RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer: 4619218

Onderwerp: Vaststellen Detailhandelsbeleid Arnhem 2025

Kernboodschap

De manier waarop we winkelen verandert. Online kopen heeft invloed op ons winkelgedrag en sommige winkels verdwijnen, terwijl er ook nieuwe bijkomen. We willen dat winkelgebieden in Arnhem aantrekkelijk blijven en voor iedereen goed en snel bereikbaar zijn, óók te voet of met de fiets. Het zijn namelijk plekken waar voorzieningen zijn en waar mensen elkaar ontmoeten. Daarom hebben we nieuw detailhandelsbeleid gemaakt. Hierin staat waar in de stad welke soorten winkels passen. Ook beschrijven we hoe we deze plekken kunnen versterken, verbreden en vernieuwen. Met een nieuw meetinstrument – de vitaliteitsscan – houden we de kwaliteit van de winkelgebieden goed in de gaten. Per gebied geven we aan hoe het er nu voor staat en wat nodig is om het winkelcentrum te verbeteren. Zo zorgen we dat je in Arnhem nu én in de toekomst prettig kunt winkelen op de juiste plek, of je nou je dagelijkse boodschappen doet, aan het shoppen bent of een grote aankoop (zoals meubels) doet.

Voorstel

1. In het detailhandelsbeleid de focus te leggen op het versterken, verbreden en vernieuwen van de hoofdstructuur detailhandel in Arnhem;
2. Het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 vast te stellen.

Inleiding

Winkelen is allang niet meer wat het ooit was. Het winkelen is niet verdwenen: het is veranderd. Onze winkelgebieden veranderen mee. We stellen als consument en ondernemer meer eisen aan de winkelomgeving: goed bereikbaar, maar ook groen, gezellig en uitnodigend. We willen duidelijkheid bieden over de toekomst van onze winkelgebieden. We hebben daarom het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 opgesteld. Het beleid geeft kaders voor de winkelgebieden: welke willen we versterken, behouden en waar maken we ruimte voor andere functies waar de vraag naar winkels is afgenomen. Het zijn namelijk plekken waar voorzieningen zijn geconcentreerd, waar ontmoetingen plaatsvinden én die bijdragen aan de identiteit en leefbaarheid van het gebied. Ook willen we ruimte bieden voor vernieuwing, creativiteit en ondernemerschap. We zetten in op een sterke, gezonde detailhandel die past bij hoe Arnhemmers en bezoekers van Arnhem vandaag én morgen willen winkelen.

Arnhem GEMEENTE

RAADSVOORSTEL

De vorige Detailhandelsvisie Arnhem 2016-2021 was een visie op hoofdlijnen. Het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 is een nader uitgewerkt detailhandelsbeleid, zodat we onze ambities kunnen uitvoeren. Drie pijlers vormen het fundament voor het detailhandelsbeleid:

- Versterken: concentratie van (winkel)voorzieningen in de hoofdstructuur detailhandel en basiskwaliteiten winkelgebieden op orde (bereikbaar, toegankelijk, schoon, heel en veilig) in nauwe samenwerking met marktpartijen.
- Verbreden: optimaal ruimtegebruik in winkelgebieden door functiemenging en intensivering.
- Vernieuwen: kwaliteitsimpuls geven aan winkelgebieden door hoge verblijfskwaliteit, innovatie, vergroening en verduurzaming.

We hebben een indeling gemaakt van de toekomstbestendige winkelgebieden in de stad; we noemen dat de hoofdstructuur detailhandel (zie paragraaf 3.2 in het Detailhandelsbeleid). Hierbinnen krijgt de detailhandel de ruimte om zich door te ontwikkelen, passend binnen het profiel van het winkelgebied. Buiten de hoofdstructuur zetten we in op afbouw van detailhandel. De hoofdstructuur bestaat uit de volgende typen winkelgebieden: binnenstad, stadsdeelcentra (Kronenburg en Presikhaaf), wijkcentrum plus (Schuytgraaf), wijkcentrum, buurtcentrum, bijzondere bewinkeling (zoals het Modekwartier) en locaties voor perifere en grootschalige detailhandel (zoals de Woonboulevard).

In de winkelgebieden die vallen binnen de hoofdstructuur detailhandel, komen vier typen detailhandel voor. Voor elk van de typen hanteren we een aparte strategie. Het gaat om: 1) dagelijkse (zoals levensmiddelen), 2) recreatieve frequente (zoals huishoudelijke artikelen), 3) recreatieve niet-frequente (zoals kleding) en 4) doelgerichte (zoals doe-het-zelf) detailhandel.

Voor het opstellen van dit Detailhandelsbeleid hebben we een meetinstrument ontwikkeld (zie argument 1.4). We beschouwen motie 23M115 hiermee als afgedaan. Daarnaast geeft dit voorstel opvolging aan het amendement 24A44 en invulling aan de motie 25M136.

Beoogd effect

Goed functionerende en aantrekkelijke winkelgebieden die aansluiten bij de winkelbehoeftes van ondernemers, inwoners en bezoekers; nu en in de toekomst.

Argumenten

1.1 Dit draagt bij aan toekomstbestendige winkelgebieden verspreid over de stad.

Voor een groeiende stad in balans is het belangrijk dat het voorzieningenniveau aansluit – in omvang, spreiding en kwaliteit – bij een stad die steeds meer inwoners telt. Winkelgebieden zijn belangrijk voor het functioneren van zowel de stad als geheel als voor de wijken waarin ze liggen. Het zijn plekken waar voorzieningen zijn geconcentreerd, waar ontmoetingen plaatsvinden én die bijdragen aan de identiteit en leefbaarheid van het gebied. We vinden het daarom belangrijk dat de winkelgebieden aantrekkelijk zijn, dat ze voor elke Arnhemmer op loop- en fietsafstand liggen en dat in elk winkelgebied de juiste winkels met een goede grootte zich kunnen vestigen.

Arnhem GEMEENTE

We zien dat bepaalde trends (zie paragraaf 2.1 van het Detailhandelsbeleid) invloed hebben op het winkelaanbod, zoals de omvang van de online bestedingen in bepaalde branches, de niet-frequente recreatieve detailhandel (zoals kledingzaken) die onder druk staat én de toename van de totale supermarktenoppervlakte. Door winkels te concentreren in winkelgebieden en door te bepalen welke typen winkels in welke winkelgebieden passen, is de kans groter dat het toekomstbestendige winkelgebieden blijven en dat er sprake is van een goede spreiding van winkelvoorzieningen over de stad. De toekomstbestendigheid van de winkelgebieden wordt verder vergroot door ruimte te bieden aan het toevoegen van functies (zoals woningen en lichte bedrijfsfuncties) en door een kwaliteitsimpuls te geven (zoals met extra groen).

1.2 *Dit geeft duidelijkheid aan de markt en lokt daarmee investeringen uit.*

Marktpartijen (zoals winkeliers, vastgoedeigenaren en ontwikkelaars) en andere stakeholders (zoals woningbouwcorporaties) hebben een essentiële rol bij het goed laten functioneren en toekomstbestendig houden van de winkelgebieden. De markt is gebaat bij duidelijkheid, omdat marktpartijen daarmee weten of investeren lonend is. Door in te zetten op het verbeteren van de hoofdstructuur detailhandel, geven wij duidelijkheid aan de markt en andere stakeholders. Voor de enkele winkelstrips die geen onderdeel meer uitmaken van de hoofdstructuur, nodigen we partijen uit om te komen met initiatieven voor andere invullingen.

1.3 *Hiermee is duidelijk hoe we supermarkten binnen de verschillende typen winkelgebieden zien.*

Dagelijkse detailhandel voorziet in de primaire behoefte van mensen. Supermarkten in het bijzonder hebben een belangrijke functie binnen de hoofdstructuur detailhandel: ze zijn publiekstrekkers en ontmoetingsplaatsen. Vanwege het belang van supermarkten voor het functioneren van de detailhandelsstructuur vormen de gegevens uit de Supermarktnota Arnhem 2023 een belangrijke bouwsteen voor het detailhandelsbeleid. Bij het vaststellen van de supermarktnota is aangekondigd dat er in het detailhandelsbeleid keuzes worden gemaakt welke plekken binnen de detailhandelsstructuur verder te versterken en waar de marktruimte voor extra supermarktmeters vanaf 2027 in te zetten. In het detailhandelsbeleid (paragraaf 3.2 en hoofdstuk 5) zijn duidelijke kaders opgenomen voor de verdeling van de supermarkten over de verschillende typen winkelgebieden en de eventuele uitbreidingsmogelijkheden van de supermarkten die daarin gelegen zijn.

1.4 *Hiermee geven we verder invulling aan de opdracht van de raad om extra in te zetten op de wijk- en buurwinkelcentra.*

De raad heeft de afgelopen jaren extra aandacht gevraagd voor deze typen winkelgebieden. In het detailhandelsbeleid staat de hoofdstructuur detailhandel centraal, waar de wijk- en buurtwinkelcentra onder vallen. Deze typen centra komen ruim aan bod: zowel in algemene zin binnen de hoofdstructuur als specifiek per centrum (paragraaf 3.4 en bijlage 1 van het Detailhandelsbeleid). Daarbij gaat het naast het economisch functioneren ook over de

vitaliteit en leefbaarheid van de winkelgebieden. Er is een vitaliteitsscan uitgevoerd om de kwaliteit van de winkelgebieden goed in de gaten te kunnen houden. Dit meetinstrument is ontwikkeld naar aanleiding van de motie ‘Investeer ook in de wijkwinkelcentra’ (23M115; november 2023). Keuzes in dit detailhandelsbeleid zijn mede gebaseerd op de uitkomsten van de vitaliteitsscan. We beschouwen motie 23M115 met dit voorstel als afgedaan.

Daarnaast fungeert het detailhandelsbeleid als toetsingskader om uitvoering te kunnen geven aan het amendement ‘Aanpak voor vitale en leefbare wijkwinkelcentra’ (24A44, november 2024). De stimuleringsregeling die is opgenomen in het detailhandelsbeleid en het aparte actieplan, is bedoeld om verder opvolging te geven aan de motie en het amendement. Met de motie ‘Versterk, verbreed en vernieuw de wijkwinkelcentra’ (25M136; juni 2025) heeft de raad opgeroepen bij het opstellen van de begroting prioriteit te geven aan het vinden van structurele dekking voor deze stimuleringsregeling.

2.1 *Het beleid maakt sterkere sturing door de gemeente mogelijk.*

De vorige detailhandelsvisie (2017) was een visie op hoofdlijnen. De huidige opgaves en ambities vragen om concreter beleid, waarmee we als gemeente meer sturingsmogelijkheden krijgen om de markt te reguleren. We hebben daarom gekozen voor een nader uitgewerkt detailhandelsbeleid, zodat we onze ambities kunnen vertalen in uitvoering. Zo zijn de ruimtelijke kaders uit hoofdstuk 5 van het Detailhandelsbeleid zodanig opgeschreven dat deze eenvoudig zijn te vertalen in omgevingsplannen. Op die manier kunnen we via ons ruimtelijk juridisch instrumentarium (zoals omgevingsvergunningen en omgevingsplannen) sturen op gewenste functies in winkelgebieden.

2.2 *Het beleid sluit aan bij ander vastgesteld beleid.*

Vanwege het belang van winkelgebieden voor de stad en de wijken waarin ze liggen, zijn er veel raakvlakken met andere terreinen. Bijvoorbeeld met mobiliteit, duurzaamheid, groen en fysieke toegankelijkheid. Het detailhandelsbeleid is een integraal beleidsdocument geworden, waarbij is aangesloten op al vastgesteld of in voorbereiding zijnde beleid. Zo sluit het uitgangspunt dat dagelijkse voorzieningen voor alle Arnhemmers op loop- en fietsafstand moeten liggen, aan op het Duurzame Mobiliteitsplan. In paragraaf 3.3 van het Detailhandelsbeleid is aangegeven welke raakvlakken er zijn met ander beleid.

Kanttekeningen en risico's

2.1 *Een sterkere sturing door de gemeente beperkt de vrijheid van de markt.*

Tijdens het participatieproces heeft een aantal marktpartijen aangegeven te begrijpen dat de gemeente meer wil sturen, maar daar zelf geen voorstander van te zijn. Zij stellen dat het aanpassen van bepaalde kaders – zoals het inperken van uitbreidingsmogelijkheden en het bepalen welke typen winkels zich mogen vestigen – invloed heeft op de mate waarop zij kunnen inspelen op de behoeften van de consumenten en waarop de winkelgebieden relevant zijn voor de omgeving. Hiermee kan de markt minder goed zijn werk doen,

waardoor bijvoorbeeld de verhuurbaarheid van winkelunits (in de toekomst) afneemt. Wij begrijpen het standpunt van deze marktpartijen; zij krijgen minder flexibiliteit. Een aantal kaders is (licht) aangepast na overleg met marktpartijen. Echter, we hebben de wettelijke taak te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vandaar dat in het Detailhandelsbeleid per winkelgebied is beschreven welke typen winkels passend zijn. Dit draagt bij aan de toekomstbestendigheid van de hoofdstructuur detailhandel als geheel.

2.2 *Er zijn onvoldoende middelen om alle ambities de komende jaren te realiseren.*

Het Detailhandelsbeleid is ambitieus, maar de middelen (zowel in capaciteit als geld) zijn beperkt. Voor een aantal onderdelen uit het aparte actieplan is nog geen (definitieve) dekking. Als er grootschalige ingrepen nodig zijn om te ambities te realiseren – zoals bij De Drieslag is gebeurd – dan is er aparte projectfinanciering nodig. De beperkte middelen brengen onzekerheden over de realisatie van de ambities met zich mee (zie ook kanttekening 2.3). Er is een stimuleringsregeling in het leven geroepen om met beperkte middelen marktinitiatieven aan te jagen, zodat de ambities zoveel mogelijk worden gerealiseerd. De raad heeft met motie 25M136 opgeroepen prioriteit te geven aan het vinden van structurele dekking voor deze stimuleringsregeling.

Verder is er in het actieplan geprioriteerd op een aantal winkelgebieden, omdat in die gebieden al private investeringen worden gedaan of de grootste uitdagingen liggen. Door een deel van de middelen gericht in te zetten in deze gebieden, verwachten we de meeste impact te kunnen maken.

2.3 *Het is een voorstel met onzekerheden over realisatie.*

Om de ambities uit het Detailhandelsbeleid te realiseren, bestaat er afhankelijkheid van marktpartijen (zie argument 1.2). Het beleid is richtinggevend en kaderstellend, maar winkelgebieden kunnen alleen floreren met private investeringen en goed ondernemerschap van winkeliers en eigenaren. Dit kunnen we niet afdwingen, maar wel stimuleren en faciliteren. Daarnaast kunnen we door middel van het ruimtelijke ordening instrumentarium sturing uitoefenen op gewenste ontwikkelingen en het beperken van ongewenste ontwikkelingen. Het Detailhandelsbeleid vormt de onderbouwing voor het aanpassen van de omgevingsplannen.

Participatie

We hebben diverse stakeholders geïnformeerd over en betrokken bij de totstandkoming van dit detailhandelsbeleid. Er zijn twee brede participatiesessies gehouden met stakeholders. Hiervoor is een brede groep uitgenodigd: ondernemerscollectieven en winkeliersverenigingen, landelijke vertegenwoordigers van de supermarktketens, eigenaren van diverse winkelcentra en overige partijen zoals bedrijfsmakelaars en vertegenwoordigers van winkel(keten)s. Tijdens de eerste bijeenkomst, op 25 april 2024, is uitleg gegeven over de opzet van het detailhandelsbeleid en zijn trends en ontwikkelingen geschetst. Vervolgens is er met elkaar gediscussieerd over welke onderwerpen aandacht behoeven in het detailhandelsbeleid. Tijdens de tweede sessie, op 2 oktober

2024, zijn de contouren van het detailhandelsbeleid geschetst. Ter inspiratie en lering heeft een aantal stakeholders van winkelcentra uitleg gegeven over de ontwikkelingen in en de visie op hun winkelcentra en de detailhandel in zijn algemeenheid.

Winkelgebieden zijn belangrijk voor het functioneren van de wijken waarin ze liggen. Het zijn plekken waar voorzieningen zijn geconcentreerd, waar ontmoetingen plaatsvinden én die bijdragen aan de identiteit en leefbaarheid van het gebied. Daarom hebben wij kennis, input en signalen van bewoners en ondernemers opgehaald vanuit de verschillende wijken. In een aantal gevallen hebben lokale winkeliers deelgenomen aan verdiepende gesprekken over specifieke winkelcentra.

Vanwege lopende ontwikkelingen en in reguliere contacten is er in de periode van totstandkoming van het detailhandelsbeleid overleg geweest met diverse externe partijen over elementen die het detailhandelsbeleid raken of over onderdelen van het detailhandelsbeleid. De inzichten die deze contacten hebben opgeleverd, zijn meegenomen in dit detailhandelsbeleid.

Financiën

Het detailhandelsbeleid Arnhem 2025 is opgebouwd uit drie pijlers, te weten Versterken, Verbreden en Vernieuwen. In een apart actieplan zijn op pagina 2 en 3 de belangrijkste acties beschreven. Daarin maken we onderscheid tussen algemene, stadsbrede acties en specifieke acties per winkelgebied. Iedere actie is voorzien van het doel en de looptijd (periode). Tevens is beoordeeld of er dekking is om de actie te realiseren. Deze beoordeling is beschreven in de kolom financiën.

Het college komt in de Begroting 2026 met het voorstel om €100.000 per jaar structureel op te nemen voor de stimuleringsregeling.

Uitvoering

In hoofdstuk 4 van het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 zijn door adviesbureau Stec actielijnen beschreven voor de pijlers Versterken, Verbreden en Vernieuwen. De belangrijkste acties uit deze actielijnen die direct voortvloeien uit of prioritair zijn in het Detailhandelsbeleid, hebben wij gebundeld en verder uitgewerkt in een apart actieplan. Specifieke acties die voortkomen uit ander beleid, bijvoorbeeld het Duurzame Mobiliteitsplan of de wijkenaanpak, zijn niet opgenomen in dit actieplan. Het is mogelijk om het actieplan tijdens de looptijd van het detailhandelsbeleid te actualiseren. Een belangrijke actie is het openstellen van een stimuleringsregeling voor (winkel)centra en detailhandel.

Communicatie

We versturen een persbericht over het nieuwe detailhandelsbeleid. Daarin leggen we uit dat de focus ligt op het versterken, verbreden en vernieuwen van de hoofdstructuur detailhandel in Arnhem én wat dit betekent. Het persbericht en het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 delen wij met de stakeholders die zijn uitgenodigd voor de brede participatiesessies en andere relevante partijen. Als de stimuleringsregeling is uitgewerkt en wordt opengesteld, zullen wij daarover apart uitgebreid communiceren.

RAADSVOORSTEL

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Detailhandelsbeleid Arnhem 2025; Stec en gemeente Arnhem, 24 juni 2025
- Actieplan detailhandelsbeleid Arnhem 2025; Stec en gemeente Arnhem, 24 juni 2025

GEMEENTE Arnhem

RAADSVOORSTEL

Besluit van
Zaaknummer 4619218

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 24 juni 2025;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

besluit:

1. Het Detailhandelsbeleid Arnhem 2025 vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

GEMEENTE Arnhem