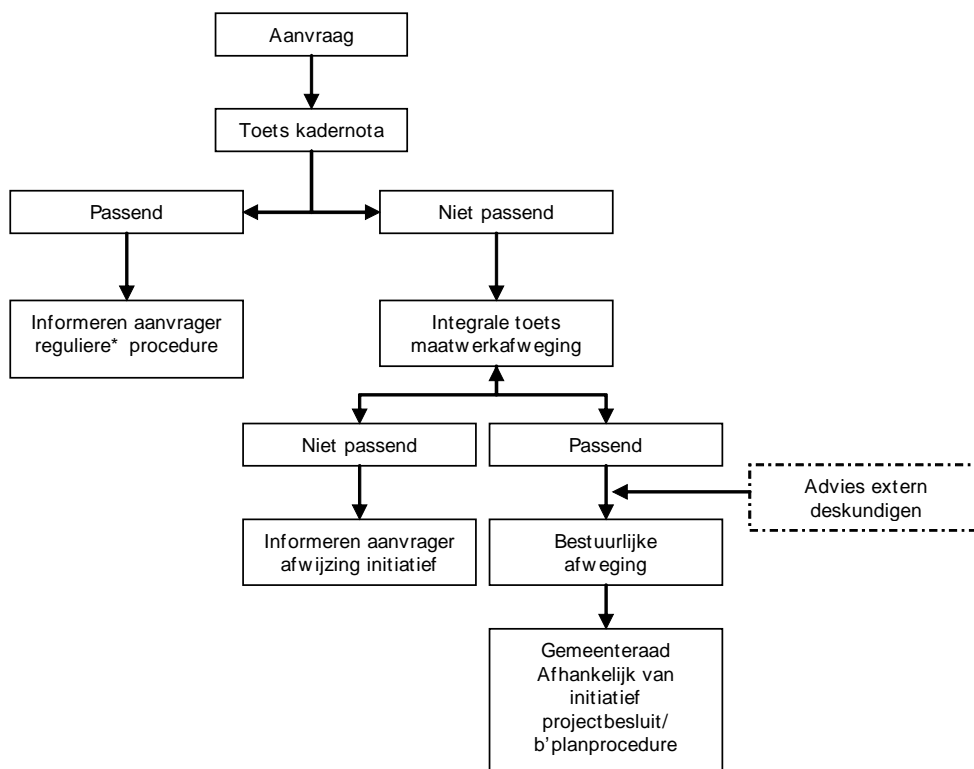
Wij realiseren ons dat de afweging van initiatieven die niet passen binnen de kaders van het detailhandelsbeleid, op voorhand moeilijk is te objectiveren. In de uiteindelijke afweging spelen meer facetten een rol. Enkel leegstandbestrijding of het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is onvoldoende doorslaggevend. Hier geldt dat het geheel van de ontwikkeling echt meer moet zijn dan de som der delen.

Het toepassen van maatwerk vraagt om zorgvuldigheid. In die situaties waarin het voornemen bestaat maatwerk toe te passen winnen wij

onafhankelijk advies in bij externe deskundigen. Inzet van externe deskundigen pas nadat een eerste integrale afweging is gemaakt en onder andere is gebleken dat het initiatief een bijdrage kan leveren aan de versterking van de lokale winkelstructuur en aansluit bij bredere beleidsdoelstellingen van de gemeente. Het betrekken van externe deskundigen kan bijvoorbeeld via een adviescommissie of het raadplegen van (winkel) experts. Het advies richt zich op de relatie met het detailhandelsbeleid en de effecten op primaire doelstellingen van dat beleid. De eindverantwoordelijk voor het maken van de integrale afwegingen ligt - overeenkomstig het wettelijk kader - bij de gemeente. de integrale afwegingen ligt -overeenkomstig het wettelijk kader- bij de gemeente.

### 5.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad

Bij toepassing van de reguliere procedures is de raad altijd -direct of indirect- betrokken bij maatwerk. Instemmen met plannen die afwijken van de kaders vraagt een planologische vertaling, bijvoorbeeld in de vorm van een wijziging van het bestemmingsplan. Uiteindelijk bepaalt de raad -bij dergelijke zwaarwegende besluiten- of ruimte wordt gegeven aan nieuwe initiatieven (die afwijken van het planologische kader). Naast de formele lijn is het voornemen de gemeenteraad periodiek vooraf te informeren en daarmee te betrekken bij dergelijke ontwikkelingen. In het kader van 'RO in Apeldoorn' is dit uitgewerkt. Informeren over actuele winkelplannen kan hier onderdeel van uitmaken.



Schema: hoofdlijnen beoogde besluitvormingsproces

## 5.4 Leegstand

In de raadsopdracht is specifiek aandacht gevraagd voor het aandragen van oplossingen voor de leegstandsproblematiek in de binnenstad. Eind 2012 is het Programmaplan Hergebruik & Leegstand vastgesteld. De voornaamste invalshoek voor dit programmaplan is de kantorenleegstand. De winkelleegstand in Apeldoorn (circa 24.000 m<sup>2</sup>) heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een serieus punt van zorg. De prognoses van branchedeskundigen, toegaan naar een uitval tot 30% van het winkelbestand in de Nederlandse steden, hangt als een 'donkere wolk' boven de detailhandelssector. In de vakbladen worden verschillende opties

gepresenteerd hoe het beste met deze ontwikkeling kan worden omgegaan. Gedacht wordt aan concentratie van het winkelgebied, vergroten van de levendigheid en aantrekkelijkheid van winkelgebieden, functieverbreiding voor leegstaande winkelpanden (ambacht, bedrijven, wonen), ruilverkaveling binnen winkelgebieden. Apeldoorn staat nog aan het begin van dit proces; met geen van de bovengenoemde opties is nog relevante ervaring opgedaan. In 2014 komt een rapportage beschikbaar over de voortgang en resultaten van het Programmaplan Hergebruik & Leegstand. Daarin besteden wij aandacht aan de winkelleegstand in (het binnenstedelijke gebied) van Apeldoorn en wordt ingegaan op de rol van de gemeente.



# Bijlage 1: De raadsopdracht

De raad heeft op 27 juni 2013 een debat gevoerd over het detailhandelsbeleid in Apeldoorn. De uitkomsten van dit debat zijn voor de gemeenteraad aanleiding het detailhandelsbeleid te actualiseren. Het college wordt in verband hiermee opgedragen:

- een geactualiseerd detailhandelsbeleid uit te werken en ter besluitvorming aan de raad voor te leggen
- de in hoofdstuk 3 opgenomen inhoudelijke kaders en uitgangspunten in acht te nemen bij de uitwerking van het herijkte detailhandelsbeleid
- ervoor zorg te dragen dat het voorstel voor de actualisering van het detailhandelsbeleid uiterlijk in de raadsvergadering van 19 december 2013 ter besluitvorming aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd (conform het in hoofdstuk 6 beschreven proces).

## 1. Aanleiding en doelstelling

Het college van burgemeester en wethouders hebben in het voorjaar de startnotitie herijking detailhandelsbeleid vastgesteld en besloten deze aan de raad ter vaststelling aan te bieden. De raad heeft op 11 april 2013 een proceduredebat gevoerd over deze startnotitie en besloten eerst de mening van de betrokkenen bij het detailhandelsbeleid te willen horen. Pas daarna zal de raad besluiten over het al dan niet actualiseren van het detailhandelsbeleid en de kaders die daarbij aan het college worden meegegeven. Op woensdag 12 juni jl. heeft het debat "Apeldoorn Winkelstad?!" plaatsgevonden. Tijdens dit debat hebben deskundigen hun visie gegeven en zijn betrokkenen bij het Apeldoornse detailhandelsbeleid met elkaar en de raad in gesprek gegaan. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van het debat "Apeldoorn Winkelstad?!" is tijdens de raadsvergadering van 27 juni jl. een debat gevoerd over de actualisering van het detailhandelsbeleid. Tijdens dit debat is aan de hand van thema's als binnenstad, de fijnmazige winkelstructuur, perifere en grootschalige detailhandel en innovatieve ontwikkelingen gediscussieerd over het detailhandelsbeleid en de eventuele verandering van dit beleid. Een meerderheid van de raad is van mening dat het detailhandelsbeleid geactualiseerd moet worden. Daarbij zijn een aantal kaders en uitgangspunten meegegeven die in deze raadsopdracht worden uitgewerkt.

## 2. Beoogd resultaat (inhoudelijke kaders)

In het verleden zijn verschillende beleidsnota's vastgesteld die betrekking hebben op het detailhandelsbeleid. Genoemd kunnen worden: de huidige detailhandelsvisie 'Een boodschap voor iedereen', de notitie Perifere en grootschalige detailhandel gemeente Apeldoorn (herijking van het beleid) en de procedure 'distributie planologisch onderzoek'. Wellicht zijn er nog meer beleidsnota's in het verleden vastgesteld. De raad wil dat alle voorgaande beleidsnota's die betrekking hebben op het detailhandelsbeleid in samenhang met elkaar worden verwerkt in de actualisatie. De eerder vastgestelde beleidsnota's kunnen dan bij vaststelling van het geactualiseerde detailhandelsbeleid worden ingetrokken. De belangrijkste twee doelstellingen in het Apeldoornse detailhandelsbeleid zijn voor de gemeenteraad de binnenstad als het visitekaartje van Apeldoorn en het behouden van de fijnmazigheid van de winkelstructuur voor dagelijkse boodschappen. Deze twee doelstellingen worden niet als harde randvoorwaarden gezien, maar staan wel steeds centraal wanneer besloten moet worden over (nieuwe) initiatieven en ontwikkelingen.

Naast de binnenstad en de fijnmazigheid van de winkelstructuur zijn er nog twee andere thema's die de raad uitgewerkt wil hebben, te weten de innovatieve ontwikkelingen en de perifere en grootschalige detailhandel. Onderstaand wordt per thema geformuleerd wat de mening van de raad is. Per thema zijn verder een aantal aanvullende aandachtspunten geformuleerd die de raad terug wil zien in de actualisatie.

### Binnenstad

De gemeenteraad is van mening dat de kwaliteit en diversiteit van de binnenstad (in brede zin van het woord) essentieel is voor de detailhandel van Apeldoorn. De raad beschouwt de binnenstad als het visitekaartje van Apeldoorn. Het beleid moet er op gericht zijn de binnenstad te laten renderen en ruimte te geven aan winkeliers om te kunnen ondernemen.

Voor de actualisatie geeft de raad de volgende aandachtspunten mee:

- geef ruimte voor brancheverbreding binnen winkels;

- draag oplossingen aan voor de leegstandsproblematiek in de binnenstad.

### **Fijnmazigheid**

Het ingezette beleid van fijnmazigheid van de winkelstructuur voor dagelijkse behoeften in stad en dorpen voldoet naar mening van de gemeenteraad en moet worden behouden.

Voor de actualisatie geeft de raad de volgende aandachtspunten mee:

- nieuwe ontwikkelingen zijn mogelijk, maar er moet getoetst worden welke consequenties deze ontwikkelingen hebben voor het behoud van de fijnmazige winkelstructuur en de vitaliteit van de binnenstad;
- geef waar mogelijk ruimte aan (het ontstaan van) detailhandel in de dorpen.

### **Innovatieve ontwikkelingen**

De raad ziet tal van innovatieve ontwikkelingen in de detailhandel op de gemeente afkomen.

Het ruimte geven aan internetwinkels zal afgewogen moeten worden tegen de twee belangrijkste doelstellingen in het Apeldoornse detailhandelsbeleid, te weten de vitale binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur.

Voor de actualisatie geeft de raad de het volgende aandachtspunt mee:

- de raad wil inzicht krijgen in de te onderscheiden internetwinkels en de implicaties die vestiging van deze winkels in Apeldoorn kan hebben.

### **Perifere en grootschalige detailhandel (pdv/gdv)**

De raad wil dat vast wordt gehouden aan het vastgestelde beleid waarbij binnen de gemeente Apeldoorn twee locaties zijn aangewezen voor pdv en gdv (De Voorwaarts en de Europaweg)

Voor de actualisatie geeft de raad het volgende aandachtspunt mee:

- de bestaande keuzes ten aanzien van locaties en branchering zijn voor de raad leidend. Voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven geldt verder dat de twee belangrijkste doelstellingen in het Apeldoornse detailhandelsbeleid, te weten de binnenstad en de fijnmazige winkelstructuur voor de raad centraal staan. Pas nadat al

deze aspecten tegen elkaar zijn afgewogen en beoordeeld, kan maatwerk mogelijk zijn.

### **3. Randvoorwaarden**

De raad geeft de volgende randvoorwaarden mee:

1. Maak inzichtelijk wat de consequenties zijn wanneer door de raad vastgestelde kaders wijzigen door de actualisatie van het detailhandelsbeleid.
2. Geef helder aan welke rol de gemeente heeft bij de te onderscheiden onderdelen van het detailhandelsbeleid (bijvoorbeeld alleen een regierol of juist meer een actieve rol).
3. Geef aan welke instrumenten de gemeente heeft om aan de onderdelen van het detailhandelsbeleid invulling te geven.
4. Uitgangspunt zal moeten zijn dat de raad altijd betrokken wordt bij maatwerkoplossingen.

Verder hecht de raad er aan dat het geactualiseerde detailhandelsbeleid nog dit jaar wordt vastgesteld (zie ook proces).

### **4. Draagvlak en betrokkenen**

Tijdens het debat "Apeldoorn Winkelstad?!" op 12 juni heeft de raad geluisterd naar de mening van betrokken partijen bij de detailhandel. Deze mening is betrokken bij het raadsdebat dat is gevoerd over de actualisering van het detailhandels beleid op 27 juni jl. De verdere voorbereiding komt met het vaststellen van deze raadsopdracht bij het college te liggen. De raad gaat ervan uit dat het college indien nodig betrokken partijen zal betrekken bij de verdere uitwerking van het voorstel voor de actualisering. Alvorens het voorstel voor de herijking van het detailhandelsbeleid in september wordt vrijgegeven voor inspraak, wil de raad het voorstel eerst nog ter consultatie voorgelegd krijgen. Dit geeft de raad de mogelijkheid te beoordelen op welke wijze het college inhoud heeft gegeven aan deze raadsopdracht.

Nadat de inspraakreacties door het college zijn verwerkt komt het voorstel begin december ter vaststelling naar de gemeenteraad. De raad zal zoals gebruikelijk voorafgaand aan de definitieve vaststelling de betrokkenen bij het detailhandelsbeleid de mogelijkheid geven nog te reageren op het voorstel voor de actualisering en de wijze waarop de inspraakreacties door het college zijn verwerkt.

# Bijlage 2: Definitie PDV/GDV

## **PDV = perifere detailhandelsvestiging**

Onder perifere detailhandel wordt verstaan: grove bouwmaterialen, brand- en explosiegevaarlijke stoffen, auto's, motoren, boten en caravans, bouwmarkten, tuincentra, landbouwgerelateerde detailhandel, vloerbedekking, zonwering, woningtextiel, meubelen, keukens, sanitair, en artikelen die naar aard en omvang met de hiervoor genoemde gelijkgesteld kunnen worden, die vanwege de omvang en de aard van de gevoerde artikelen een zodanig grote oppervlakte nodig heeft voor de uitstalling en voor de bij een en ander behorende voorzieningen, waaronder begrepen parkeervoorzieningen, dat ze niet binnen het centrum of de wijkwinkelcentra gevestigd kunnen worden.

## **GDV = grootschalige detailhandelsvestigingen**

Naast deze branchegerichte insteek zijn steeds vaker winkels perifeer gevestigd, die vanwege omvang niet in één van de traditionele winkelcentra gevestigd zijn. Deze winkels, groter dan 1.500 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak die niet onder de boven beschreven branches vallen, worden grootschalige detailhandelsvestigingen genoemd. Veelal gaat het daarbij om winkels die een groot verzorgingsbereik hebben (bovenlokaal/regionaal) en een grote verkeer- en parkeerbehoefte genereren.

## **Aanvullend assortiment tuincentrum**

De basis voor tuincentra is 'plant en tuin', het aanvullende assortiment hieraan ondergeschikt. Het aanvullend assortiment bevat artikelen die niet behoren tot het basisassortiment van een tuincentrum. Het aanvullend assortiment bestaat onder andere uit vissen en andere dieren, dierenbenodigdheden, zwembaden, hengelsportartikelen, tuinkleding en schoeisel, tuinspeelgoed en cadeau en sfeer-, kado- en woonartikelen, artikelen betrekking hebbend op feestdagen en vuurwerk. De omvang van het aanvullend assortiment bedraagt maximaal 15% van de verkoopoppervlakte waarbij het oppervlak niet meer bedraagt dan 1.500 m<sup>2</sup>. Detailhandel in het aanvullend assortiment van een tuincentrum mag niet leiden tot een structurele aantasting van de totale voorzieningenstructuur dan wel duurzame ontvrichting van de detailhandelsstructuur binnen Apeldoorn.

De locatie De Voorwaarts is vestigingslocatie voor grootschalige detailhandel (GDV), met dien verstande dat niet zijn toegestaan:

1. detailhandel in modische artikelen zoals schoenen en kleding (met uitzondering van sportkleding en -schoeisel en werkkleding en -schoeisel);
2. detailhandel in dagelijkse artikelen;
3. een warenhuis;
4. detailhandel in hobby, boeken, stripboeken, kantoorartikelen, posters, kaarten en inktvullers;
5. detailhandel in huishoudelijke en luxe artikelen (uit bestemmingsplan De Voorwaarts).

## Bijlage 3: Instrumenten

In de detailhandelsvisie zijn gemeentelijk rollen beschreven. Voor uitvoering van beleid zijn verschillende instrumenten inzetbaar. Onderstaande tabel bevat ter illustratie een aantal mogelijke instrumenten. De inzet van instrumenten is vaak niet beperkt tot één specifieke rol. De detailhandelsvisie is bijvoorbeeld helder over internetwinkels (faciliteren) maar nodigt partijen op Het Rietveld uit om te komen met een toekomstverkenning (inspireren & uitnodigen).

| Rol                     | Instrument (o.a.)   |
|-------------------------|---|
| Faciliteren             | Bestemmingsplan<br>Gevelfonds<br>Ondernemersfonds<br>Winkelstraatmanagement<br>Onderzoek/monitoring<br>Handhaving<br>Winkelsluitingstijden<br>Terrassenbeleid<br>...                                      |
| Inspireren & uitnodigen | Kookboeken (groot/klein)<br>Detailhandelsvisie<br>Structuurvisie<br>Taskforce Binnenstad<br>Stads promotie<br>Subsidieregelingen (bv. Gevelfonds)<br>...  |
| Initiëren & investeren  | Investeringsbudget<br>Programmamanagement<br>Detailhandelsvisie<br>Structuurvisie<br>Stads promotie<br>Actief grondbeleid<br>Pandebank<br>Gevelfonds<br>Ondernemersfonds<br>Winkelstraatmanagement<br>... |
| Regisseren              | Programmamanagement<br>Bestemmingsplan<br>Actief grondbeleid<br>Ruilverkaveling<br>Ondernemersfonds<br>...  |

**Uitgave**

gemeente Apeldoorn

**Tekst**

gemeente Apeldoorn

**Vormgeving**

gemeente Apeldoorn

**Fotografie**

gemeente Apeldoorn

November 2013

© **gemeente Apeldoorn**