

## Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering : 23 maart 2017

Onderwerp: Vaststelling van het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel.

### **Voorgestelde beslissing:**

1. Het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel vaststellen, onder voorbehoud van instandhouding van de ontwikkelruimte voor lopende initiatieven in Varsseveld en Gendringen, voor zover dit op grond van de uitkomsten van nadere verkenningen bestuurlijk wordt gewenst.
2. Nadere uitwerking en implementatie van het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel oppakken als onderdeel van de in ontwikkeling zijnde Omgevingsvisie OIJ en de gefaseerde actualisatie van bestemmingsplannen.

### **Aanleiding**

De laatste jaren dringt steeds meer het besef door dat er sprake is van een veranderend winkellandschap. Kernbegrippen hierbij zijn: van groei naar verdringing, vergrijzing bij consument en winkeliers, gewijzigde vestigingsstrategie winkelformules, ontwikkeling internetverkoop. Negatieve effecten van autonome en demografische ontwikkelingen versterken elkaar waardoor het beeld helder is: de behoefte aan fysieke winkels loopt terug waardoor onderlinge concurrentie en leegstand toenemen. De 'Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid' (bijlage 5) die in opdracht van de Kamer van Koophandel en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel is geschreven bevestigt dit beeld en beveelt aan om maatregelen te nemen.

Gelet op het bovenstaande heeft het regionaal portefeuillehoudersoverleg Duurzame Economie, verder genoemd POHO-DE, geconcludeerd dat het noodzakelijk is om gezamenlijk en realistisch naar de toekomst te kijken en samen proactief keuzes te maken voor kansrijke locaties. Het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel is hiervan het resultaat. Het is nu aan de Achterhoekse gemeenten om het Afsprakenkader per gemeente vast te stellen. Het voorliggende voorstel geeft uitvoering aan deze afspraak.

### **Wat wordt met beslissing bereikt**

In het Afsprakenkader worden op vier punten afspraken gemaakt:

1. gewenste winkelstructuur;
2. nieuwe ontwikkelingen;
3. transformatie en leegstandsbestrijding;
4. regionale toetsing.

In bijlage 2 "Overzicht werkingsfeer Regionaal Afsprakenkader Detailhandel" is per onderdeel inzicht gegeven wat de uitvoering van deze onderdelen voor (detailisten in) onze gemeente betekenen. De inzet is erop gericht, om te komen tot winkelgebieden waarin de consument ook in de toekomst graag haar inkopen doet en waarin detaillisten een goed bestaan hebben.

### **Argumenten om in te stemmen met voorgestelde beslissing(en)**

*1.1 Door het Afsprakenkader vast te stellen geven we uitvoering aan de aanbevelingen uit de 'Agenda voor de toekomst voor detailhandelsbeleid' die in opdracht van de Kamer van Koophandel en het Hoofdbedrijfschap Detailhandel is geschreven.*

Hieruit volgt de volgende aanbeveling aan gemeenten: "Kies voor een beperkt aantal kansrijke locaties. Hiermee wordt marktpartijen duidelijkheid en zekerheid geboden en worden investeringen op gewenste locaties gestimuleerd. Bovendien ontstaan hierdoor compacte locaties met voldoende 'kritische massa' voor bezoekers om te voorzien in kwaliteit en attractiviteit".

*1.2 Verkleining van de Kernwinkelgebieden cq versterking van de winkelcentra is nodig om onze kernen in de toekomst vitaal te laten zijn.*

Uit de Regionale Quickscan Detailhandel (zie bijlage 6) blijkt dat in onze kernen Varsseveld, Terborg, Silvolde, Ulft en Gendringen sprake is van aanzienlijke winkelleegstand. Doen we niets, dan bestaat het risico dat de leegstand alleen maar toeneemt met alle negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van dien. Verkleining van de Kernwinkelgebieden dan wel versterking van de winkelcentra is dus nodig om onze kernen nu en in de toekomst vitaal te houden.

*1.3 Alleen indien het Afsprakenkader door alle Achterhoekse gemeenten wordt vastgesteld is het mogelijk om ter zake een eensluidend en krachtig beleid te voeren.*

In het POHO-DE is geconcludeerd dat het noodzakelijk is om gezamenlijk en realistisch naar de toekomst te kijken en samen proactief keuzes te maken voor kansrijke detailhandelslocaties in de Achterhoek. Doel is het behoud van een zo aantrekkelijk mogelijke winkelstructuur waarbij de focus ligt op het behoud van vitale winkelcentra. Een regionaal Afsprakenkader Detailhandel legt hiervoor de basis. Handelen in de geest van het Afsprakenkader, zonder dit vast te stellen, is naar buiten toe een duidelijk minder krachtige aanpak.

*1.4 Het Afsprakenkader komt voor een groot gedeelte overeen met onze ruimtelijke visie op detailhandel.*

De uitgangspunten van het Afsprakenkader zijn in lijn met onze ruimtelijke visie op ontwikkeling van de detailhandelssector zoals we deze destijds in de "Structuurvisie OIJ" hebben vastgelegd. In die zin is er dus sprake van het voortzetten van reeds ingezet gemeentelijk beleid. In het Afsprakenkader blijft het onze verantwoordelijkheid hoe de lokaal verzorgende centra onderling gepositioneerd worden.

*1.5 Met de vaststelling van het Afsprakenkader formaliseren we de lijn waaraan we ons hebben gecommitteerd.*

Aan het Afsprakenkader is een heel traject voorafgegaan dat uiteindelijk heeft geleid tot het eindproduct dat nu ter besluitvorming voorligt. In het POHO-DE hebben we ons gecommitteerd aan de opzet die nu ter besluitvorming voorligt. Afronding van het Afsprakenkader viel samen met de bestuurlijke impasse die maart 2015 is ontstaan. Gedurende de overgangsfase ontbrak het toenmalige college aan een mandaat om tot vaststelling van het Afsprakenkader over te gaan. Sinds november 2015 heeft het huidige college hiervoor wel de mogelijkheid. Door nu een positief besluit te nemen geven we uitvoering aan onze inzet op regionale samenwerking en voeren we de opzet, waaraan we ons in het regionale POHO-DE hebben gecommitteerd uit. Keerzijde hiervan is, dat dit ten koste gaat van onze lokale handelingsvrijheid **(zie kanttekening A)**.

*1.6 Een voorbehoud bij de vaststelling van het Afsprakenkader voor lopende lokale initiatieven, biedt ruimte voor maatwerk en draagt hiermee bij aan (bestuurlijk) draagvlak op lokaal niveau.*

Door een voorbehoud te maken voor lokale vraagstukken die in onze gemeente spelen (in Varsseveld en Gendringen) nemen we de ruimte om, voor zover op grond van nadere ruimtelijke en economische verkenningen (o.a. de Laddertoets Duurzame verstedelijking) de wenselijkheid & haalbaarheid wordt onderbouwd, enerzijds de regionale beleidslijn te kunnen vaststellen en uit te voeren en anderzijds ruimte te bieden aan betreffende lokale initiatieven. Nogmaals, dit voor zover een betreffend initiatief bestuurlijk haalbaar en gewenst wordt bevonden. De feitelijke onderbouwing, beoordeling en besluitvorming over genoemde casussen vindt derhalve in een later stadium plaats. Met dit voorbehoud kan de vaststelling van het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel nu haar beloop hebben. **(Zie kanttekening B)**.

*1.7 Besluitvorming over vaststelling van het Afsprakenkader ligt niet bij het Algemeen Bestuur van de regio Achterhoek maar bij de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.*

Vaststelling van het Afsprakenkader detailhandel maakt geen onderdeel uit van het bestuursmandaat van de WGR regio Achterhoek. De gemeenteraden van de afzonderlijke gemeenten zijn hiertoe bevoegd. Oude IJsselstreek is (als laatste nog) aan zet om het Afsprakenkader eveneens vast te stellen. Hiermee is het besluitvormingstraject afgerond en kan de uitvoering daadkrachtig worden opgepakt.

*2.1 Om de afspraken een juridische basis te geven, is het van belang om de uitgangspunten van het Afsprakenkader op te nemen in de in ontwikkeling zijnde Omgevingsvisie OIJ en bij de gefaseerde actualisatie van bestemmingsplannen.*

Het Afsprakenkader biedt de onderbouwing om op lokaal niveau aan de slag te gaan om te komen tot compacte locaties met voldoende 'kritische massa' voor bezoekers om te voorzien in kwaliteit en attractiviteit. Echter, het Afsprakenkader heeft zelf geen directe doorwerking. Juridische verankering van de afspraken vindt plaats door in het proces om tot een Omgevingsvisie van onze gemeente te komen, met deze afspraken rekening te houden en deze vervolgens te vertalen naar en toe te passen bij de gefaseerde actualisatie van bestemmingsplannen/omgevingsplannen. Bestemmingsplannen/Omgevingsplannen zijn immers juridisch bindend. Op deze manier kunnen wij als gemeente een inhoudelijke keuze maken op lokaal niveau.

## Kanttekeningen

### a. *Het Afsprakenkader beperkt onze handelingsvrijheid.*

Met het vaststellen van het Afsprakenkader wordt er o.a. mee ingestemd dat:

- Nieuwe winkelontwikkelingen alleen binnen de centra van de hoofdkernen worden toegestaan, mits de verzorgingspositie van het centrum nog overeenkomt met de gewenste positie en de ontwikkeling past binnen de strategie om het centrum compact te maken.
- Nieuwe winkelontwikkelingen buiten de centra van de hoofdkernen worden niet toegestaan, tenzij het reeds mogelijk is op basis van het bestaande bestemmingsplan.
- Winkelontwikkelingen waarvoor een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, worden kenbaar gemaakt aan de ambtelijke werkgroep Duurzame Economie.
- Winkelplannen binnen centrumgebieden groter dan 500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak en alle winkelplannen buiten centrumgebieden worden voor advies voorgelegd aan het POHO-DE.

Deze afspraken beperken weliswaar onze handelingsvrijheid, maar duidelijk mag zijn, dat compacte kernwinkelgebieden niet zullen ontstaan indien we nieuwe ontwikkelingen in de periferie, op industrieterreinen en in het buitengebied toestaan. Doelrealisatie start dus bij het realiseren van nieuwe initiatieven op gewenste locaties. Op termijn kan daarnaast worden overgegaan tot het terugdringen van het bestaande winkelaanbod buiten de kernwinkelgebieden. Het is aan de individuele gemeenten om in dialoog met de detailhandelsector te bezien welk ruimtelijk beleid in deze wordt gevoerd.

### b. *Verzwakken we niet de regionale samenwerking van het regionale Afsprakenkader door een voorbehoud te maken voor de lopende initiatieven in onze gemeente?*

Idealiter stellen alle gemeenten het Afsprakenkader ongewijzigd vast. In het regionaal ambtelijkoverleg hebben we deze situatie besproken. Vaststelling van het Afsprakenkader met een voorbehoud heeft veruit de voorkeur boven het voorlopig niet vaststellen van het Afsprakenkader in afwachting van nadere standpunten over betreffende lokale initiatieven. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeente Winterswijk voor het gebied "Spoorzone" ook een voorbehoud heeft gemaakt. We zijn hierin dus als gemeente niet uniek.

### c. *De afspraken m.b.t. transformatie en leegstandbestrijding vragen van de gemeente actie.*

De keuze voor het vitaal en aantrekkelijk houden van de centra vraagt van de gemeente om na te denken over de structurele leegstand op alle locaties buiten de centra. De voorkeur wordt gegeven aan een integrale benadering om voor al deze locaties na te denken over transformatie naar andere functies. Daarnaast dient voorkomen te worden dat niet ingevulde detailhandelsmogelijkheden buiten de gewenste structuur alsnog door marktpartijen worden ingevuld. Het Afsprakenkader legt hierover een drietal afspraken vast, gericht op:

- Het inventariseren van alle bestemmingsplannen en het in beeld brengen van niet ingevulde detailhandelsmogelijkheden (metrages, locaties);
- Verplichting om de detailhandelsmogelijkheden op niet (meer) ingevulde winkellocaties buiten de gewenste winkelstructuur uit de bestemmingsplannen te schrappen;
- Op zoek te gaan naar alternatieve invullingen voor (op termijn) voormalige winkellocaties. In structuur- en centrumvisies dient de geschetste ontwikkeling voor detailhandel te worden meegenomen en dient er gezocht te worden naar programma en perspectief voor deze locaties waarbij de eigenaar aan zet is. Bij de uitwerking van de gemeentelijke Woonvisie zal hiertoe worden onderzocht of een gedeelte van de nog te vullen "woningbouw pot" kan worden ingezet voor de transformatie van winkelruimten in aanloopstraten naar de functie wonen. Gezien de toenemende zorgvraag (vergrijzende bevolking) ligt het voor de hand om nadrukkelijk ook te kijken naar (woon-)zorgfuncties als alternatief voor vrijkomende winkeloppervlakten buiten kernwinkelgebieden.

Op dit moment is de Wet Stedelijke Herverkaveling in voorbereiding die het juridisch kader moet leveren voor de opgave die landelijk speelt om tot compacte kernwinkelgebieden te komen. Provincie Gelderland zet ondermeer haar regeling "Steengoed Benutten" in om deze opgave financieel te ondersteunen.

### d. *Het Ondernemersplatform Oude IJsselstreek (OPFOIJ) heeft schriftelijk gereageerd op het regionaal Afsprakenkader detailhandel en spreekt hierbij haar zorgen uit.*

Aangezien het afsprakenkader direct invloed heeft en van invloed is op de detaillisten in onze gemeente is het Afsprakenkader op diverse momenten besproken en voorgelegd aan het OPFOIJ. Op 24 november 2016 heeft het OPFOIJ per email gereageerd op het Afsprakenkader. De reactie van het OPFOIJ is als bijlage bij dit voorstel gevoegd. In essentie komt de reactie van OPFOIJ er op neer, dat "de sector het zelf wel kan regelen en de overheid zich ter zake terughoudend dient op te stellen". Het is evenwel een verantwoordelijkheid van overheden om toekomstgericht ruimtelijk beleid te voeren. Een zorgvuldige belangenafweging maakt hier onderdeel van uit. Zonder in te zoomen op de situatie in de gemeente Oude IJsselstreek, kunnen we stellen dat het landelijk beeld is, dat de detailhandelsector er tot dusverre onvoldoende in slaagt om zelf de slag te maken naar vitale kernwinkelgebieden. De

belangen van de “blijvers” lopen niet parallel met de “stoppers”. Tijdens de voorbespreking van dit voorstel op 24 januari, is vanuit het college aangegeven belang te hechten aan een afspraak van betrokken portefeuillehouders Sluiter en Hengeveld met het Ondernemersplatform Oude IJsselstreek (OPOIJ) om het voorliggende Afsprakenkader en de ingekomen reactie van het OPOIJ inhoudelijk met elkaar te bespreken. Het OPFOIJ is voor ons immers een belangrijk platform om te komen tot een zo goed mogelijke implementatie van het Afsprakenkader. **(Zie ook onderstaand hoofdstuk Communicatie).**

## **Kosten, baten, dekking**

### Mogelijkheid tot planschade:

Niet zozeer het vaststellen van het Afsprakenkader zelf, maar wel de toekomstige verankering van deze afspraken in bestemmingsplannen kan leiden tot planschadekosten. Hierbij dient te worden opgemerkt, dat door het vaststellen van het Afsprakenkader de voorzienbaarheid van inkrimping van het winkelareaal toe neemt, waarmee aan individuele detaillisten tijd wordt gegeven om hiermee rekening te houden. Dit verkleint de mogelijkheid om in de toekomst met succes een beroep te doen op planschade.

Bij de uitvoering van de afspraak om detailhandelsmogelijkheden op niet (meer) ingevulde winkellocaties uit de bestemmingsplannen te schrappen kan de gemeente eveneens worden aangesproken op planschade. Ook daarbij speelt voorzienbaarheid een belangrijke rol. Een aanpak zoals deze wordt gevoerd bij de woningbouw kan wellicht een groot gedeelte van mogelijke claims voorkomen. Of en in welke mate planschade zal moeten worden vergoed is op dit moment niet in te schatten, mede omdat nog niet inzichtelijk is welke locaties dit betreft. Wanneer zich dit voordoet zal een planschaderisicoanalyse inzicht bieden in risico's en de mogelijkheid te verwachten kosten.

## **Uitvoering**

### *Planning.*

- Na de presentatie van het onderhavige concept-voorstel op 24 januari 2017 in het college van B&W wordt een definitief voorstel in de loop van februari ter besluitvorming aan het college voorgelegd.
- 14 februari 2017 collegebesluit met betrekking tot vaststelling van het Afsprakenkader Detailhandel.
- Eind februari, begin maart vindt er een gesprek van betrokken portefeuillehouders Sluiter en Hengeveld met het Ondernemersplatform Oude IJsselstreek (OPOIJ) om het voorliggende Afsprakenkader en de ingekomen reactie van het OPOIJ met elkaar te bespreken;
- 13 Maart 2017 zal het Afsprakenkader in de raadscommissie AFE van Oude IJsselstreek worden besproken. Hiervoor zal ook het Ondernemersplatform Oude IJsselstreek (OPOIJ) worden uitgenodigd om met de gemeenteraad van gedachten te wisselen over het Afsprakenkader.
- 23 Maart 2017 wordt het Afsprakenkader ter vaststelling behandeld in de raadsvergadering.

### *Communicatie.*

- Het Afsprakenkader is voorbereid door het POHO-DE en gepresenteerd aan/bediscussieerd met het portefeuillehoudersoverleg ROV op 20 april 2015;
- Op 22 april 2015 heeft in Lievelede een bijeenkomst plaatsgevonden waarin het Afsprakenkader met de Achterhoekse raadsleden is besproken. Dit betrof een besloten bijeenkomst waarvoor geen detaillisten zijn uitgenodigd;
- De ontwikkeling van het afsprakenkader is op 17 maart 2015 op hoofdlijnen toegelicht in het periodiek overleg met de ondernemersverenigingen die zijn verenigd in het Ondernemersplatform OIJ.
- Op 29 september 2015 heeft een eerste bijeenkomst met het platform OIJ plaatsgevonden waarin de uitgangspunten van het Afsprakenkader met het platform is besproken. Op 29 maart 2016 heeft een tweede bijeenkomst met het Ondernemersplatform OIJ plaatsgevonden waarbij de uitgangspunten van het Afsprakenkader verder zijn besproken en op onderdelen is toegelicht.
- Op woensdag 25 en donderdag 26 mei 2016 hebben een viertal Achterhoekse gemeenten samen met KIK (Kennissnetwerk centrumontwikkeling in krimp- en anticipeergebieden) het tweedaagse studieprogramma: ‘Samen werken aan sterke centra en vitale kernen!’ georganiseerd. Op uitnodiging van ons hebben ondernemersverenigingen uit Oude IJsselstreek deelgenomen aan deze studiebijeenkomst om een beter beeld te krijgen van het doel en de uitgangspunten van het Afsprakenkader.
- Het Ondernemersplatform OIJ wordt eind februari/begin maart uitgenodigd voor een overleg met betrokken portefeuillehouders om de vaststelling en implementatie van het Afsprakenkader met elkaar te bespreken. Daarnaast wordt het Ondernemersplatform OIJ uitgenodigd om tijdens de voorbereidende raadscommissie AFE op 13 maart 2017 ter zake met raadsvertegenwoordigers in dialoog te gaan en het platform in de gelegenheid te stellen om haar visie (zie bijlage) op het Afsprakenkader te geven.

### *Personeel.*

Na vaststelling van het Afsprakenkader zullen de acties die voortvloeien uit het Afsprakenkader op een integrale wijze worden opgepakt. Gezien de samenhang met de woonagenda en uit efficiencyoverwegingen (beperking ureninzet), ligt het voor de hand om de opgaven van het caseteam Wonen en de implementatie van het Afsprakenkader aan elkaar te koppelen.

### *Evaluatie/verantwoording*

Evaluatie en verantwoording verloopt via het POHO-DE.

### *Bijlage(n):*

1. Het collegevoorstel Vaststelling van het Regionaal Afsprakenkader Detailhandel (Bijlage 1).
2. Het Afsprakenkader detailhandel regio Achterhoek (Bijlage 2);
3. Overzicht werkingsfeer Regionaal Afsprakenkader Detailhandel (Bijlage 3);
4. Schriftelijke reactie van het Ondernemersplatform Oude IJsselstreek op het afsprakenkader (Bijlage 4);
5. Achterhoek agenda voor de toekomst detailhandelsbeleid. (Bijlage 5);
6. Quickscan detailhandel hoofdkernen regio Achterhoek (Bijlage 6);

Burgemeester en wethouders,

M.J.F. Verstappen  
Secretaris

O.E.T. van Dijk  
Burgemeester

Raadsvergadering d.d. 23 maart 2017

- conform voorstel
- zonder hoofdelijke stemming
- met algemene stemmen
- ..... stemmen voor ..... stemmen tegen
  
- aangenomen
- aangenomen met amendement .....
- aangehouden
- verworpen
- ter vergadering uitgereikt bij agendapunt .....
- in handen B&W gesteld
- opmerkingen/toezeggingen: .....
- .....