Visie op de detailhandelsstructuur Gemeente Noordoostpolder

gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Adviseurs voor Ruimte en Strategie

Graafseweg 109
6512 BS Nijmegen

T 024 - 379 20 83
E info@dtnp.nl
W www.dtnp.nl

Opdrachtgever: Gemeente Noordoostpolder
Contactpersoon: Mevrouw W. Hulleman

Projectteam DTNP: De heer W. Frielink
Mevrouw F. Schneider

Projectnummer: 2274.0721
Datum: 20 juli 2022

Visie op de detailhandelsstructuur Gemeente Noordoostpolder

Inhoudsopgave

1	**Context**	**1**
1.1	Inleiding	2
1.2	Ligging en inwoners	3
1.3	Lokale winkelstructuur	5
2	**Trends & Ontwikkelingen**	**10**
2.1	Landelijke trends	11
2.2	Toekomstig haalbaar aanbod	16
3	**Visie**	**17**
3.1	Uitgangspunten en ambities	18
3.2	Visie op hoofdlijnen	21
3.3	Visie per winkelgebied	22
4	**Beleidskader**	**24**
4.1	Uitvoering	25
4.2	Regels	26
4.3	Transformatiestrategie	28
Bijlagen		**29**
Bijlage 1	Begripsbepalingen	30
Bijlage 2	Indicatieve marktruimteberekening	32

SPAR
DHL
iedere dag
gratis koffie
je vindt het bij SPAR
je vindt het bij SPAR
gemak voor elke dag

1 Context

1.1 Inleiding

Aanleiding

De gemeente Noordoostpolder in de provincie Flevoland heeft na de inpoldering in de jaren ‘30 en ‘40 van de twintigste eeuw zijn typerende inrichtingsprincipe volgens de ‘Centrale-plaatsentheorie’ van Christaller gekregen. Vandaag de dag is deze structuur nog steeds duidelijk zichtbaar, ook in de detailhandelsstructuur. Emmeloord is de centrale hoofdkern met de Poldertoren als geografisch middelpunt. Daaromheen ligt op zo’n 7 à 8 kilometer afstand een ring van tien dorpen. Het grootste winkelaanbod is in Emmeloord gevestigd, terwijl in de meeste dorpen een beperkt dagelijks (winkel-) aanbod te vinden is.

Momenteel beschikt de gemeente over een visie en plan voor het centrum van Emmeloord, maar niet voor de gehele detailhandelsstructuur van de gemeente. Aangezien ontwikkelingen in de detailhandel buiten het centrum invloed hebben op het functioneren van het centrum en andersom, is het van belang om over een visie en actueel beleid voor de hele gemeente te beschikken. Een actuele visie op de detailhandelsstructuur biedt kaders en houvast voor (ruimtelijke) keuzes. De visie kan vertaald worden naar juridische kaders, zoals bestemmings- en/of omgevingsplannen.

Doel

Het doel is om te beschikken over een actuele visie op de detailhandelsstructuur voor de gemeente Noordoostpolder, waar gemeente, eigenaren en ondernemers mee aan de slag kunnen. Deze visie vormt een onderlegger voor de strategische koers van de nieuwe Omgevingsvisie, die in het najaar van 2022 opgesteld wordt.

Proces

Deze visie is tot stand gekomen in overleg met een ambtelijke werkgroep van de gemeente Noordoostpolder en met een klankbordgroep van van ondernemers vanuit heel Noordoostpolder. Met deze groepen zijn tussentijdse resultaten gedeeld en besproken. Daarnaast zijn de tussentijdse resultaten besproken met een bestuurlijke stuurgroep van de gemeente en met het college van B&W. De raad is bij de visievorming betrokken door middel van een informerende bijeenkomst.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een beschrijving van de huidige situatie (vraag en aanbod) in de gemeente Noordoostpolder. Hoofdstuk 2 gaat in op de landelijke trends en ontwikkelingen en hoe deze in Noordoostpolder zichtbaar zijn. Hier wordt een inschatting gemaakt van het toekomstig haalbare aanbod in de gemeente. In hoofdstuk 3 is de visie op de detailhandelsstructuur beschreven, om daarna in hoofdstuk 4 in te gaan op hoe deze visie vertaald kan worden in beleidsregels voor de detailhandelsstructuur. In bijlage 1 is een begrippenlijst opgenomen en in bijlage 2 de volledige indicatieve marktruimteberekening voor de dagelijkse en niet-dagelijkse sector.

Centrum Emmeloord is ook het centrum van de hele Noordoostpolder

1.2 Ligging en inwoners

Ligging

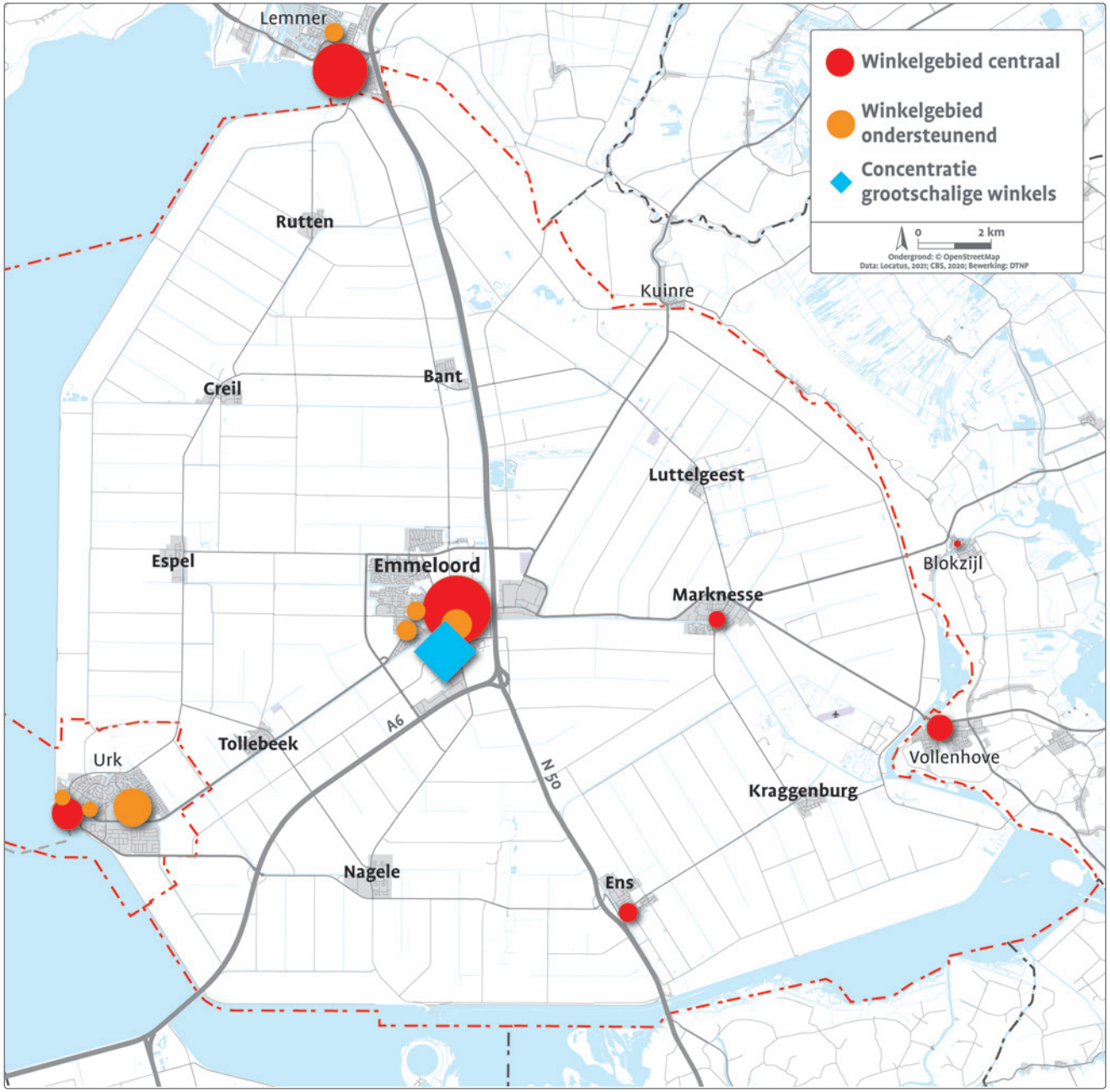
De gemeente Noordoostpolder ligt in de noordelijke polder van Flevoland, naast de gemeente Urk. In het zuiden is de gemeente via de A6 verbonden met Lelystad en Almere. De N50 verbindt de gemeente met Kampen en verder via de A28 met Zwolle.

De gemeente bestaat, naast de kern Emmeloord en de tien omliggende dorpen, met name uit landelijk (agrarisch) gebied en enkele bedrijventerreinen. In het noorden grenst de gemeente aan Lemmer (Friesland) en in het oosten aan enkele kleine kernen in Overijssel. Qua omvang van het winkelaanbod zijn de omliggende winkelgebieden van duidelijk kleinere omvang dan het centrum van Emmeloord. Verder is de Woonboulevard van Emmeloord de enige concentratie van grootschalige winkels in de directe omgeving.

Inwoners

De gemeente heeft circa 47.600 inwoners, waarvan ruim de helft in Emmeloord woont (ca. 26.200 inwoners). De dorpskernen zijn wisselend van grootte. Marknesse en Ens zijn, met respectievelijk circa 3.800 en 3.100 inwoners, het grootst. De andere dorpen hebben tussen de 1.500 en 2.000 inwoners.

Winkelgebieden in Noordoostpolder en omgeving (geschaald naar m² winkelvloeroppervlak)



Woningbouw- en bevolkingsontwikkeling

In Noordoostpolder vinden diverse woningbouwprojecten plaats. In het centrum van Emmeloord en de centrumschil is (nieuw)bouw van circa 650 woningen gepland, met name starters- en seniorenwoningen. Verder is de gemeente bezig met de derde bouwfase van de nieuwbouwwijk Emmelhage, aan de noordwestrand van Emmeloord. Hier is de bouw van circa 330 woningen gepland, in opvolging van de twee voorgaande fases (samen 600 nieuwe woningen). In de dorpen is beperkte woningbouw gepland. In totaal wordt er uitgegaan van een toevoeging van circa 2.500 woningen in de gemeente.

Volgens de bevolkingsprognose* voor de gemeente telt Noordoostpolder 47.300 inwoners in 2045. Met circa 47.600 inwoners in 2021 loopt de gemeente daarmee voor op de beschikbare prognose. Op basis van de geplande woningbouwontwikkeling en de aard van de woningen (met name starters- en seniorenwoningen) wordt in dit rapport uitgegaan van circa 52.600 inwoners in 2030 (o.b.v. een gemiddelde huishoudensgrootte van 2). Een mogelijke versnelling van de woningbouwopgave (i.v.m. overloop woningnood vanuit de Randstad en Zwolle) is afhankelijk van gemeentelijke besluiten die momenteel ter bespreking staan (stand oktober 2021).

Inwoners en toekomstige woningbouwlocaties gemeente Noordoostpolder

* CBS Statline, 2021.

1.3 Lokale winkelstructuur

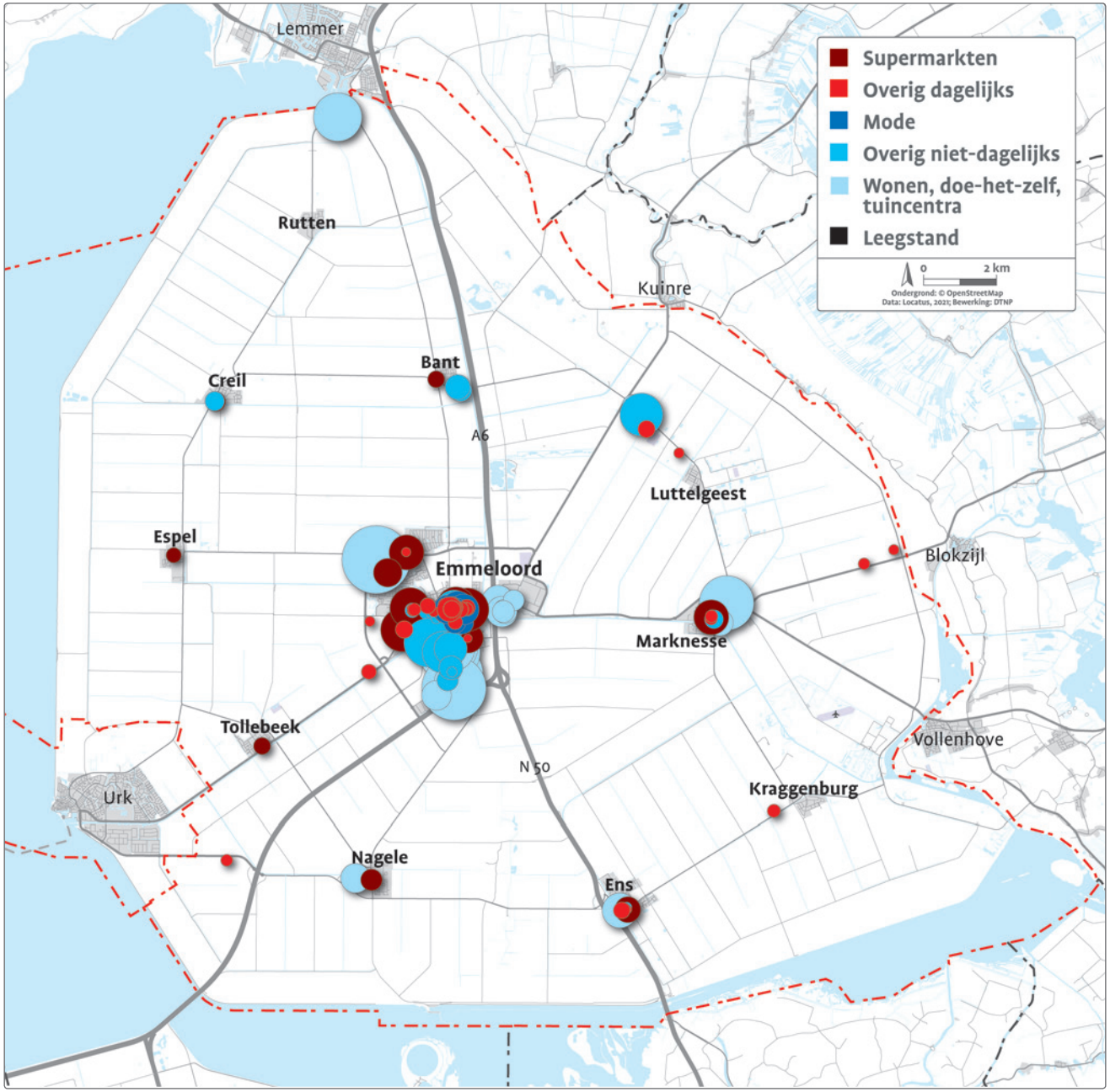
Omvang en spreiding winkelaanbod gemeente

In de gemeente Noordoostpolder is in totaal circa 85.500 m² winkelvloeroppervlak (wvo) aanwezig (excl. leegstand), verspreid over ruim 200 verkooppunten (vkp; winkels)*. Ruim 80% van het winkelaanbod in de gemeente ligt in de kern Emmeloord (circa 70.400 m² wvo), verspreid over het centrum en de Zuiderkade, de buurtwinkelcentra en het aanbod op de bedrijventerreinen, waaronder de Woonboulevard (in totaal circa 170 verkooppunten). Er staan daarnaast ongeveer 18 panden leeg, in totaal circa 2.800 m² wvo in de hele Noordoostpolder.

Centrum Emmeloord

Met in totaal ruim 21.500 m² wvo heeft het centrum van Emmeloord de grootste concentratie van dagelijkse (o.a. supermarkten, verswinkels, drogisterijen) en niet-dagelijkse winkels (o.a. modezaken, juweliers, electronica, winkels met huishoudelijke of cadeau-artikelen) in de gemeente. Hier is ruim 90% van het totale mode-aanbod in de gemeente te vinden en het meest uitgebreide aanbod van overig niet-dagelijkse winkels, waaronder landelijke ketens zoals Hema en Blokker. Het centrum is dan ook het hoofdwinkelgebied voor de lokale inwoner en voor bezoekers uit de

Winkels in de gemeente Noordoostpolder (geschaald naar m² winkelvloeroppervlak)

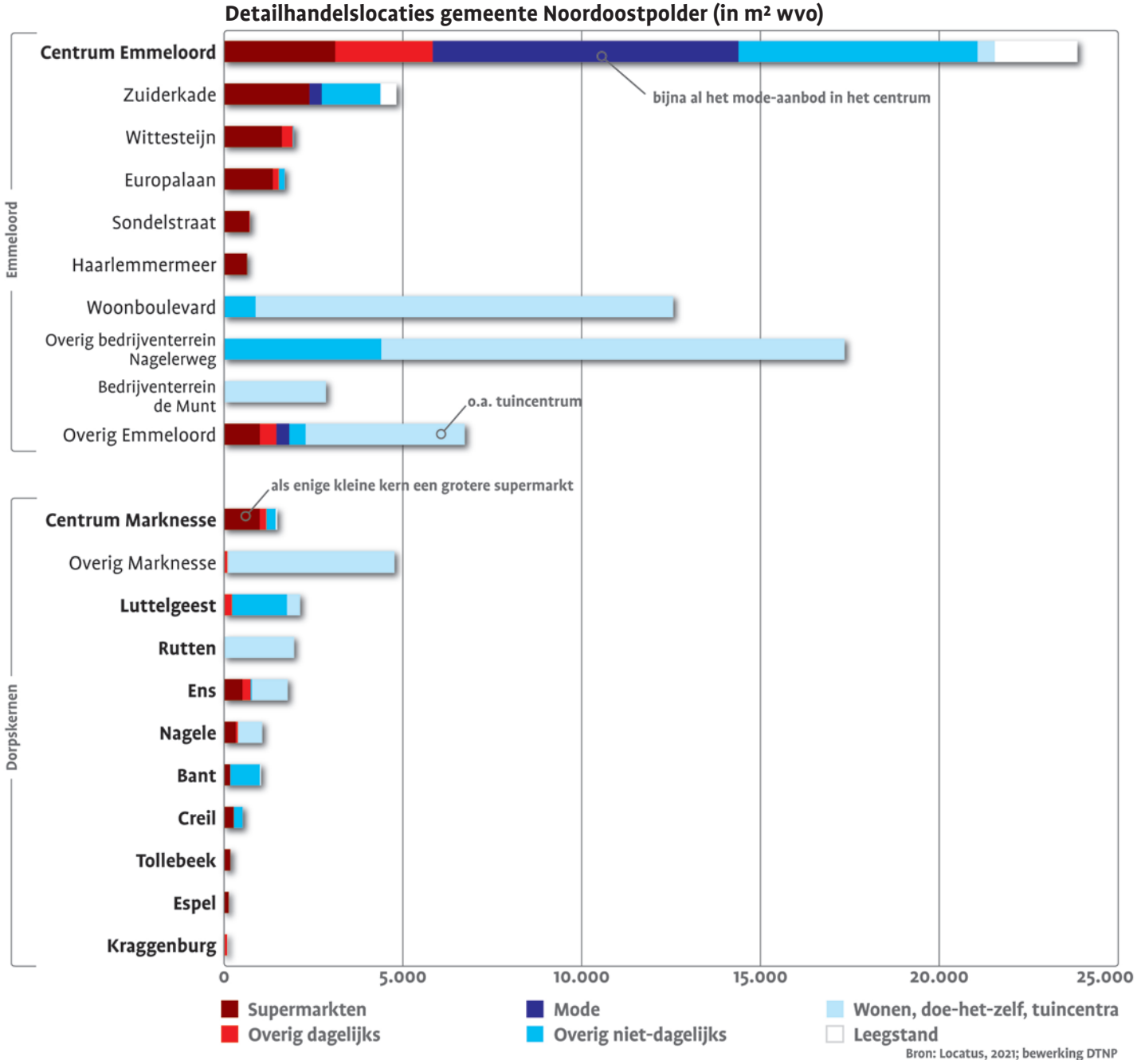


* Locatus, 2021. Stand van zaken in september 2021.

direct omliggende kernen. Daarnaast heeft het centrum een recreatieve verblijfsfunctie, met onder andere horeca, een bioscoop en een theater. Met twee supermarkten van moderne omvang (Albert Heijn: ca. 1.500 m² wvo; Jumbo: ca. 1.200 m² wvo) en een uitgebreid aanbod aan overige dagelijkse winkels, vervult het centrum ook een belangrijke boodschappenfunctie. Verder is vrijwel alle leegstand in de gemeente in het centrum te vinden. Momenteel ligt de leegstand op 10% van het totale aanbod in het centrum. Dit is lager dan de gemiddelde leegstand in middelgrote centra in Nederland (ca. 13,5%)*.

Zuiderkade

Ten zuiden van het centrum van Emmeloord, langs de Zuiderkade, zijn enkele winkels in de discountsector gevestigd, waaronder twee supermarkten (Lidl: ca. 1.500 m² wvo; Aldi: ca. 800 m² wvo) en Action, Big Bazar en Wibra. Er is een ontwikkelkader voor het gebied door de gemeenteraad vastgesteld op 11 oktober 2021 waarin een andere invulling van het gebied beoogd wordt. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuw bestemmingsplan voor Zuiderkade. Hierin wordt het aantal supermarkten teruggebracht naar één.



* Bron: Locatus, 2021.

Buurtwinkelcentra Emmeloord

De buurtwinkelcentra Europalaan, Wittesteijn, De Zuidert, De Erven en (op termijn) Emmelhage bestaan voornamelijk uit één supermarkt met daarnaast enkele aanvullende voorzieningen.

Wittesteijn

De supermarkt in buurtwinkelcentrum Wittesteijn is met 1.600 m² wvo de grootste supermarkt van de gemeente. In het winkelcentrum zijn daarnaast enkele overige dagelijkse winkels gevestigd (drogist, slijterij, kaaswinkel) en aanvullende voorzieningen gericht op de omliggende buurt (kapper, cafetaria, etc.).

Europalaan

Aan de Europalaan zijn, naast de supermarkt van ca. 1.400 m² wvo, een bakker, een slijterij en een apotheek gevestigd. Verder zijn hier enkele niet-dagelijkse winkels en aanvullende voorzieningen (afhaalhoreca, kapsalon) te vinden.

De Zuidert

Het aanbod in De Zuidert (aan de Sondelstraat) is met een supermarkt (700 m² wvo), een slijterij, een kapper en een cafetaria van beperktere omvang dan dat van Wittesteijn en aan de Europalaan. Dit gebied functioneert als buurtsteunpunt voor de buurt De Zuidert.

Emmeloord-Centrum is hoofdwinkelgebied

Het buurtwinkelcentrum voor de dagelijkse boodschappen

Clustering van discountwinkels aan de Zuiderkade

Woonwinkels en doe-het-zelfzaken op de Woonboulevard

De Erven

Het buurtsteunpunt De Erven bestaat enkel uit een kleine supermarkt (ca. 640 m² wvo), twee horecaverkooppunten en een kapsalon. Dit cluster heeft vooral een functie voor de buurt De Erven.

Emmelhage

In de nieuwbouwwijk Emmelhage aan de noordwestkant van de kern ligt een momenteel nog solitaire supermarkt (1.000 m² wvo). Deze zal op termijn de functie van wijksupermarkt vervullen.

Solitaire winkels Emmeloord

Emmeloord kent daarnaast circa 15 verspreide winkels, waaronder enkele overige dagelijkse winkels (o.a. groentezaken en buitenlandse winkels) en niet-dagelijkse winkels (o.a. fietsenwinkel, modezaak, bloemenwinkel). Daarnaast is er een grote Intratuin (ca. 3.900 m² wvo)* aan de noordwestrand van Emmeloord, aan de provinciale weg richting Espel, gevestigd.

Woonboulevard

De Woonboulevard van de gemeente Noordoostpolder ligt op het bedrijventerrein Nagelerweg. Hier zijn acht winkels gevestigd met een grote winkelvloeroppervlakte, voornamelijk in de branches wonen en doe-het-zelf. Dit zijn onder andere landelijke ketens zoals Praxis (ca. 2.700 m² wvo) en Leen Bakker (2.600 m² wvo), maar ook zelfstandige winkels zoals Batjes Wonen (ca. 2.000 m² wvo) en Stichting Kringloop Emmeloord (ca. 900 m² wvo).

Bedrijventerreinen

Nagelerweg

Op bedrijventerrein Nagelerweg zijn in totaal elf winkels gevestigd in de branches wonen en doe-het-zelf. Daarnaast liggen hier zeven niet-dagelijkse winkels, waaronder Welkoop (2.000 m² wvo) en enkele kringloop-/tweedehandswinkels. Een deel van dit aanbod is in de directe nabijheid van de Woonboulevard gevestigd.

De Munt

Op bedrijventerrein de Munt zijn zeven winkels gevestigd in de branches wonen en doe-het-zelf. De winkels zijn hier van minder grote omvang dan op bedrijventerrein Nagelerweg.

Dorpscentrum van Marknesse met een uitgebreid (boodschappen)aanbod

Kleine supermarkt in Ens

* De Intratuin is recent vergroot tot circa 4.500 m² wvo binnenruimte.

Dorpskernen (incl. buitengebied)

In de dorpskernen en het buitengebied is het winkelaanbod beperkt. Marknesse, het grootste dorp met bijna 4.000 inwoners, heeft het meest uitgebreide aanbod met een supermarkt van 1.000 m² wvo en enkele aanvullende dagelijkse en niet-dagelijkse winkels. Hier is onder andere de grootschalige meubelwinkel Marco Marknesse gevestigd (ca. 2.500 m² wvo).

Met uitzondering van Rutten, Luttelgeest en Kraggenburg is er in elk dorp een kleine supermarkt van circa 200 m² wvo te vinden. In enkele dorpen, waaronder Marknesse, Ens, Nagele en Creil, is daarnaast historisch gegroeid niet-dagelijks aanbod gevestigd. In het buitengebied van Rutten ligt een groot tuincentrum van 2.000 m² wvo. Net buiten Luttelgeest ligt de Orchideënhoeve, die zowel een toeristische attractie als een winkel voor tuin- en inrichtingsartikelen is. In het voornamelijk agrarische buitengebied van de Noordoostpolder zijn daarnaast enkele land- of boerderijwinkels te vinden, met een meer of minder uitgebreid (vers)aanbod.

In alle dorpen is nog ruimte in het bestemmingsplan om nieuwe winkels te vestigen.

Landwinkel met verse (streek)producten

Grote Intratuin aan de rand van Emmeloord

De Orchideeënhoeve: tuincentrum en toeristisch-recreatieve trekker

2 Trends & Ontwikkelingen

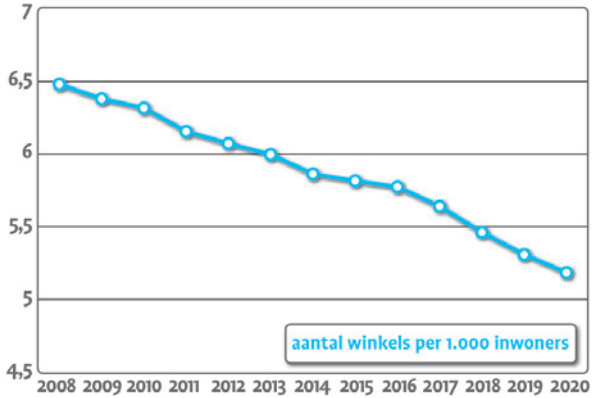
2.1 Landelijke trends

Consument winkelt steeds meer online

Het afgelopen decennium is het aandeel aankopen dat online wordt gedaan sterk gestegen. In 2011 werd nog circa 11% van de bestedingen in de niet-dagelijkse sector (o.a. mode, huishoudelijke of cadeau-artikelen, electronica) online gedaan. In de situatie voor corona (2018/2019) was dit aandeel al opgelopen tot ongeveer 25%. In de dagelijkse (boodschappen)sector is het aandeel online bestedingen vooral de laatste paar jaar snel toegenomen (tot 2019 ongeveer verdubbeld) tot circa 5%. De coronacrisis heeft deze ontwikkelingen nog eens een flinke boost gegeven door de beperkende maatregelen voor fysiek winkelbezoek.* De toegenomen oriëntatie van de consument op webwinkels leidt tot een verminderde behoefte aan fysieke winkels. Het aantal fysieke winkels neemt dan ook gestaag af (zie grafiek). Op de 'faillissementstijdlijn' (zie figuur) valt ook te zien dat er de laatste jaren diverse grote winkelketens zijn omgevallen, met name uit het middensegment. Anderen hebben met minder vestigingen een doorstart moeten maken, zoals Intertoys die ook in het centrum van Emmeloord gevestigd is.

* Nieuwe cijfers die met vorige metingen vergelijkbaar zijn, komen in de loop van 2022 beschikbaar (Koopstromenonderzoek Randstad 2021).

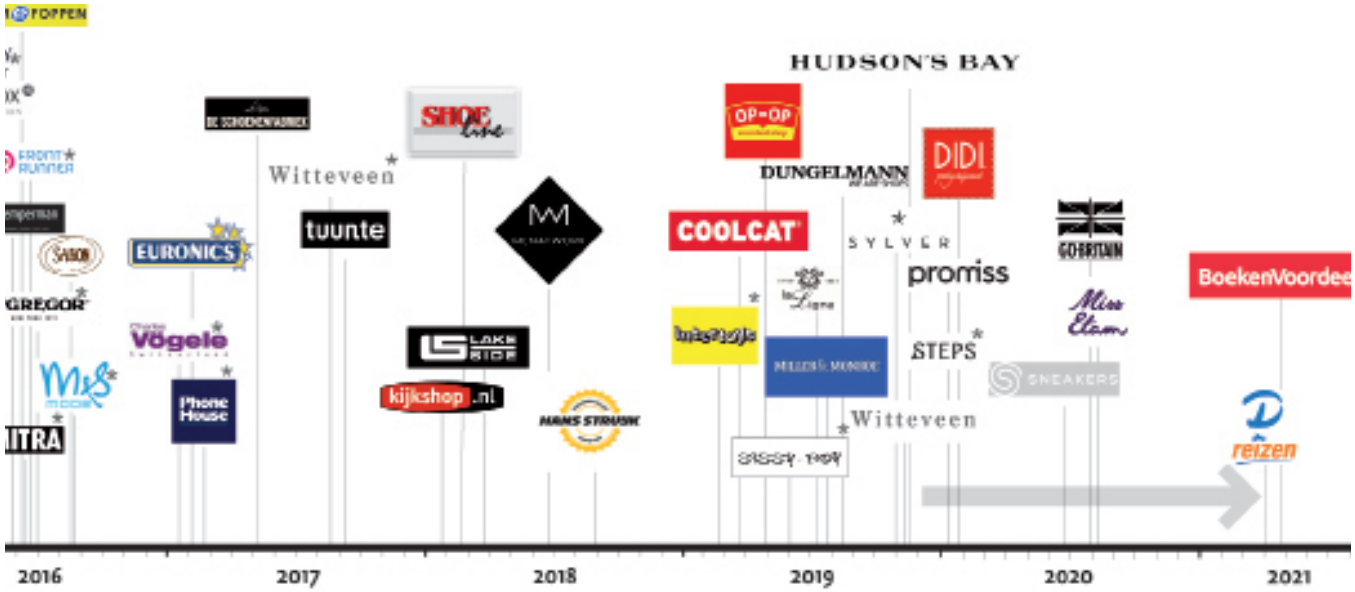
Aantal fysieke winkels per 1.000 inwoners



Bron: Locatus en CBS, 2020; bewerking DTNP

Steeds meer online bestellingen

Faillissementstijdlijn sinds 2016 (Nederland)



Middelgrote centra tussen tafellaken en servet

De impact van de hiervoor beschreven trends verschilt sterk per type centrumgebied:

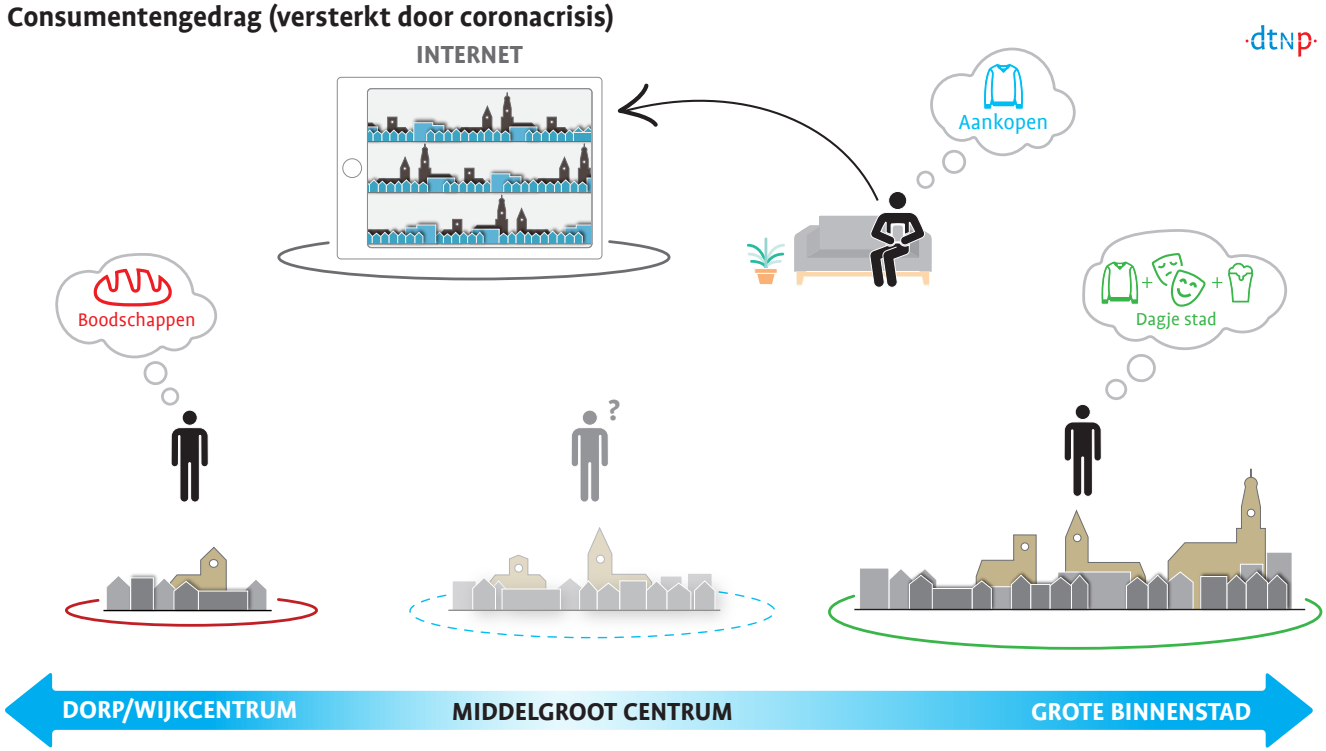
- Voor boodschappen en andere frequente benodigdheden gaat de consument nog altijd graag naar het dorps- of wijkcentrum, zolang dit voldoet aan de eisen van een compleet aanbod en bezoekgemak.
- Voor de totaalbeleving van een recreatief 'dagje stad' bezoekt de consument graag de grotere centra waar het bijzondere aanbod te vinden is, en waar naast winkels ook diverse andere voorzieningen (bijvoorbeeld bioscoop en theater) en horeca te vinden zijn.
- Veel middelgrote centra die niet het bezoekgemak en de nabijheid van het dorps-/wijkcentrum en niet het bijzondere, recreatieve aanbod van de grote stad kunnen bieden, hebben bovengemiddeld te kampen met toenemende leegstand, verminderde levendigheid en lagere investeringsbereidheid. Deze centra vallen tussen tafellaken en servet.

Ontwikkelingen boodschappensector

Supermarkten worden gemiddeld steeds groter. Met name het aantal supermarkten van 1.200 tot 2.000 m² wvo groeit. Deze maat sluit goed aan op de consumentenbehoeften (ruimere opzet, bredere en diepere assortimenten), maar vraagt ook om een groter verzorgingsgebied (> 6.000 inwoners).

Deze schaalvergroting zet de fijnmazige dagelijkse winkelstructuur in Nederland onder druk. In kleine kernen (met minder dan 2.500 à 4.000 inwoners) neemt als gevolg hiervan de levensvatbaarheid voor dagelijkse winkels af. Deze ontwikkeling is eveneens zichtbaar in Noordoostpolder, waar in de dorpen rondom Emmeloord enkel beperkt dagelijkse winkels te vinden zijn of waar het dagelijkse aanbod reeds is verdwenen (Kraggenburg en Luttelgeest).

Consumentengedrag (versterkt door coronacrisis)



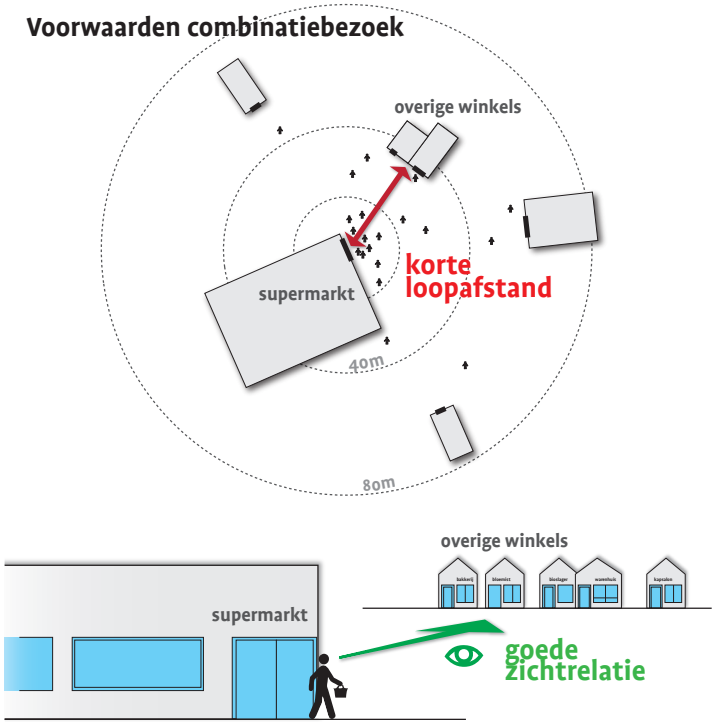
Combinatiebezoek supermarkten

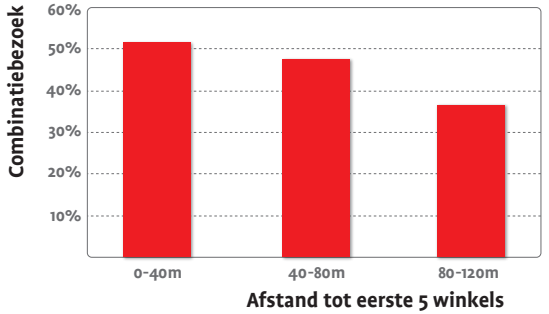
Voor de kleinere centra (wijk- dorps- en buurtcentra) zijn supermarkten veruit de belangrijkste functie. Supermarkten trekken duizenden bezoekers per week, meer dan elke andere centrumfunctie. Overige voorzieningen kunnen profiteren van de grote bezoekersaantallen van supermarkten, mits de supermarkt goed gelegen is. De onderlinge afstand en zichtrelatie zijn daarbij bepalende factoren (zie figuur hiernaast).

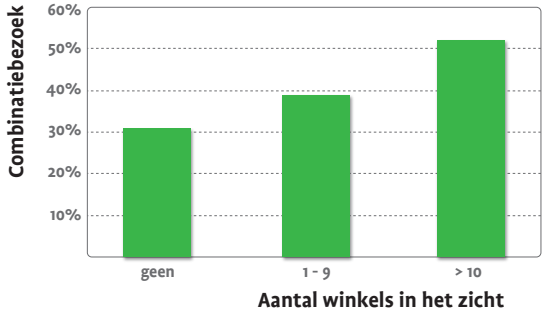
Uit door DTNP uitgevoerd onderzoek onder circa 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra in Nederland blijkt dat circa 44% van de consumenten het supermarktbezoek combineert met een of meer andere dagelijkse en niet-dagelijkse winkels in hetzelfde winkelgebied (resultaten in onderstaand figuur). Dit geldt zowel voor service- als voor discountsupermarkten. Het onderzoek toont aan dat het aandeel supermarktbezoekers dat ook andere winkels bezoekt, toeneemt naarmate meer winkels dicht bij de supermarkt liggen. Daarnaast blijkt dat het combinatiebezoek toeneemt naarmate er meer winkels in het zicht van de ingang van de supermarkt liggen.

Clustering van voorzieningen faciliteert combinatiebezoek

Jumbo als trekker in centrum Emmeloord







Coronacrisis versnelt ontwikkelingen

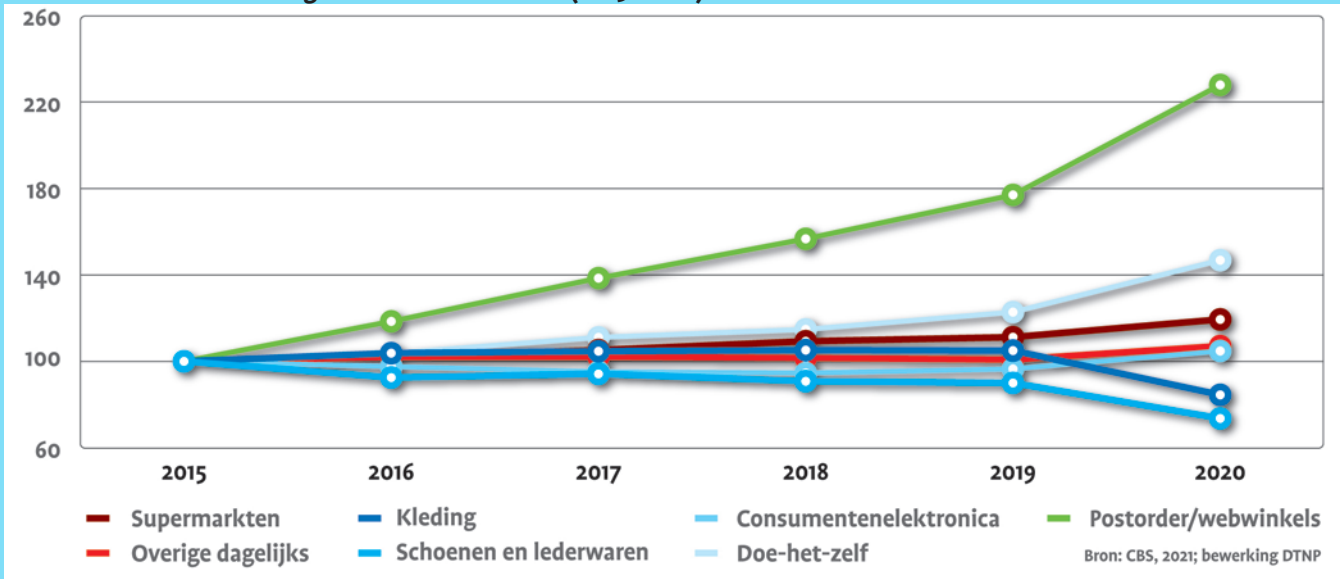
In het algemeen kan gesteld worden dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen door de coronacrisis nog eens in een versnelling zijn geraakt. In de detailhandelssector hebben webwinkels, doe-het-zelfzaken en supermarkten het meest geprofiteerd van de coronacrisis. Modewinkels kregen de grootste klappen.

Het effect van de coronacrisis verschilt wel aanzienlijk per type winkelgebied:

- Tijdens de coronacrisis zijn consumenten vaker en dichter bij huis boodschappen gaan doen. Buurt-, wijk- of dorpscentra zijn beter gaan functioneren, doordat de boodschappenfunctie hier vaak dominant aanwezig is.
- Grote steden met een ruim recreatief voorzieningenaanbod hebben een grote klap gekregen. De verwachting is wel dat deze centra het meest veerkrachtig zijn wanneer de horeca en de cultuursector weer bezocht kunnen worden.
- De middelgrote centra zullen de meeste negatieve gevolgen ervaren. Consumenten hebben tijdens de coronacrisis nog beter hun weg weten te vinden naar online winkelen. Dit is naar verwachting een blijvende ontwikkeling, met name omdat de detailhandel enorm geïnvesteerd heeft in webshops en in het vereenvoudigen van het online shoppen (“wij zijn 24 uur per dag open”). De fysieke niet-dagelijkse winkels ondervinden hier de meeste hinder van. Juist de middelgrote centra hebben vaak een oververtegenwoordiging van dit niet-dagelijkse winkelaanbod, zonder daarbij over het zeer grote modeaanbod te beschikken dat de grote steden zo veerkrachtig maakt. Centra met een uitgebreid dagelijks aanbod hebben naar verwachting de klap enigzins kunnen opvangen, doordat de inwoners uit de gemeente voor de dagelijkse boodschappen nog wel naar het centrum kwamen.

Kenmerkend voor de coronacrisis: lege winkelstraten en meer online aankopen

Indexontwikkeling omzet detailhandel (2015-2020)



Gemeente Noordoostpolder: dagelijks aanbod als basis

Landelijke trends, en de invloed van de corona-crisis, wijzen erop dat de dagelijkse boodschappenfunctie van centra en (dorps)kernen toenemend belangrijk is geworden. Emmeloord-Centrum heeft, mede door het uitgebreide dagelijkse aanbod (in verhouding tot het totale aanbod in de gemeente) en het bezoekgemak (bereikbaarheid, gratis parkeren), tijdens de coronamaatregelen haar functie als gemakscentrum voor frequente benodigdheden in zekere mate kunnen blijven vervullen.

Het dagelijkse aanbod in de wijken van Emmeloord en in de dorpskernen vervult daarnaast een belangrijke verzorgingspositie voor de lokale inwoner en zorgt voor levendigheid en (sociale) ontmoeting in de wijk of het dorp. Het voorzieningenaanbod in de dorpen is echter kwetsbaar aangezien het draagvlak in de dorpen beperkt is.

Perspectief Emmeloord-Centrum

Er ligt enige druk op het centrum om ook in de toekomst vitaal en toekomstbestendig te zijn. In het Centrumplan Emmeloord (2017) is de centrale ambitie dan ook het versterken van het kernwinkelgebied en de geleidelijke transformatie naar een compacter centrum met zowel een boodschappen- als een verblijfsfunctie. De investeringen in het centrum zijn noodzakelijk om de leegstand beperkt te houden en om ook in de toekomst voor de bewoner en bezoeker interessant te blijven.

Kleinschalige dagelijkse voorzieningen in Nagele

Druk op Emmeloord-Centrum om de bezoeker aan zich te binden

Horeca en cultuurvoorzieningen dragen bij aan de verblijfsfunctie van het centrum

2.2 Toekomstig haalbaar aanbod

Indicatieve marktruimteberekening*

Om een gevoel te krijgen van de huidige en toekomstige marktruimte in de dagelijkse** en niet-dagelijkse*** sector zijn indicatieve marktruimte berekeningen gemaakt. Hiervoor worden vraag (aantal inwoners, inkomen, koopkrachtbinding en -toevloeiing) en aanbod (in m² wvo) tegen elkaar afgewogen. Het berekenen van de toekomstige situatie met kengetallen uit het (recente) verleden is in de dynamische winkelmarkt geen 'waarheidsvinding'. De uitkomsten zijn een indicatie van de marktsituatie. De berekeningen zijn tevens een actualisatie van de Marktruimteverkenning Stadshart Emmeloord uit 2016****.

In beide berekeningen is rekening gehouden met de te verwachten bevolkingsgroei in gemeente Noordoostpolder. Daarnaast moet de afvloeiing naar internet meegenomen worden. Dit zijn immers bestedingen die niet (meer) in fysieke winkels terecht komen. De verwachting is dat dit aandeel gestaag zal blijven groeien, in zowel de dagelijkse (boodschappen)sector als in de niet-dagelijkse sector.

In de berekening voor de niet-dagelijkse sector zijn de branches wonen (woonwinkels), doe-het-zelf (bouwmarkten) en tuincentra niet meegenomen aangezien deze qua omvang (in m² wvo) in verhouding tot de vloerproductiviteit voor een vertekenend beeld zorgen.

Dagelijkse sector

In het verleden (zie marktruimteverkenning 2016) is geconstateerd dat vraag en aanbod in de dagelijkse (boodschappen)sector redelijk in balans is. Sindsdien is ingezet op optimalisatie van het supermarktaanbod in de kern Emmeloord, onder andere door uitbreiding van supermarkten naar een actuele en marktconforme omvang.

In de dagelijkse sector wijst de marktruimteberekening dan ook op een groter aanbod dan vraag, namelijk circa 2.800 m² wvo 'overaanbod' in de huidige situatie en circa 1.000 à 1.900 m² wvo in 2030. De bandbreedte in de toekomst is afhankelijk van de versterking van het dagelijkse aanbod in Emmeloord die voor een stijging van de koopkrachtbinding kan zorgen. De substantiele bevolkingsgroei in de gemeente zorgt ervoor dat in de toekomst het overaanbod minder groot is, maar er is (vooralsnog) een te beperkte vraag om het aanbod uit te breiden. Met andere woorden, er is kwantitatief geen aanleiding om het dagelijkse aanbod in de gemeente, en daarmee met name het supermarktaanbod, uit te breiden.

Niet-dagelijkse sector

Ook in de niet-dagelijkse sector (exclusief wonen, doe-het-zelf en tuincentra) is er kwantitatief geen aanleiding om het aanbod uit te breiden. Hier speelt het aandeel internet een grotere rol, wat wordt vertaald naar een lagere winkelomzet per hoofd en daarmee een lagere potentiële marktruimte. In de toekomst (2030) is er sprake van een overaanbod van circa 3.300 m² wvo in de gemeente. Hierbij is rekening gehouden met de versterking van het centrum van Emmeloord, waardoor een (ruime) inschatting is gemaakt voor een verhoogde koopkrachtbinding aan en -toevloeiing naar de kern Emmeloord.

Conclusie

Op basis van de indicatieve marktruimteberekening en de landelijke trends (zie paragraaf 2.1) moet ervan uitgegaan worden dat er in de toekomst minder behoefte gaat zijn aan winkels. Zelfs met de te verwachten bevolkingsgroei en rekening houdend met de versterking van het centrum is er kwantitatief geen aanleiding voor uitbreiding in de dagelijkse en niet-dagelijkse sector. Zie bijlage 2 voor de volledige berekening en aanvullende uitleg.

* Zie bijlage 2 voor de volledige berekening en uitleg.
** M.n. supermarkten, verswinkels en drogisterijen
*** O.a. mode, sport, huishoudelijke en cadeau-artikelen, electronica.
****Seinpost Adviesbureau.

3 Visie

3.1 Uitgangspunten en ambities

In dit hoofdstuk wordt de visie op de gewenste detailhandelsstructuur in de gemeente Noordoostpolder geschetst. Deze visie wordt mede bepaald aan de hand van omvang, spreiding en kwaliteit van de bestaande winkelgebieden (hoofdstuk 1) en trends en ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde (hoofdstuk 2). Het doel is om te streven naar een evenwichtige detailhandelsstructuur, die een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket biedt voor de consument (zowel bewoner als bezoeker) en dusdanig toekomstbestendig is dat ondernemers en marktpartijen er in kunnen en willen investeren.

Uitgangspunten

Voor het opstellen van het detailhandelsbeleid wordt voortgebouwd op enkele beleidsuitgangspunten en relevant gemeentelijk en provinciaal beleid (zie kader pagina 19 en 20).

- De veranderende winkelmarkt dwingt tot een keuze voor concentratie van winkels in vitale winkelgebieden met ieder voldoende massa en economisch toekomstperspectief.
- Noch in de dagelijkse noch in de niet-dagelijkse sector is er marktruimte en dus is er kwantitatief geen aanleiding om het aanbod uit te breiden.
- Het winkelaanbod in de gemeente Noordoostpolder heeft in de eerste plaats een verzorgingsfunctie voor de eigen inwoners. Circa 87% van de dagelijkse en circa 76% van de niet-dagelijkse bestedingen in winkels in de gemeente is afkomstig van eigen inwoners. Respectievelijk 13% en 24% van die bestedingen komt van buiten de gemeente*.
- Dagelijkse boodschappenvoorzieningen leveren een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid van kleinere kernen (frequente benodigdheden dicht bij huis, sociale ontmoetingsfunctie).
- Het centrumgebied van Emmeloord is het belangrijkste winkelgebied binnen de gemeente en heeft een regionale functie op het gebied van niet-dagelijkse aankopen.
- In deze visie wordt aangesloten bij de meest recente inzichten in de Ruimtelijke Ordening en de Europese Dienstenrichtlijn.

Ambities

- Hoofddoel is het behouden van sterke en vitale centra in de gemeente Noordoostpolder.
- Voor de toekomst is het gewenst de bovenlokale verzorgingsfunctie van het centrum van Emmeloord te behouden en waar mogelijk te versterken, waarbij breder gekeken wordt dan de winkelfunctie. Behoud en versterking van het centrum van Emmeloord heeft prioriteit boven alle andere detailhandelsontwikkelingen**.
- Voor de leefbaarheid van de buurten en wijken van Emmeloord, en zeker die van de dorpen (buiten Emmeloord), wordt ingezet op behoud van de lokale voorzieningen. Voor supermarkten geldt dat er één supermarkt per buurt/wijk aanwezig is.
- Het beperken (of terugdringen) van leegstand draagt bij aan een sterke detailhandelsstructuur. Winkelleegstand wordt zoveel mogelijk voorkomen door detailhandelsontwikkelingen buiten de gewenste winkelgebieden te beperken. Enkel onder stringente voorwaarden is er ruimte elders.
- Handhaving op ongewenste (winkel)ontwikkelingen is noodzakelijk om de reguliere winkelstructuur niet te ondermijnen.

* Rabo Research Koopstromenmonitor 2016

** Zie ook Centrumplan Emmeloord, 2017.

Relevant bestaand beleid

Gemeente

Sociaal Economisch Beleid 2020-2024

Centrale ambities in het sociaal-economisch beleid voor de gemeente zijn een goed ondernemersklimaat, een prettige leefomgeving, ruimte voor innovatie en veel werkgelegenheid voor de inwoners van de Noordoostpolder. In het beleid wordt de urgentie benadrukt dat de detailhandel in Emmeloord, maar ook in de dorpen, onder druk staat. Winkelen gaat steeds meer om beleving en service. Het behouden van een levendig centrum is van groot belang voor een prettig leef- en woonklimaat in de gemeente Noordoostpolder.

Strategische Opgaven Omgevingsvisie Noordoostpolder (jan. 2021)

De strategische opgaven van gemeente Noordoostpolder vormen de basis voor de omgevingsvisie. Deze vormen de belangrijkste langetermijnvraagstukken die op de gemeente Noordoostpolder afkomen en vormen de inhoud van de strategische koers:

1. Een vitale, gezonde en inclusieve samenleving;
2. Versterking van de aantrekkingskracht van het woon- en werkklimaat;
3. Pioniersmentaliteit en fysieke structuur als basis voor ontwikkelingen;
4. Stimulans innovatieve economie, onderwijs en vestigingsklimaat;
5. Innovaties en verduurzaming in de landbouw ontwikkelen;
6. Sterkere, slimmere en duurzamere (regionale) bereikbaarheid en verbinding.

Centrumplan Emmeloord (2017)

In het Centrumplan Emmeloord wordt ingezet op een “compact centrum” (zie kaart pagina 20), met een gevarieerd dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod, culturele voorzieningen en een aantrekkelijkere openbare ruimte.

Uitdagingen voor de detailhandel zijn om zowel de boodschappenfunctie als de recreatieve winkelfunctie van het centrum te behouden en versterken. Hiervoor is ook verplaatsing van bestaande winkels in de aanloopstraten en van buiten het centrum naar het kernwinkelgebied gewenst.

Structuurvisie Noordoostpolder 2025 (2013)

Het toestaan van kleinschalige niet-agrarische bedrijvigheid (zoals loonbedrijven, timmerbedrijven, recreatiebedrijven, horeca en detailhandel) op de vrijkomende agrarische erven (vab’s) biedt kansen voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. De vestiging van dit soort bedrijven op de vab’s binnen het bestaande erf wordt onder voorwaarden toegestaan (o.a. behoud erfsingel en geen erfuitbreiding).

Visie werklocaties Noordelijk Flevoland (2018)

In de visie werklocaties Noordelijk Flevoland is opgenomen dat op sommige bedrijfslocaties verkleuring optreedt (o.a. door wonen en detailhandel). Voor detailhandel geldt dat door vestiging toe te laten op bedrijventerreinen dit beklemmend kan werken voor de ontwikkeling van de binnenstad*. Daarnaast kan verkleuring voor gevaarlijke verkeerssituaties zorgen, wanneer functies met een aantrekkende werking nabij een logistiek bedrijf plaatsvinden.

Op bestaande bedrijventerreinen worden voorwaarden gesteld aan de mogelijkheden tot functievervaging op bedrijventerreinen, bijvoorbeeld door vestiging van detailhandel of leisure. Hierbij wordt gekozen voor een maatwerkoplossing per aanvraag, waarbij het initiatief getoetst wordt aan het geldende beleid (bijvoorbeeld de detailhandelsvisie) en er gekeken wordt naar onder andere de (ruimtelijke) onderbouwing*. Initiatieven op maat die structuurversterkend (in ieder geval niet verzwakkend) werken zijn mogelijk.

* In lijn met de Provinciale visie op werklocaties Flevoland (2015).

Centrumplan Emmeloord met kernwinkelgebied (gebied binnen stippellijn)

3.2 Visie op hoofdlijnen

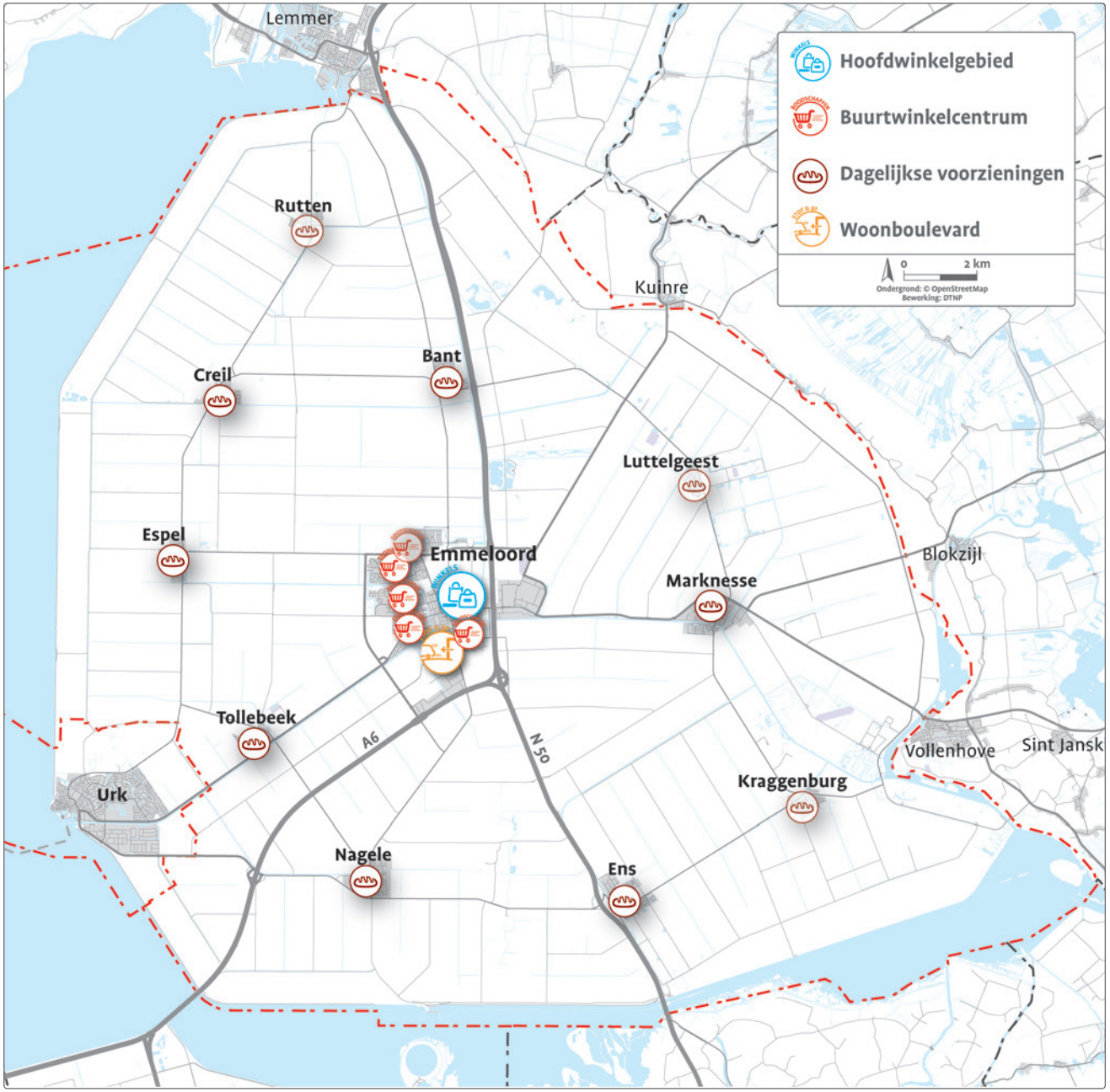
Op basis van de uitgangspunten en ambities zet de gemeente in op:

- het centrum van Emmeloord als hoofdwinkelgebied voor zowel dagelijkse als niet-dagelijkse aankopen;
- de buurtwinkelcentra met dagelijkse voorzieningen gericht op de inwoner uit de buurt;
- een (basis)aanbod als dagelijkse voorziening in de dorpen, passend bij het lokale draagvlak.

Deze verschillende winkelgebieden vormen samen een sterke hoofdwinkelstructuur. De centrale beleidslijn is om te blijven inzetten op concentratie en clustering van detailhandel binnen deze hoofdstructuur. Daarbij is het streven dat ieder winkelgebied haar huidige functie en positie binnen de structuur behoudt.

Buiten de hoofdstructuur zijn specifieke locaties aangewezen voor winkels die zich qua aard en omvang van het assortiment niet in een winkelgebied kunnen vestigen. Een herkenbare clustering van dergelijke winkels is voor zowel consument als ondernemer prettig. Het basisuitgangspunt is dan ook om overige verspreide winkellocaties niet uit te breiden, en waar detailhandel weinig perspectiefrijk is de winkelfunctie af te bouwen (zie ook paragraaf 4.3).

Visie op de detailhandelsstructuur Noordoostpolder



3.3 Visie per winkelgebied

Centrum Emmeloord
Het centrum van Emmeloord heeft een functie als centrale ontmoetingsplek en als belangrijkste recreatieve winkelgebied van de gemeente en de direct omliggende regio. Ter versterking van deze positie en de belevingswaarde van het centrum is hier elke vorm van detailhandel mogelijk (waaronder ook combinaties van detailhandel met horeca (zonder schenken van alcohol), ambachten, etc.). Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel, horeca en cultuur/ontspanning worden bij voorkeur zoveel mogelijk in of direct aansluitend aan het kernwinkelgebied geplaatst. Het Centrumplan Emmeloord voorziet hierin.

Naast recreatief winkelen is ook het doen van dagelijkse boodschappen een belangrijk bezoekmotief in het centrum. In middelgrote centra vormt het dagelijkse winkelaanbod een belangrijke basis, die zorgt voor een continue stroom bezoekers gedurende de hele week. Met name supermarkten zijn hierbij belangrijke publiekstrekkers. Met een sterk dagelijks aanbod is een uitgebreid aanbod in recreatieve branches kansrijker. Het Centrumplan Emmeloord sluit hierop aan (zie kader pagina 19), bijvoorbeeld met de ambitie om het dagelijkse aanbod in het centrum uit te breiden naar drie (verschillende) supermarkten en zo de supermarktstructuur te versterken.

Buurtwinkelcentra in Emmeloord
Binnen de hoofdstructuur hebben de buurtwinkelcentra (Europalaan, Wittesteijn, De Zuidert, De Erven en Emmelhage) een lokale positie; ze bedienen de directomliggende buurten in Emmeloord. Investeringen door ondernemers en/of vastgoedeigenaren in de kwaliteit van het aanbod en de uitstraling van de winkelcentra zijn immer wenselijk. Uitbreidingen waardoor deze winkelcentra een sterke buurtoverstijgende functie krijgen, zijn echter niet gewenst, omdat daarmee de positie van het centrum en de overige centra ondermijnd wordt.

Passend bij het draagvlak in de desbetreffende buurten bestaan de buurtwinkelcentra voornamelijk uit één supermarkt en enkele aanvullende voorzieningen (dagelijkse winkels, horeca, diensten). De solitaire Poiesz-supermarkt in de wijk Emmelhage zal op termijn eveneens een buurtverzorgende functie vervullen, met mogelijk aanvullende voorzieningen passend bij deze lokale positie.

Dorpen
In de omliggende dorpen is het aanbod gericht op de inwoners van het dorp. De centrale beleidslijn is het behouden van het bestaande voorzieningenniveau met voornamelijk dagelijkse winkels dicht bij huis. Beperkte uitbreiding van bestaande winkels is mogelijk, mits de functie passend blijft bij het lokale draagvlak.

In enkele dorpen, waaronder Marknesse, Ens en Nagele zijn naast de dagelijkse voorzieningen ook niet-dagelijkse winkels gevestigd (met name woninginrichting). Dit niet-dagelijkse aanbod is hier vaak historisch ontstaan en de winkels bedienen een groter gebied dan alleen de kern waar ze zijn gevestigd. Met nieuwe niet-dagelijkse winkels in de kleine kernen wordt terughoudend omgegaan. Lokale initiatieven gericht op het lokale draagvlak zijn wel gewenst, omdat ze de bestaande dorpswinkels kunnen versterken. Andere initiatieven worden in principe in het centrum van Emmeloord, of in sommige gevallen de Woonboulevard, geconcentreerd. Dit zijn de locaties met het beste toekomstperspectief (voor de gehele structuur én voor ondernemers).

Woonboulevard en directe omgeving
De Woonboulevard en haar directe omgeving op het bedrijventerrein Nagelerweg is de aangewezen perifere clusterlocatie voor grootschalige woonwinkels en andere branches in volumineuze assortimenten die qua aard en omvang van dit assortiment niet in het centrum van Emmeloord ingepast kunnen worden (zie paragraaf 4.2). Het streven is om op deze locatie een volwaardig aanbod voor zowel de lokale bewoner als voor de inwoners van de omliggende kernen te behouden. Het clusteren van meubelzaken en andere woninginrichtingswinkels is hierbij prettig voor de consument; zij kunnen dan vergelijkend/thematisch kopen op één bekende plek in de stad.

Het toestaan van andere branches staat haaks op de ambities en het beleid van de gemeente om in te zetten op de hoofdwinkelstructuur.

Tuincentra en bouwmarkten
Een situatie van spreiding van bouwmarkten en tuincentra over de gemeente wordt behouden. Bouwmarkt- of tuincentrumaanbod is op verspreide locaties mogelijk, mits voor deze specifieke branche de behoefte kan worden aangetoond. Deze mogelijkheid wordt geboden omdat:

- een tuincentrum met veel levende planten andere vestigingseisen stelt dan op de perifere clusters geboden kunnen worden;
- bouwmarkten doelgericht en (in periodes van een mensenleven) regelmatig bezocht worden, waardoor een zekere spreiding van aanbieders over de gemeente verkozen wordt. Hiermee wordt de afstand tot een aanbieder beperkt.

Het is belangrijk dat het assortiment van de tuincentra en bouwmarkten niet vertroebeld wordt door branchevreemd aanbod.

Verspreid aanbod
In Emmeloord bestaat het verspreide aanbod, naast de winkels op de bedrijventerreinen, uit enkele overige dagelijkse en niet-dagelijkse winkels.

Voor winkels buiten de gewenste structuur wordt aanbevolen geen verdere uitbreidingen toe te staan, om de toekomstbestendigheid van de hoofdwinkelstructuur niet onder druk te zetten. De bestaande winkels buiten de gewenste structuur kunnen blijven bestaan.

Op termijn is het gewenst het verspreid gelegen winkelaanbod af te bouwen (onder andere Zuiderkade), bijvoorbeeld door verplaatsing en/of transformatie. Waar de kans zich voordoet, bijvoorbeeld bij structurele leegstand, wordt gewerkt aan een geleidelijke afbouw van detailhandelslocaties door deze om te zetten naar andere functies (zie paragraaf 4.3).

In lijn met het voorgaande is het dus ook gewenst terughoudend om te gaan met het toestaan van nieuwe (grootschalige) winkels buiten de genoemde winkelgebieden (bijvoorbeeld op een bedrijventerrein). Dergelijke ontwikkelingen kunnen de gewenste positie van de winkelgebieden ondermijnen. Relatief grootschalige winkels in dagelijkse (supermarkten) of niet-dagelijkse branches (zoals bruin- en witgoed, sport en spel, rijwielen) kunnen bovendien juist als trekker fungeren in de winkelgebieden (met name het centrum). Bouwmarkten en tuincentra kunnen zich onder voorwaarden wel vestigen op een perifere locatie, zie hiervoor.

4 Beleidskader

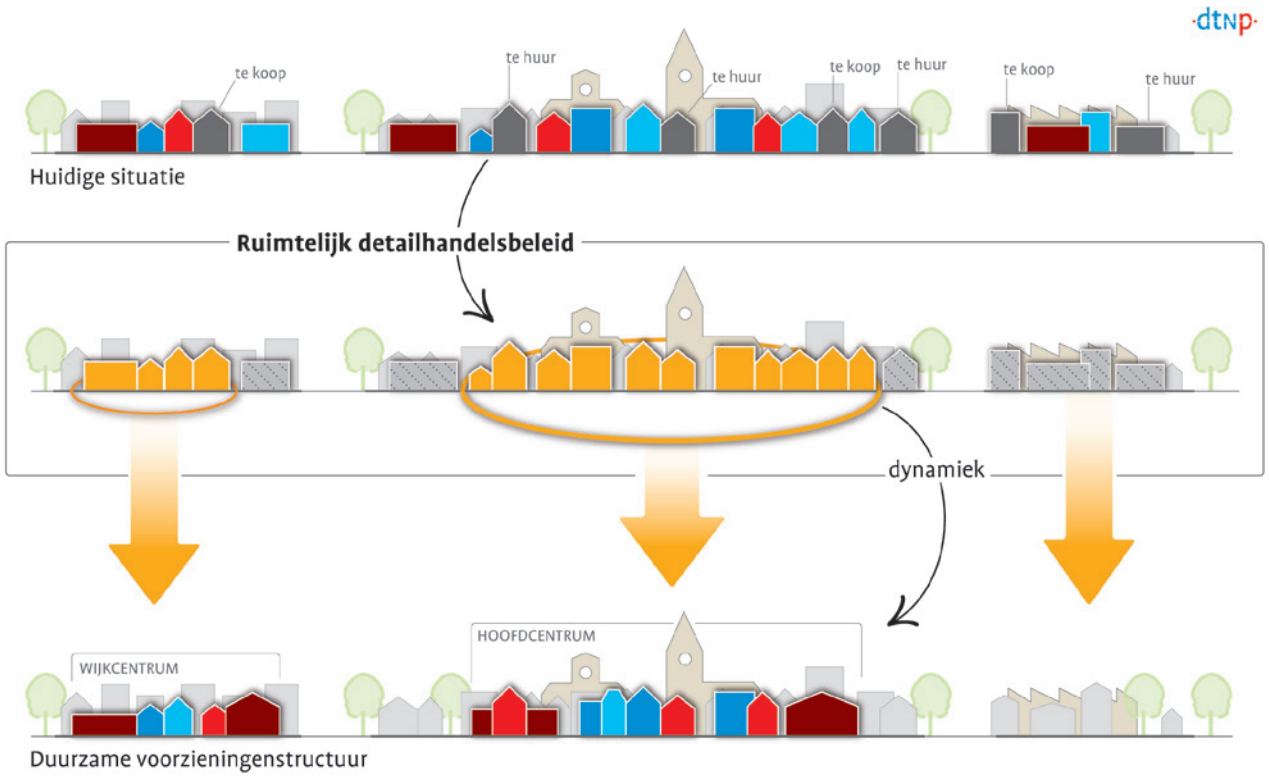
4.1 Uitvoering

Met dit ruimtelijk detailhandelsbeleid geeft de gemeente duidelijkheid voor ondernemers en marktpartijen over waar investeringen wel en niet gewenst zijn.

Vertaling naar bestemmingsplan/omgevingsplan
Het bestemmingsplan (omgevingsplan) is het meest krachtige instrument dat de gemeente tot haar beschikking heeft om ruimtelijk beleid te voeren. Hierin wordt door middel van bestemmingen en voorschriften structureel bepaald waar wel en waar geen detailhandel is toegestaan. In het bestemmings- (of omgevings)plan kan de gemeente gebieden aanwijzen waar detailhandel mag plaatsvinden. Hoofdstuk 3 (de visie op de detailhandelsstructuur) geeft daar handvatten voor. Buiten deze gebieden wordt in principe geen (uitbreiding van) detailhandel toegestaan (zie pagina 28, Maatwerkbeoordeling).

De gebiedsgerichte uitwerking van de visie in bestemmings-/omgevingsplannen gebeurt in principe bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan of bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan (na inwerktreding van de omgevingswet).

Handhaving als instrument
Het voeren van ruimtelijk detailhandelsbeleid is vooral zinvol als het vastgestelde beleid ook wordt gehandhaafd. Bestemmingsplannen dienen dan ook handhaafbaar te zijn. Met name bij het opnemen van beperkende regels moet hiermee rekening gehouden worden, bijvoorbeeld bij het nader detailleren van branches, assortimenten, schaalgrootte of een ander criterium in afwijking van de algemene bestemming ‘detailhandel’.



4.2 Regels

Winkels: wat is detailhandel?

Wat wel of niet detailhandel is, is niet voor iedereen altijd direct duidelijk. Voor de planologische vertaling naar bestemmingsplannen zijn de ruimtelijke effecten (op beoogde winkelstructuur, aantrekkende werking consumentenverkeer) en verschijningsvorm (ruimtegebruik, uitstraling, reclame) relevant. De betaling ter plaatse is, met de grote mogelijkheden voor online betaling, niet meer relevant voor ruimtelijk beleid. Van een detailhandelsactiviteit is in ieder geval sprake wanneer er een ruimte is die gericht is op/en of toegankelijk is voor consumenten (winkelruimte, showroom, afhaalpunt). Ook fenomenen als pop-up stores vallen daarmee onder de definitie van detailhandel (en horen dus plaats te vinden binnen reguliere winkelgebieden). Met het inrichten van een ruimte voor consumenten is het aannemelijk dat detailhandel een wezenlijk onderdeel is van de bedrijfsvoering. Daarnaast is zichtbaarheid van een verkoopfunctie vanaf de openbare weg een duidelijk kenmerk van detailhandel.

Winkels in winkelgebieden

In het ruimtelijk detailhandelsbeleid van de gemeente Noordoostpolder wordt ingezet op het versterken en behouden van de huidige toekomstbestendige winkelstructuur. Uitgangspunt hierbij is dat winkels zich primair in de reguliere detailhandelsstructuur (centrum Emmeloord, buurtwinkelcentra en dorpscentra) vestigen. De keuze voor die structuur en welke winkelgebieden daar in meedoen is gemaakt in hoofdstuk 3. Hier kunnen ondernemers van elkaars bezoekers profiteren en is op de centrale plek in stad, dorp en buurt een aantrekkelijk voorzieningenaanbod mogelijk. Onder voorwaarden kunnen, gemotiveerd en rekening houdend met de Europese Dienstenrichtlijn (zie pagina 28, Maatwerkbeoordeling). De verdere beleidsregels in deze paragraaf gaan voornamelijk over mogelijke uitzonderingen. In alle gevallen is het principe ‘winkels in winkelgebieden’ het vertrekpunt.

Bestaande winkels buiten de gewenste structuur kunnen blijven bestaan. Wel worden voor winkels buiten de gewenste structuur geen verdere uitbreidingen toegestaan, om de toekomstbestendigheid van de hoofdwinkelstructuur niet onder druk te zetten.

Perifere detailhandelslocaties (clusters) voor volumineus aanbod

Met detailhandelsontwikkelingen op perifere locaties wordt, om de hoofdwinkelstructuur voor inwoners en bezoekers van de Noordoostpolder en het vestigingsklimaat voor bedrijven zo aantrekkelijk mogelijk te kunnen houden, terughoudend omgegaan. Detailhandel in volumineuze branches* kan worden toegestaan op de daarvoor aangemerkte clusterzone (de Woonboulevard en in directe nabijheid daarvan) mits:

- De detailhandelsruimte tenminste 1.000 m² brutovloeroppervlak beslaat, én
- Sprake is van sanering van de achterlaatlocatie (in het geval van een verplaatsing van een bestaande winkel op een solitaire locatie), óf de kwantitatieve/kwalitatieve behoefte wordt aangetoond en (leegstands-)effecten zijn afgewogen.

Een uitzondering op bovenstaande regels geldt voor bouwmarkten en tuincentra: voor ontwikkelingen (vestiging, verplaatsing, uitbreiding) in deze branches geldt het uitgangspunt dat een bepaalde spreiding van bouwmarkten en

* Volumineuze detailhandel: vormen van detailhandel die een assortiment voeren van overwegend ruimtevergende goederen, waaronder bouwmarkten, tuincentra, woninginrichtingszaken mede worden begrepen.

tuincentra in de gemeente behouden wordt. Qua omvang en winkelvloeroppervlak zijn deze detailhandelslocaties passend bij het verzorgingsgebied én is de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aangetoond. De locatie heeft een passende verkeersontsluiting en biedt voldoende parkeergelegenheid.

Detailhandel op perifere locaties blijft daarmee beperkt tot branches in volumineuze artikelen (zoals woninginrichting, doe-het-zelf, tuincentra). Branchevreemd aanbod is niet toegestaan.

Detailhandel op bedrijventerreinen
Verdere uitbreiding van het verspreide aanbod op de bedrijventerreinen is niet wenselijk. De bestaande winkels kunnen blijven bestaan. Winkels die qua aard en omvang van het assortiment niet inpasbaar zijn in de reguliere winkelgebieden kunnen zich vestigen op de aangewezen clusterlocatie voor perifere detailhandel, mits aan de geldende voorwaarden wordt voldaan (zie hiervoor: Perifere detailhandelslocaties).

Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit
Van oudsher vindt er detailhandel plaats als ondergeschikte nevenactiviteit bij andere bedrijfsactiviteiten (geen zelfstandige detailhandelsbestemming). Dit kan bijvoorbeeld gaan om verkoop van groente en fruit bij de boerderij of een meubelmaker die zijn eigen producten verkoopt. Voor de planologische vertaling in bestemmingsplannen zijn vooral de ruimtelijke effecten (beoogde detailhandelsstructuur, aantrekkende werking consumentenverkeer) en verschijningsvorm (ruimtegebruik, uitstraling, reclame) relevant. De betaling ter plaatse (voorheen een belangrijk onderscheidend criterium tussen een ‘toonzaal’ en een ‘winkel’) is, met de toenemende mogelijkheden voor betaling op een andere (virtuele) locatie, niet meer relevant in het ruimtelijk beleid. Van een échte winkelactiviteit is vooral sprake indien verkoop plaatsvindt in een fysieke uitstalruimte die gericht is op en/of toegankelijk is voor consumenten (winkelruimte, showroom, afhaalpunt). Wanneer er een winkelruimte is, is de verkoop dus vaak al niet meer ondergeschikt.

Detailhandel is daarom enkel toegestaan als ondergeschikte nevenactiviteit van een bedrijf als:

- de detailhandelsactiviteit rechtstreeks voortvloeit uit de activiteiten van het bedrijf,
- én de detailhandelsactiviteit maximaal 10% van het bedrijfsoppervlak tot maximaal 200 m² betreft.

Afhaalpunten
Afhaalpunten hebben een consumentaantrekkende werking. Een dergelijke activiteit vormt daardoor een welkome aanvulling op het aanbod in de winkelgebieden in de hoofdstructuur. Deze centra zijn ingericht op consumentenbezoek en liggen voor consumenten op geringe afstand (centraal in wijk of dorp). Initiatieven voor (boodschappen)afhaalpunten worden dan ook in deze winkelgebieden gefaciliteerd. De ruimtelijke relevantie en noodzaak om zelfstandige afhaalpunten toe te staan op perifere locaties ontbreekt. Een afhaalpunt bij een bedrijf is soms mogelijk als ‘ondergeschikte nevenactiviteit’, zie hiervoor.

Trafficlocaties
Trafficlocaties (tankstations, busstations, etc.) zijn geen winkelgebieden. Hier worden enkel in beperkte mate detailhandelsactiviteiten toegestaan. Deze detailhandelsactiviteiten zijn geen bezoekdoel op zich, maar mogen zich alleen richten op de reeds aanwezige reizigers. Ook het type producten moet aansluiten bij die doelgroep: kant-en-klare producten voor consumptie/gebruik onderweg of ter plaatse (flesje water, koffie, belegde broodjes, snacks, tijdschriften, etc.). Door deze beperkingen wordt aantasting van de lokale winkelstructuur voorkomen.

Maatwerkbeoordeling

De in dit hoofdstuk beschreven regels zijn motiveerbaar en terug te voeren naar deze gemeentelijke visie op de detailhandelsstructuur. Gemeenten zijn bevoegd om gemotiveerd af te wijken van vastgesteld beleid in situaties die vanwege het uitzonderlijke karakter een bijzondere beoordeling behoeven (maatwerkbeoordeling). Eventuele afwijkingen moeten overtuigend en specifiek gemotiveerd en onderbouwd worden met ruimtelijke argumenten, om een juridische toetsing te kunnen doorstaan.

4.3 Transformatiestrategie

Om de dynamiek (vernieuwing én verdringing) in de detailhandelsmarkt in goede banen te leiden, is het ook nodig om een parallel beleidsspoor te formuleren gericht op het reduceren van onbenutte en ongewenste detailhandelsmeters, zoals momenteel mogelijk als gebruiksmogelijkheid binnen gemengde bestemmingen. Op verschillende locaties wordt deze strategie reeds ingezet, bijvoorbeeld met de realisatie van het centrumplan en het ontwikkelkader voor de Zuiderkade.

De transformatiestrategie bestaat uit de combinatie van:

- benoemen van locaties waar detailhandel niet mag uitbreiden én omzetting naar alternatieve functies mogelijk wordt gemaakt. Dit zijn de locaties buiten de gewenste detailhandelsstructuur zoals in hoofdstuk 3 beschreven (zie visiekaart op pagina 21) en geldt ook voor de randen van het centrum die geen onderdeel meer zijn van het kernwinkelgebied;
- creëren voorzienbaarheid: indien niet benut vervalt na twee jaar detailhandel als gebruiksmogelijkheid;
- opstellen gebiedsgerichte transformatieplannen met eigenaren;
- gebiedsgerichte uitwerking en actualisatie in bestemmings-/omgevingsplannen.

Bijlagen

Bijlage 1 Begripsbepalingen

Afhaalpunt
Een voor het publiek vrij toegankelijke locatie ten behoeve van de bedrijfsmatige levering van goederen aan particulieren, zonder het tonen van goederen.

Branche
Een groep van bedrijven die zich richt op de verkoop van één (dominante) artikelgroep (bijvoorbeeld schoenen) of op de verkoop van een veel voorkomende combinatie van artikelgroepen (bijvoorbeeld sport).

Bouwmarkt
Een winkel met een al dan niet geheel overdekt winkelvloeroppervlak van minimaal 1.000 m² waarop het volledige assortiment van bouw- en doe-het-zelfproducten aan zowel vakman als particulier wordt aangeboden op basis van zelfbediening.

Brutovloeroppervlak (bvo)
De totale ruimte van een winkel bestaande uit winkelvloeroppervlak en niet voor consumenten toegankelijke ruimten (opslag, kantine, etc.). Het winkelvloeroppervlak bedraagt, afhankelijk van de branche, circa 70 à 80% van het brutovloeroppervlak.

Dagelijkse artikelen
Artikelen in de branches supermarkten, speciaalzaken (versspeciaalzaak, minisuper, slijter, tabak en lectuur) en persoonlijke verzorging.

Detailhandel
Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit alsmede anders dan voor verbruik ter plaatse.

Doe-het-zelf
Een winkel in de doe-het-zelfbranche voert een assortiment dat gericht is op gebruik door particuliere consumenten voor werkzaamheden in, aan en om het huis. We onderscheiden bouwmarkten, breedpakketwinkels, ijzerwarenwinkels en verf-/behangspecialisten.

Koopkrachtbinding
Het aandeel (%) van de totale bestedingen van inwoners dat wordt gedaan in het winkelapparaat in het eigen verzorgingsgebied, noemen we de koopkrachtbinding.

Koopkrachttoevloeiing
Het deel van de omzet dat van buiten het primaire verzorgingsgebied komt, ofwel het aandeel vreemde koopkracht.

Leegstand
Leegstaand commercieel vastgoed (te koop/te huur) waar detailhandel mag vestigen.

Niet-dagelijkse artikelen
Alle artikelen, met uitzondering van artikelen in de branches supermarkten, speciaalzaken en persoonlijke verzorging.

Perifere detailhandel
Detailhandel gevestigd buiten de reguliere winkelgebieden, maar binnen bestaand of te ontwikkelen stedelijk gebied (bijv. op een bedrijventerrein).

(Full service of discount) supermarkt
Een winkel met (hoofdzakelijk) een grote verscheidenheid aan levensmiddelen met verkoop door middel van zelfbediening, een minimale verkoopvloeroppervlakte van 600 m² wvo en onderdeel van een regionale, landelijke of internationale keten. Onder supermarkt worden nadrukkelijk niet begrepen gespecialiseerde supermarkten (zoals Pools, Turks, Surinaams, natuur- of ecologisch etc.).

Trafficlocatie
Een locatie met een groot aantal passanten zoals een treinstation, tankstation, onderwijsinstelling, ziekenhuis, kantoorlocatie etc.

Tuincentrum
Detailhandel met een al dan niet geheel overdekt winkelvloeroppervlak waar bedrijfsmatig boomkwekerijproducten, planten, bloembollen en bloemen ten verkoop worden aangeboden, alsmede materialen voor de aanleg, de verfraaiing en het onderhoud van tuinen.

Verkooppunt (vkp)
Een detailhandelsvestiging met winkelpersoneel en een eigen kassa.

Vloerproductiviteit
De gemiddelde omzet per m² winkelvloeroppervlak. Deze varieert per type winkelgebied, branche en winkelformule.

Volumineuze detailhandel
Detailhandel in producten zoals auto's, boten, caravans en tenten, grove bouwmaterialen, keukens, badkamers en sanitair evenals bouwmarkten en detailhandel in woninginrichting waaronder meubels. Deze detailhandel heeft vanwege de omvang en de aard van de gevoerde artikelen een groot oppervlak nodig voor de uitstalling. Hierdoor is vestiging binnen reguliere winkelconcentratiegebieden in veel gevallen moeilijk.

Winkel
Een voor het publiek vrij toegankelijk pand ten behoeve van de bedrijfsmatige verkoop van goederen aan particulieren, met in ieder geval het tonen van goederen.

Winkelgebied
Een geografisch geheel waarbinnen minimaal 5 publieke voorzieningen zijn gevestigd, eventueel in samenhang met andere consumentverzorgende functies (horeca, dienstverlening etc.).

Winkelvloeroppervlak (wvo)
De voor het publiek toegankelijke winkelruimte ten behoeve van detailhandel, inclusief zichtbare ruimten zoals bijvoorbeeld etalages en de ruimte achter toonbanken en kassa's. Het winkelvloeroppervlak bedraagt, afhankelijk van de branche, circa 70 à 80% van het brutovloeroppervlak.

Woninginrichting
De woninginrichtingsbranche wordt gevormd door winkels met een assortiment dat gericht is op gebruik door particuliere consumenten voor de inrichting van het huis. In de woninginrichtingsbranche onderscheiden we meubelspeciaalzaken, slaapkamerspeciaalzaken, woningtextielzaken, verlichtingszaken, gemengde zaken, tegelhandel, keukenspeciaalzaken, kurk- en parketzaken, badkamer- en sanitairzaken en zonweringszaken.

Bijlage 2 Indicatieve marktruimteberekening

Voor het in beeld krijgen van de kwantitatieve behoefte aan winkels in de dagelijkse en niet-dagelijkse sector in de gemeente Noordoostpolder en specifiek in de kern Emmeloord is een distributieplanologische berekening gemaakt. Deze kwantitatieve analyse van vraag en aanbod maken we op basis van bestaande onderzoeksgegevens, kengetallen en ervaringscijfers. De resultaten van de berekening zijn een indicatie van de marktruimte.

De vraagzijde wordt bepaald door de winkelomzet per hoofd, de omvang van het verzorgingsgebied (aantal inwoners), de mate waarin het omzetpotentieel uit het primaire verzorgingsgebied terechtkomt in Noordoostpolder dan wel Emmeloord (koopkrachtbinding) en de mate waarin omzet van elders toevloeit (koopkrachttoevloeiing). Aan de aanbodzijde spelen de omvang (m² wvo) en de benodigde winkelomzet per m² wvo (vloerproductiviteit) een rol.

Indicatieve marktruimteberekening voor de gemeente Noordoostpolder en de kern Emmeloord in de dagelijkse sector*

		Gemeente Noordoostpolder		Emmeloord	
		2021	**2030**	**2021**	**2030**
a	Aantal inwoners in verzorgingsgebied	47.583	ca. 52.600	26.190	ca. 29.700
b	Winkelomzet per hoofd (excl. btw en internet), gecorrigeerd voor gemiddeld inkomen	€ 2.461 → Effect internet	€ 2.285	€ 2.327 → Effect internet	€ 2.264
c	Koopkrachtbinding	85%	85 à 90%	93%	95%
d	Verwachte winkelomzet uit verzorgingsgebied (excl. btw) a * b * c	€ 99,5 mln	€ 102,1 à 108,2 mln	€ 59,4 mln	€ 63,9 mln
e	Aandeel vreemde koopkracht/koopkrachttoevloeiing	13%	16%	35%	35%
f	Totale winkelomzet (excl. btw) d / (1 - e)	€ 114,4 mln	€ 121,6 à 128,8 mln	€ 91,3 mln	€ 98,2 mln
g	Gemiddelde winkelomzet per m² wvo (excl. btw)	€ 7.577	€ 7.577	€ 7.577	€ 7.577
h	Potentieel winkelaanbod (wvo) f / g	ca. 15.100 m² wvo	ca. 16.050 à 17.000 m²	ca. 12.060 m² wvo	ca. 12.970 m² wvo
i	Huidig winkelaanbod (wvo)	ca. 17.960 m² wvo	ca. 17.960 m² wvo	ca. 14.500 m² wvo	ca. 14.500 m² wvo
j	Huidige winkelomzet per m² wvo (excl. btw) f / i	€ 6.369	€ 6.771 à 7.169	€ 6.299	€ 6.775
k	Indicatie uitbreidingsruimte (wvo) h - i	ca. -2.860 m² wvo	ca. -1.910 à -970 m²	ca. -2.450 m² wvo	ca. -1.540 m² wvo

* Voor een toelichting op de achtergronden van deze berekening verwijzen we naar de publicatie van Retail Insiders (2019), 'Omzetkengetallen 2018 ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek'.

Bestedingen per hoofd

In distributieve berekeningen wordt uitgegaan van de landelijk gemiddelde omzet per hoofd van de bevolking per jaar. In Nederland is de gemiddelde winkelomzet in de dagelijkse sector per hoofd van de bevolking per jaar € 2.587 (excl. btw en internetuitgaven). Omdat het gemiddelde inkomen per inwoner van de gemeente Noordoostpolder circa 12% lager ligt (en in de kern Emmeloord 14% lager) dan gemiddeld in Nederland wordt er met een lagere winkelomzet gerekend. Voor dagelijks aanbod is het gebruikelijk het omzetcijfer per hoofd te corrigeren met tweevijfde van het percentage dat het inkomen afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Voor de gemeente Noordoostpolder gaan we dus uit van een winkelomzet per hoofd van € 2.461 (excl. btw) (€ 2.587 - (0,4 x 12% x € 2.587)).

In de niet-dagelijkse sector is eveneens de omzet per hoofd gecorrigeerd met het gemiddelde inkomen in de gemeente dan wel Emmeloord. Omdat we ook een berekening maken voor de toekomstige situatie, houden we voor 2030 rekening met de invloed van een hoger marktaandeel internet (meer online aankopen). We schatten dit voor 2030 in op circa 10% in de dagelijkse sector, en circa 40% (gemiddelde van verschillende branchegroepen) in de niet-dagelijkse sector.

Indicatieve marktruimteberekening voor de gemeente Noordoostpolder en de kern Emmeloord in de niet-dagelijkse sector*

		Gemeente		Emmeloord	
		2021	**2030**	**2021**	**2030**
a	Aantal inwoners in verzorgingsgebied (2021)	47.583	ca. 52.600	26.190	ca. 29.700
b	Winkelomzet per hoofd (excl. btw en internet), gecorrigeerd voor gemiddeld inkomen	€ 1.347 → Effect internet	€ 1.146	€ 1.324 → Effect internet	€ 1.127
c	Koopkrachtbinding	60%	65%	70%	75%
d	Verwachte winkelomzet uit verzorgingsgebied (excl. btw) a * b * c	€ 38,5 mln	€ 39,2 mln	€ 24,3 mln	€ 25,1 mln
e	Aandeel vreemde koopkracht/koopkrachttoevloeiing	24%	26%	45%	45%
f	Totale winkelomzet (excl. btw) d / (1 - e)	€ 50,6 mln	€ 52,9 mln	€ 44,1 mln	€ 45,6 mln
g	Gemiddelde winkelomzet per m² wvo (excl. btw)	€ 2.290	€ 2.290	€ 2.278	€ 2.278
h	Potentieel winkelaanbod f / g	ca. 22.100 m² wvo	ca. 23.120 m² wvo	ca. 19.370 m² wvo	ca. 20.020 m² wvo
i	Huidig winkelaanbod	ca. 26.440 m² wvo	ca. 26.430 m² wvo	ca. 23.510 m² wvo	ca. 23.510 m² wvo
j	Huidige winkelomzet per m² wvo (excl. btw) f / i	€ 1.914	€ 2.003	€ 1.877	€ 1.941
k	Indicatie uitbreidingsruimte h - i	ca. -4.340 m² wvo	ca. -3.310 m² wvo	ca. -4.140 m² wvo	ca. -3.490 m² wvo

* Voor een toelichting op de achtergronden van deze berekening verwijzen we naar de publicatie van Retail Insiders (2019), 'Omzetkengetallen 2018 ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek'.

Koopkrachtbinding

De gehanteerde koopkrachtbinding voor gemeente Noordoostpolder en de kern Emmeloord zijn gebaseerd op de beschikbare koopstromengegevens voor de gemeente Noordoostpolder. De meest recente koopstromengegevens voor de gemeente Noordoostpolder komen voort uit de Koopstromenmonitor Noordoostpolder uit 2016*.

Gemeente Noordoostpolder

De koopkrachtbinding in de dagelijkse sector in de gemeente is 83%*. Dit houdt in dat van elke euro die door inwoners van Noordoostpolder wordt uitgegeven in dagelijkse winkels (levensmiddelen, drogisterijen, etc.) circa € 0,83 terechtkomt bij de dagelijkse winkels (voornamelijk supermarkten) in de eigen gemeente. Bij versterking van het dagelijkse aanbod (met name in het centrum van Emmeloord) is het aannemelijk dat de koopkrachtbinding hoger zal zijn. Voor 2030 wordt derhalve een optimistische inschatting gemaakt van een koopkrachtbinding van circa 85% à 90%.

Op basis van voorgaande koopstromengegevens** wordt de koopkrachtbinding in de niet-dagelijkse sector in 2021 op 60% geschat. Op dit moment is de gemeente bezig met de uitvoering van het Centrumplan 2017, met ruimtelijke ingrepen ter verbetering van de uitstraling en aantrekkelijkheid van het centrum van Emmeloord. Het is aannemelijk dat door deze ingrepen de oriëntatie van de inwoners van Noordoostpolder op het centrum versterkt wordt. In de toekomst (2030) wordt daarom rekening gehouden met een koopkrachtbinding van 65%.

Kern Emmeloord

De Koopstromenmonitor heeft geen gegevens voor de koopkrachtbinding voor de kern Emmeloord. Op basis van de koopstromengegevens voor de gemeente kan daarom enkel een inschatting gemaakt worden van de koopkrachtbinding vanuit de gemeente aan de kern Emmeloord. Aangezien circa 80% van het dagelijkse aanbod, waaronder vrijwel alle supermarkten van moderne omvang, in Emmeloord gevestigd is, wordt met een uitzonderlijk hoge koopkrachtbinding van 93% gerekend.

Wanneer het centrum van Emmeloord versterkt wordt door bijvoorbeeld de verplaatsing van de Aldi-supermarkt aan de Zuiderkade naar het centrum en door ruimtelijke ingrepen ter verbetering van de uitstraling en aantrekkelijkheid van het centrum, is een hogere binding aannemelijk. Bij een dergelijke versterking van het centrum kan, in een optimistisch scenario, de binding vergroten naar 95%.

Omdat het centrum van Emmeloord, vergeleken met andere centra in de gemeente en in de directe omgeving, het meest uitgebreide niet-dagelijkse aanbod biedt, wordt in de niet-dagelijkse sector een relatief hoge binding van 70% als waarschijnlijk geacht. Voor de toekomst wordt, in een zeer optimistisch scenario, met een binding gerekend van 75%, vanwege de versterking van het centrum door de uitvoering van het Centrumplan.

Koopkrachttoevloeiing

Gemeente Noordoostpolder

Naast inwoners van de eigen gemeente doen ook inwoners van kernen buiten de gemeente hun dagelijkse aankopen in de gemeente Noordoostpolder. Uit de Koopstromenmonitor blijkt dat 13% van de bestedingen in de dagelijkse sector in de gemeente Noordoostpolder van buiten de gemeente

* Rabo Research, 2016.
** BRO, Koopstromenonderzoek Noordoostpolder, 2008

komt. Bij versterking van het centrum wordt gerekend met een hogere toevloeiing van 16%.

In de niet-dagelijkse sector wordt een toevloeiing gemeten van 24% en wordt er, vanwege de versterking van het centrum van Emmeloord, in de toekomst gerekend met een toevloeiing van 26%.

Kern Emmeloord
Op basis van de gemeten toevloeiing voor de hele gemeente kan in de dagelijkse sector een toevloeiing van 35% naar de kern Emmeloord afgeleid worden. Toevloeiing vanuit omliggende dorpen (o.a. uit de eigen gemeente) en kernen zal naar verwachting met name in Emmeloord terechtkomen, aangezien hier het meest uitgebreide dagelijkse aanbod te vinden is.

In de niet-dagelijkse sector kan met een toevloeiing van 45% gerekend worden.

Vloerproductiviteit
In Nederland bedraagt de gemiddelde besteding per m² in de dagelijkse sector € 7.577,- (excl. BTW).

Voor de berekening in de niet-dagelijkse sector is rekening gehouden met de winkelomzet per m² winkelvloeroppervlak per branche, aangezien er tussen de verschillende branchegroepen in de niet-dagelijkse sector sterke verschillen optreden (bijvoorbeeld voor mode een hogere omzet per m² dan voor overig niet-dagelijks aanbod). Daarnaast is de winkelomzet berekend in verhouding tot de omvang van het aanbod in de gemeente Noordoostpolder dan wel in Emmeloord.

Conclusie
Uit geen van de berekeningen (dagelijkse en niet-dagelijkse sector, op gemeente- en kernniveau, nu en in de toekomst) komt een indicatie voor marktruimte. In zowel de gemeente als in de kern Emmeloord wijst de marktruimteberekening op een overaanbod in beide sectoren. Door de geplande woningbouw neemt het inwonertal toe en is het overaanbod minder groot, maar is er (vooralsnog) geen aanleiding om het aanbod uit te breiden. Daarnaast moet de kanttekening geplaatst worden dat voor de berekening van de marktruimte in Emmeloord een inschatting gemaakt moest worden voor de koopkrachtbinding en -toevloeiing. Hierbij zijn optimistisch hoge cijfers gebruikt, rekening houdend met de versterking van Emmeloord-Centrum. Zelfs met deze hoge inschattingen is er sprake van overaanbod in beide sectoren.

Droogh Trommelen en Partners (DTNP) - Adviseurs voor Ruimte en Strategie
Graafseweg 109, 6512 BS Nijmegen | T 024 - 379 20 83 | E info@dtnp.nl | W www.dtnp.nl