

Beleidskader Retail in Enschede

1. Inleiding

1.1 Begripsbepaling

Het woord 'retail' wordt vaak gebruikt in deze notitie en niet iedereen heeft daar direct een beeld bij. Tegelijkertijd maken we bijna dagelijks gebruik van het retailaanbod: we winkelen (online en fysiek), we doen boodschappen, bezoeken een terras, bestellen (online) een pizza, gaan naar de film, sporten in de sportschool, huren een verticuteermachine en zo kunnen we nog wel even doorgaan.

De retailsector bestaat uit bedrijven die goederen en diensten direct aan consumenten verkopen of verhuren. Daaronder vallen zowel tastbare als niet-tastbare producten (diensten). Deze consumenten treden op als eindgebruiker: ze zijn niet van plan deze producten door te verkopen.

Definitie

Retail omvat dus:

- Detailhandel (verkoop en verhuur)
- Consumentgerichte dienstverlening
- Horeca
- Vrije tijdsvoorzieningen (cultuur, vermaak, sport en overige ontspanning)

1.1.1 Hotelbeleid

De 'ho' van horeca komt in dit beleidskader beperkt aan bod. Wij verwachten dat er marktruimte is voor nieuwe hotelkamers, als gevolg van de groei van het aantal toeristen (zowel recreatief als zakelijk). De omvang van die markt hebben we niet in beeld. Hetzelfde geldt voor waar die marktruimte zit (zakelijk, niet zakelijk, type accommodatie, locatie).

Daarom hebben wij opdracht gegeven voor nader onderzoek. Ook gaan wij in regio Twente-verband deelnemen aan een vitaliteitsonderzoek naar bestaande verblijfsaccommodaties en naar de vraag en het aanbod. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn het begin van 2020 beschikbaar en vormen de basis voor ons, dan te formuleren, beleid.

1.2 Waarom deze actualisatie van het retailbeleid?

Het gaat goed met de retailvoorzieningen in onze stad. In tegenstelling tot elders in onze regio doet de binnenstad het uitstekend en stijgen de bezoekersaantallen. De meeste wijkwinkelcentra zijn bij de tijd en economisch gezond. De detailhandelsclusters Woonboulevard en de Zuiderval zijn versterkt en klaar voor de toekomst. In de afgelopen decennia bepalen de combinatie van detailhandel, horeca, consumentgerichte dienstverlening en vrijetijdsaanbod steeds meer gezamenlijk de aantrekkelijkheid van steden. De ruimtelijk-economische kaders voor deze sector hebben we echter op dit moment nog onvoldoende verbonden en zijn op onderdelen minder bij de tijd. Illustratief is dat we ze verspreid opgeschreven hebben in de visie detailhandelsbeleid (2014), het ontwikkelingskader horeca (2015-2015) en de hotelnota Enschede (2009-2014). De retailmarkt is volop en continu in beweging.

De aankondiging van warenhuis Hudsons Bay om mogelijk aan het einde van het jaar alle vestigingen te sluiten is illustratief voor de dynamiek in het retaillandschap. De afgelopen jaren hebben we oude vertrouwde ketens zien vertrekken, maar ook weer veel nieuwe zien komen. De Enschedese binnenstad en dan vooral de zogenoemde A1 locaties staan hoog op lijstjes van ketens die zich in het oosten van het land willen vestigen. En dat geldt niet alleen voor detailhandel, zeker ook voor horeca. De leegstand in de binnenstad is laag, zeker in vergelijking met omliggende steden. Enschede kenmerkt zich door een compacte stad met een gevarieerd aanbod aan voorzieningen, grenzend aan Duitsland en liggend in een aantrekkelijke en groene regio. In combinatie met de Twentse gastvrijheid een goed vertrekpunt. We blijven dan ook groeien in bezoekersaantallen.

De oosterburen weten onze stad te waarderen en ook hun bezoek neemt toe. De Duitse bezoekers zijn belangrijk voor het ondernemersklimaat in de stad.

Daar profiteert de binnenstad van (in termen van omzet bij ondernemers en ook de investeringsbereidheid van winkel- en horecaketten in onze stad), maar ook de winkelcentra (zoals de Miro en Glanerbrug) grenzend aan de belangrijkste invalswegen.

Ook is de tevredenheid van de Enschedese bevolking over het retailaanbod hoog, zo blijkt uit een peiling onder het Enschedepanel (juni 2019, zie bijlage 2 voor het onderzoeksrapport):

- 59% is (zeer) trots op Enschede als winkelstad van het Oosten en 30% enigszins trots.
- De gemiddelde waardering voor de winkelgebieden is 7,3.

- De gemiddelde cijfers voor het gehele aanbod variëren van 7,4 (entertainment als bowling, biljart, snooker) tot 8,0 (dagelijkse boodschappen en horeca).
- Enschedeërs ervaren in geringe mate hinder- en/of overlast door retailvoorzieningen.

Genoeg redenen om trots te zijn. Maar zeker geen reden om op de handen te blijven zitten. Waar de verleiding wellicht groot is om mee te gaan in deze gunstige tijden door verruiming van horeca en detailhandel blijft deze markt kwetsbaar en zijn cijfers ook maar cijfers. Twee grote winkels dicht en het leegstandscijfer ziet er anders uit. De sluiting van een supermarkt en de aantrekkingskracht van het winkelcentrum neemt af. Zoals al eerder door onze wethouder gezegd “we moeten klaar zijn voor een volgende crisis”

We kunnen ook niet stil blijven zitten als we talent willen aantrekken en vervolgens vasthouden. We hebben als stad ingezet op groei van het aantal inwoners tot 170.000 in 2030. We willen meer talent aan onze stad binden. Alleen dan zijn we in staat ons hoge voorzieningenniveau in de stad in stand te houden en uit te bouwen. Een kwalitatief en divers aanbod van horeca, detailhandel en vrije tijdsvoorzieningen is dan van groot belang. We hebben al een heel mooi aanbod, wat we graag goed willen houden. Gelijktijdig is er ook een vraag om nieuwe ‘hotspots’, onderscheidend van hetgeen we nu al hebben, een ander aanbod, een andere sfeer, een andere doelgroep op een andere plek. Het draait steeds meer om beleving en ervaring. Wij gaan dit zelf niet bedenken, maar willen wel waar dat kan goede initiatieven ondersteunen.

De ontwikkelingen in de retailsector gaan hard (zie paragraaf 1.4, trends en betekenis). Trends en ontwikkelingen hebben grote invloed op de manier waarop wij in de toekomst aankopen doen, onze vrije tijd invullen en van welke dienstverlening wij gebruik gaan maken. Dit gaat effect hebben op de fysieke omgeving. In welke tempo, in welke mate en op welk moment dat is lastig te voorspellen. Daarom hebben we in dit beleidskader een balans gevonden tussen consistentie en flexibiliteit.

Wij willen de goede uitgangspositie van de Enschedese retailsector handhaven en versterken. De huidige tijd vraagt daarbij om snelheid en wendbaarheid. De mate waarin we daarin succesvol kunnen zijn, staat en valt met de inhoudelijke kwaliteit van ons ruimtelijk instrumentarium.

Met dit beleidskader ‘Retail in Enschede’ formuleren we beleid gericht op:

- het beschermen en ontwikkelen van de retailfunctie in onze stad1;
- een compleet, aantrekkelijk en kwalitatief aanbod van retailvoorzieningen voor onze inwoners, werkzame personen in en bezoekers aan onze stad
- een gezond ondernemersklimaat met een goede balans tussen enerzijds behoud van kwaliteit en het mogelijk maken van nieuwe initiatieven.

Dit beleidskader werken we op een aantal onderdelen verder uit. Dit kader en de nadere uitwerking dienen als kader voor bestemmingsplannen (en later het omgevingsplan) en worden vertaald naar de omgevingsvisie.

Retaildeal Provincie

Op 3 juli 2017 hebben wij een retaildeal gesloten met de provincie Overijssel. (collegebesluit 18 april 2017) Wij hebben daarvoor een subsidie van € 10.000 ontvangen die wij hebben benut om expertise in te huren voor de totstandkoming van dit beleidskader. Ook hebben wij ons gecommitteerd aan de uitgangspunten van de landelijke retailagenda. Dit houdt in dat wij actief werken aan beleidsontwikkeling voor detailhandel in samenwerking met alle relevante partijen. Dit beleidskader en de nadere uitwerking, het voormalige actieplan binnenstad en de actualisatie daarvan vormen samen de uitwerking van deze retaildeal.

Raakvlakken met andere beleidsterreinen

Ons retailbeleid kent vele raakvlakken met andere beleidsterreinen. Zo maakt ons retailbeleid onderdeel uit van ons economisch beleid gericht op talent halen en houden (naast bereikbaarheid van banen en verbinding tussen mkb met innovatie). Voorts zijn er directe verbindingen met ons beleid ten aanzien van wonen, mobiliteit, duurzaamheid, cultuur, evenementen en citymarketing, het (regionaal) beleid m.b.t. de werklocaties, de radialen, het omgevingsbeleid en de leefbaarheid en vitaliteit van (inclusieve) wijken. In bijlage 3 hebben we die raakvlakken uitgebreid beschreven.

1.3 Het belang van de retailsector

Een aantrekkelijk retailaanbod is voorwaarde voor een bruisende binnenstad, aantrekkelijke woonwijken en toeristisch bezoek aan een stad. Retail manifesteert zich voornamelijk fysiek in gebouwen in de stad: het is overal zichtbaar. Naast de uiterlijke verschijning, geeft retail dynamiek en verbindt het mensen met elkaar (ontmoetingsfuncties). Het heeft daarmee ook een maatschappelijke functie. Tegelijkertijd kan het retailaanbod ook overlast en ongemak met zich meebrengen.

Verder genereert retail veel werkgelegenheid. Ongeveer 15 procent van de werkgelegenheid zit in de retailsector (exclusief autohandel en -reparatie). Detailhandel is de grootste speler (7 procent) gevolgd door de horecasector (4 procent). Retail, en dan met name horeca, is tegelijkertijd ook conjunctuurge-

voelig. En vooral binnen detailhandel treden grote veranderingen op door de komst van internet(diensten). Meer over trends en ontwikkelingen lees je in paragraaf 1.4.

1.4 Trends en betekenis

Wij hebben extern advies gevraagd over 1) de consumententrends en de aanbodontwikkelingen in de retail en 2) de impact daarvan op de retailstructuur in onze stad. Mede op basis van deze analyse en adviezen hebben wij dit beleidskader opgesteld. Het betreffende adviesrapport vindt u in bijlage 3. Daarnaast monitoren wij specifiek de ontwikkelingen voor Enschede. We beschikken over een leegstandsmonitor, binnenstadsmonitor en een koopstromenonderzoek. Hieronder geven we een samenvatting van de belangrijkste trends en ontwikkelingen.

1.4.1 Trends en ontwikkelingen

Urbanisatie

Meer mensen trekken naar de (binnen)stad voor wonen en werken en andere voorzieningen. Dat betekent een groter consumentendraagvlak op een kleinere oppervlakte. Dat vraagt om efficiënt en flexibel ruimtegebruik.

(Mobiel) Internet

De consument is steeds beter geïnformeerd dankzij (mobiel) internet en heeft tegelijkertijd steeds minder tijd. Het resultaat is dat de consument kritisch is bij aankopen. Zowel offline als online zijn aspecten als gemak, snelheid en de beleving van belang. Mogelijk gaan winkels er door deze ontwikkelingen anders uitzien.

De online aankopen nemen toe

De Nederlander koopt steeds meer online. De groei is vooral te vinden in mode, speelgoed, witgoed en elektronica. Toch willen veel consumenten de artikelen eerst zien, voelen, ruiken of uitproberen voordat de koop daadwerkelijk plaatsvindt.

Daarnaast zijn sommige artikelen per direct nodig.

Er blijft daardoor altijd vraag naar winkelaanbod in de nabijheid van de woonomgeving. De totaal benodigde vloeroppervlakte voor de verkoop van producten neemt daardoor af. Tegelijkertijd blijft er draagvlak voor fysieke winkels.

De mobiliteit van de consument neemt toe

De consument is steeds mobieler en is bereid een grotere afstand af te leggen. Hierdoor groeit het referentiekader van consumenten. De consument kiest op basis van aanbodkwaliteit, keuzemogelijkheid, prijsstelling, de interne verschijningsvorm (inrichting, uitstraling) en de externe verschijningsvorm (omgevingskwaliteit). Grote binnensteden met een historisch karakter profiteren van dit consumentengedrag, terwijl kleinere centrumgebieden en de (kleinere) wijkcentra klanten verliezen.

De consument wil flexibel kunnen zijn

De consument wil kopen waar en wanneer hij of zij wil en hecht waarde aan de wisselwerking tussen on- en offline en tussen horeca en detailhandel. De opkomst van gemakswinkels met ruime openingstijden zijn hier een voorbeeld van.

Ervaring en beleving zijn steeds belangrijker.

De consument is in toenemende mate op zoek naar een unieke ervaring: producten en locaties met een bijzondere of emotionele lading. De belevenis- en betekenisconomie worden dan ook steeds relevanter. Zo worden horeca en detailhandel steeds meer met andere functies gemixt ('blurring'). Met als doel vernieuwende concepten te realiseren en meer belevingswaarde te creëren.

Schaalvergroting en multifunctionaliteit

Er is in veel gevallen meer ruimte nodig om aan de eisen van hedendaagse consumenten te voldoen. Deze schaalvergroting hangt samen met zowel (hoge) omzeteisen als de gewenste multifunctionaliteit.

Opkomst detailhandel en horeca op 'high traffic'-locaties

'High traffic'-locaties zijn locaties met veel passanten. Deze gebieden zijn in trek voor zowel detailhandel als horeca. Denk daarbij aan doelgericht bezochte horecaketens gericht op snelle service en 'casual dining' (met doorgaans een relatief grote ruimtebehoefte). Deze oriënteren zich steeds meer op lokaal en regionaal goed bereikbare locaties langs ontsluitingsroutes met ruime parkeergelegenheid. Ook gemakswinkels vestigen zich het liefst in dichtbevolkte gebieden en/of high-traffic locaties met veel passanten. Het assortiment is toegespitst op vers, foodservice (to go) en beleving.

Opkomst schonere (kleinschaligere) productie

Door samensmelting van mechanica en software worden productieprocessen schoner (bijv. 3D-printing), kleinschaliger en meer op maat gemaakt ('custommade'). Daardoor kan de productie overal plaatsvinden.

Trendgevoeligheid leisure

Naast de traditionele vermaaks- en sportfuncties (zoals fitnesscentrum, amusementshal, speelautomaatenhal en bowling) komen doorlopend nieuwe segmenten op in deze sector. In algemene zin is er sprake van schaalvergroting, ketenvorming, professionalisering en doelgroepverbreding.

Groeiende vrijetijdssector

Op basis van trends (veranderend bezoekgedrag, groeiende bestedingen, belang 'beleving') is het perspectief voor de horeca naar de toekomst toe goed. Ook de toename van het inkomend toerisme (over heel Nederland) en specifiek het Duitse achterland zijn een positief gegeven voor de horeca, waarvan Enschede sterk kan meeprofiteren.

Van bezit naar gebruik en ervaring

Naar de toekomst toe moeten we steeds voorzichtiger omgaan met onze leefomgeving en grondstoffen. Een daarmee verband houdende trend is die van de deeleconomie. Met name jongeren staan meer open voor het delen of huren van bijvoorbeeld auto's, fietsen, huishoudelijke apparaten etc. Met als gevolg dat er minder producten nodig zijn. Ook gaat het deze generatie minder om status door bezit. Ervaringen worden steeds belangrijker.

Trends per markt en gebied binnen Enschede

Marktspecifieke en gebiedsspecifieke trends en ontwikkelingen hebben we beschreven in de gebiedsgerichte uitwerking in hoofdstukken 4 tot en met 7 beleidskader.

1.4.2 Betekenis trends en ontwikkelingen voor Enschede

Op basis van de geschetste trends en ontwikkelingen verwachten we de volgende ontwikkelingen binnen de Enschedese retailsector:

- Ons binnensingelgebied gaat verkleuren naar een gemengd gebied waar naast detailhandel meer ruimte zal zijn voor horeca, diensten, culturele belevingsconcepten en werken, onderwijs en zorg. Ook zal de woningdichtheid in het centrum groeien, omdat meer en meer mensen een 'hoogstedelijke' woonomgeving zoeken.
- Door 'blurring' zien nieuwe retail- en voorzieningenconcepten het licht. Hierdoor vervagen de grenzen op alle fronten: tussen detailhandel en horeca en leisure, tussen food retail en non-food retail en tussen online en offline. Niet alleen in binnensteden, maar ook in de wijken.
- We zien de komst van zogenaamde 'gemakswinkels' of city stores. De grote studentenpopulatie en huisvesting van meer inwoners in de binnenstad is hiervoor een goede voedingsbodem.
- De vermenging van functies gaan we ook zien in de vorm van productie/ ambacht in combinatie met verkoop en diensten. Schone en kleinschalige productie wordt door technologische ontwikkelingen steeds beter mogelijk.
- Unieke en beeldbepalende concepten kunnen de vrijetijdsfunctie van Enschede aanmerkelijk versterken. Industrieel erfgoed of andere markante en monumentale panden bieden hiervoor goede kansen voor Enschede.
- De vestiging van horeca- en hotelformules op traffic- locaties kan een toegevoegde waarde hebben op het bestaande aanbod, mits dit complementair is aan de binnenstad. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging.
- Vanwege de groeiende toeristische functie van Enschede, de zakelijke markt en de universiteit zijn er kansen voor nieuwe hotels. Zeker wanneer het een onderscheidend, doelgroepgericht belevingsconcept en/of een bijzondere locatie betreft.
- Multifunctionaliteit van horeca is voor Enschede een kansrijke trend. Enerzijds voor de binnenstad (ter versterking winkelfunctie en toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht) en anderzijds voor wijk- en dorpscentra om de leefbaarheid op peil te houden.
- Onder winkelcentra in de wijken ontstaat naar verwachting een verdere tweedeling. Enerzijds is draagvlak nodig voor een goed aanbod, waardoor er (verdere) druk is op kleine concentraties. Anderzijds ontstaat er een grotere behoefte aan sociale concentratiepunten met voorzieningen en diensten, die een goede nieuwe invulling kunnen zijn voor de kleine concentraties van winkels.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 schetsen we onze hoofdlijnen van beleid. In de daarop volgende hoofdstukken werken we die beleidslijnen nader uit. Tenslotte is in hoofdstuk 7 nog bijzondere aandacht voor Leisure.

2. Hoofdpijnen van beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de hoofdpijnen van ons retailbeleid. We hanteren daarbij een aantal uitgangspunten, die we verwerken in vier beleidslijnen. En we geven aan hoe we hier uitvoering aan geven. Voor alle feiten en cijfers die onder deze beleidslijnen liggen verwijzen wij naar het adviesrapport van BRO en de in de bijlage opgenomen uitkomsten van het onderzoek onder inwoners naar de tevredenheid over de retailstructuur.

2.2 Uitgangspunten voor de actualisatie van ons retailbeleid

Een aantal uitgangspunten staat centraal in deze beleidsnotitie, te weten kwaliteit, consistentie en flexibiliteit. Hieronder volgt een korte toelichting op deze punten.

2.2.1 Kwaliteit

Wij streven met dit beleidskader een bijdrage te leveren aan de opgave om talent aan te trekken en te behouden. Dit vraagt om een kwalitatief goed aanbod aan voorzieningen waarmee we de aantrekkingskracht van de stad vergroten. Iedereen beleeft kwaliteit verschillend.

Kwaliteit is in onze ogen in ieder geval het hebben van een divers en onderscheidend aanbod, zodat verschillende doelgroepen zich bediend voelen. Denk aan hippe, eigentijdse plekken die qua aanbod voorzien in waar de doelgroep 'talent' behoefte aan heeft. Kwaliteit is ook dat er verspreid over de stad een compleet aanbod van retailvoorzieningen is, nabij en goed bereikbaar. Met een goede uitstraling, sfeer en beleving.

In planologische zin mogen wij alleen sturen op kwaliteit als dit ruimtelijk relevant is of van belang is voor een goede, veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Beleidsmatig (ruimtelijk-economisch) hebben we op dit vlak wat meer ruimte. Zo kunnen we bijvoorbeeld nieuwe initiatieven onderwerpen aan een kwaliteitstoets op basis van vooraf vastgelegde criteria. Op basis van de scores op die criteria kunnen we besluiten beleidsmatig wel of geen medewerking te verlenen aan de (planologische) inpassing van een initiatief. Zie voor een concrete uitwerking daarvan hoofdstuk 4.

2.2.2 Consistentie

De markt is gebaat bij consistent beleid. Dit biedt zekerheid voor het doen van investeringen. Een helder, uitvoerbaar en handhaafbaar beleid draagt daaraan bij. In dit kader speelt een andere belangrijke ontwikkeling: uit recente jurisprudentie volgt dat retailactiviteiten gezien moeten worden als 'dienst' in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat wij eventuele brancheringsbeperkingen voor de (nieuw) vestiging van retail (bijvoorbeeld wooninrichting of wit- en bruingoed), goed moeten motiveren.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken en Klimaat, het IPO en de VNG werken momenteel samen aan een landelijke handreiking 'Dienstenrichtlijn'. Op basis hiervan beoordelen we voor de Enschede situatie of we blijvend in staat zijn onze brancheringsregels goed te onderbouwen. De ministeries presenteren deze handreiking naar verwachting in september 2019. Deze handreiking nemen we mee in de uitwerking van dit beleidskader.

2.2.3 Flexibiliteit

We willen in ons nieuwe beleid in kunnen spelen op gewenste en ongewenste ontwikkelingen in de stad die we nu nog niet voorzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om nieuwe 'hotspots', gebieden waar een bepaalde dynamiek ontstaat door het samenkomen van verschillende functies. Of om nieuwe concepten die voortkomen uit trends en ontwikkelingen. Het kan daarbij ook gaan om (gewenste en ongewenste) ontwikkelingen op plaatsen waar als gevolg van wijzigingen in de markt sprake is van het verdwijnen van de oorspronkelijke functie. Met (langdurige) leegstand als gevolg. Op een deel van deze ontwikkelingen kunnen we via dit beleidskader (en de verdieping en nadere uitwerking sturen.

Daar waar we ontwikkelingen nog niet kunnen voorzien, gaan we deze voor de lange termijn monitoren. Waar nodig stellen we ons beleid bij (adaptief beleid). Onze stakeholders zijn daarbij een belangrijke partner.

Aan dit beleidskader hebben we om die reden geen termijn verbonden. We willen in ieder geval periodiek, bijvoorbeeld bij de start van een nieuwe raadsperiode, (groot) onderhoud plegen.

2.3 Hoofdpijnen van beleid

Om de opgave die we hebben beschreven in het vorige hoofdstuk te realiseren hebben wij vier hoofdpijnen van beleid, te weten:

1. Behoud en versterken van de hoofdstructuur (hoofdstuk 3)
2. Ruimte geven aan kwalitatieve concepten (hoofdstuk 4)
3. Retail als drager van gewenste stedelijke ontwikkelingen (hoofdstuk 5)
4. Toestaan van ondergeschikte en kleinschalige retail (hoofdstuk 6)

Hieronder schetsen we kort deze vier hoofdlijnen. De hoofdstukken 3 tot en met 7 vormen daar de uitwerking van.

2.3.1 Lijn 1: Behoud en versterken van de hoofdstructuur

In de vorige jaren hebben we zowel op het gebied van horeca als detailhandel ingezet op een versterking van het aanbod door middel van clustering van voorzieningen. Dit beleid is succesvol gebleken en daarom zetten we deze strategie voort. Daarmee willen we de leegstand in deze clusters zoveel mogelijk voorkomen. In Enschede ligt de leegstand iets hoger dan gemiddeld in referentiesteden. (Peildatum december 2018). Ongeveer de helft van de leegstaande panden staat langdurig (meer dan 1 jaar) of structureel leeg (lang dan 2 jaar). Deze al aanwezige leegstand en de signalen dat op redelijk korte termijn de behoefte aan winkelruimte fors afneemt vraagt om een terughoudend beleid voor initiatieven buiten de hoofdstructuur.

Wij gaan in ons beleid uit van drie clusters met allemaal een eigen profiel die complementair aan elkaar zijn.

Tezamen vormen zij 'de hoofdstructuur'. Ons uitgangspunt daarbij is dat we de retailfuncties in deze hoofdstructuur inpassen. Het is dus in beginsel niet mogelijk om nieuwe initiatieven te realiseren buiten de hoofdstructuur.

Hieronder een korte toelichting op de drie clusters binnen de hoofdstructuur.

Cluster 1: De binnenstad ('funshoppen')

Het retailaanbod in de binnenstad is primair gericht op ontspanning, vermaak, recreatie, toerisme en vrije tijd. Hier zit de grootste horecaconcentratie met o.a. restaurants, bars en discotheken. Ook bevindt zich hier het kernwinkelgebied met voornamelijk winkels in niet dagelijkse goederen, zoals mode, luxe en vrije tijd. In dit verband is de term 'funshoppen' van toepassing.

Op het gebied van vrijetijdsvoorzieningen beschikt de binnenstad over een mix van functies met een accent op culture voorzieningen. Beleving staat centraal. De vele evenementen dragen hieraan bij.

Omdat steeds meer mensen werken en wonen in de binnenstad, wordt ook de ontmoetingsfunctie en gemaksfunctie (dagelijkse aankopen en consumentgerichte dienstverlening) steeds belangrijker. Het vraagstuk voor de toekomst is hoe we komen tot een ideale mix en hoe we houden de binnenstad leefbaar (denk bijvoorbeeld aan alle vervoersbewegingen).

Cluster 2: Winkelcentra in wijken (dagelijkse boodschappen)

Winkelcentra bedienen primair de inwoners in de directe nabijheid. De wijkverzorgingsfunctie staat hier voorop. In de winkelcentra maakt men gebruik van diensten voor dagelijks gebruik. De supermarkt is daarbij de belangrijkste drager. We zien wel dat inwoners bereid zijn steeds verder te reizen voor hun dagelijkse boodschappen.

Afhankelijk van het aanwezige aanbod en het verzorgingsgebied maken we onderscheid in drie typen winkelcentra, met een afnemende omvang: het wijkwinkelcentrum, het buurtcentrum en het gemakscentrum. Voor ieder type is er een beleidskader (zie paragraaf 3.2.4). Uitgangspunt van beleid is behoud en, bij aantoonbare behoefte, in sommige gevallen uitbreiding van bestaande supermarkten. Er is in Enschede geen ruimte voor de komst van nieuwe supermarkten (gemaksconcepten uitgezonderd). Dit betekent ook dat we op solitaire locaties in principe niet mee werken aan uitbreiding.

Cluster 3: Detailhandelsclusters ('runshoppen')

Wij hebben in Enschede twee perifere detailhandelsclusters, te weten het Woonplein en de Zuiderval. Deze clusters zijn gericht op doelgericht aankopen, ook wel 'runshoppen' genoemd. De horeca in deze gebieden past binnen dit profiel (snelle service) en/of zijn ondersteunend.

Het profiel voor het Woonplein is dat het om goederen gaat voor 'in en om het huis'. Dit is een verbreding van het profiel van de traditionele woonboulevard. De branchering die wij hanteren hangt hiermee samen.

Deze verbreding mag echter niet ten koste gaan van de binnenstad. In een samenwerking tussen het woonplein en de binnenstad zien wij kansen voor enerzijds een verbreding op het woonplein en anderzijds behoud van winkels in de binnenstad.

De Zuiderval heeft nog geen duidelijk profiel. Daarom hanteren we nu een algemene branchering.

Nieuwe detailhandel die niet past in deze branches is niet toegestaan. Buiten deze clusters willen wij geen nieuwe volumineuze en grootschalige detailhandel toe staan.

Dit omdat Enschede in de periferie al relatief veel doelgericht winkelaanbod heeft en we daar deze twee detailhandelsclusters willen behouden.

Overige (verspreide) retail buiten de hoofdstructuur

De focus op de hoofdstructuur heeft effect op de meer verspreide en solitaire retail in onze stad. We vinden dit aanbod vaak terug aan de radialen (aanloopstraten, invalswegen, singelstructuur). Ten aanzien van deze retail zien we een aantal ontwikkelingen en vraagstukken op ons afkomen:

- De verspreide panden met een retailbestemming kennen een relatief hoge leegstand in onze stad (het gaat om circa een derde van de totale leegstand in onze stad).

- De vraag naar (traditionele) detailhandelsmeters, waaronder die aan de radialen, neemt af.
- Een deel van deze panden wordt ingevuld met 'niches' en/ of met andere functies
- Hoewel de binnenstad een onmiskenbaar concentratiegebied is, zien we ook in de rest van de gemeente een groot en verspreid aanbod van horeca. In de woonwijken overheerst (zoals gebruikelijk) de branche 'snelle service' (snackbars, grillrooms, broodjeszaken, etc.), maar er zijn in diverse wijken ook drankverstrekkers (cafés/bars) en restaurants aanwezig.
- Er blijft altijd een vraag naar retailvastgoed buiten de hoofdstructuur. Dit in verband met bereikbaarheid, parkeren en (lagere) huurprijzen. De verwachting is wel dat de vraag minder wordt.
- Leegstand van panden kan leiden tot onwenselijke situaties voor de omgeving (verloedering van het pand of invulling van overlastgevend of ondermijnende retailfuncties).
- Transformatie van een deel van deze winkelmeters naar andere functies is naar de toekomst nodig.

Echter zijn de programmatische en/ of bouwkundige mogelijkheden voor bijvoorbeeld woningbouw, kantoor- of bedrijfsmatige functies beperkt.

Om de hoofdstructuur te beschermen werken we op deze verspreide plekken niet mee aan uitbreiding van het aantal vierkante meters horeca of detailhandel, tenzij het initiatief voldoet aan de criteria in de hierna beschreven categorieën. Wel staan we open voor passende functiewijzigingen op deze plaatsen. De integrale afweging van deze initiatieven gebeurt door het college. Het Kompas Ruimtelijke Initiatieven is het instrument dat we daarvoor gebruiken. (<https://www.enschede.nl/wonen-bouwen/richting-aan-ruimte/kompas-ruimtelijke-initiatieven>)

In dat kader is binnen de bestaande retailstrips onderlinge uitwisseling van functies (bijvoorbeeld horeca-detailhandel-consumentengerichte dienstverlening) mogelijk.

2.3.2 Lijn 2: Ruimte geven aan kwalitatieve concepten

Initiatieven passen niet altijd binnen de kaders van de hoofdstructuur, terwijl ze wel kwaliteit toevoegen aan het bestaande aanbod. In die gevallen kunnen we onder voorwaarden afwijken van het beleid. Wij hebben hiervoor een afwegingskader gemaakt (zie hoofdstuk 4).

2.3.3 Lijn 3: Retail faciliteren als drager van gewenste ruimtelijke (economische) ontwikkelingen

Horeca en in mindere mate detailhandel is een belangrijke drager of aanjager voor bijzondere gemengde verblijfsgebieden. Denk aan de ontwikkelingen bij de performance factory, de melkhal en het voormalige ziekenhuis aan het Ariënsplein. Het gaat hier om gebieden met een mix van functies, veelal geconcentreerd in of rondom een bestaand gebouw. En vaak gelegen in de nabijheid van de binnenstad. Belangrijk is dat de retailvoorzieningen aansluiten op het concept en functie van het gebied en de primaire doelgroep die daarbij hoort.

2.3.4 Lijn 4: Toestaan van ondergeschikte, kleinschalige retail

Sommige vormen van retail zijn kleinschalig en ondergeschikt en als zodanig niet verstorend op de hoofdwinkelstructuur. In hoofdstuk 6 staat aangegeven om welke vormen het gaat.

Niet passend in de hoofdstructuur dan 'nee, tenzij.....'

Als het initiatief niet past binnen deze vier lijnen dan kan in principe geen medewerking worden verleend. Er kunnen altijd andere zwaarwegende factoren zijn om af te wijken van het beleid. Deze integrale afweging vindt plaats via het college (omgevingsvergunning) of de raad (via het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan).

2.4 Uitvoering van beleid

Met dit beleidskader en de uitwerking daarvan en de bestemmingsplannen kunnen we ruimtelijk sturen. In nieuwe bestemmingsplannen maken we zowel binnen als buiten de hoofdstructuur 'blurring' tussen horeca en detailhandel planologisch mogelijk (binnen de kaders van de Drank- en horecawet). Daarbij trekken we de beleidslijn door, zoals die momenteel al is opgenomen in het bestemmingsplan voor de binnenstad. Dat wil zeggen dat horeca en/of detailhandel als combinatie of als ondergeschikte nevenactiviteit in een culturele instelling of bij publieksdienstverlening onder voorwaarden is toegestaan. Die voorwaarden houden in dat de horeca en/of detailhandel kleinschalig is, naar aard, omvang en openingstijden ondergeschikt is aan en integraal onderdeel is van de hoofdfunctie en niet zelfstandig toegankelijk is. Nadere regels voor het faciliteren van 'blurring' werken we uit en nemen we mee in de vertaling naar de omgevingsvisie en in de daarop te baseren planologische regelingen in bestemmingsplannen.

Om in bestemmingsplannen ruimtelijk te kunnen sturen op horeca is het werken met een categorie-indeling een goed en algemeen erkend instrument. In het huidige horecabeleid wordt daarvoor de categorie-indeling aangehouden zoals geïntroduceerd in de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' editie 2001 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Deze kent voor horeca drie categorieën: categorie 1 is globaal de daghoreca of winkel ondersteunende horeca, categorie 2 de overige horeca en categorie 3 de uitgaans- of nachthoreca. Deze categorie-indeling

is door de VNG in 2009 geactualiseerd. Die geactualiseerde categorie-indeling kent voor horeca nog maar twee categorieën: categorie 1 is alle horeca met uitzondering van discotheken en muziekcafés, die vallen onder categorie 2. Met die geactualiseerde categorie-indeling is het feitelijk niet meer mogelijk om gebiedsgericht ruimtelijk te kunnen sturen op horeca. Daarom is er in 2016 bij de actualisatie van het bestemmingsplan voor de binnenstad voor gekozen een specifieke integrale horecacategorie-indeling voor Enschede te maken. In deze categorie-indeling wordt niet alleen rekening gehouden met milieuaspecten als geluid- en geurhinder van binnen het horecabedrijf maar nadrukkelijk ook met de openingstijden en de mogelijke impact op de omgeving als gevolg van bezoekers. De Enschedese categorie-indeling voor horeca in de binnenstad kent vijf categorieën: categorie 1 is de nacht- of uitgaanshoreca, categorie 2a is de overige horeca met nadruk op drankverstreking, categorie 2b is de overige horeca met nadruk op maaltijdverstreking en/of verblijf, categorie 3a is de daghoreca of winkelondersteunende horeca die gehouden is aan de winkelsluitingstijden en categorie 3b is de kleinschalige ondergeschikte horeca (zoals in 'blurring' formules).

Deze categorie-indeling wordt nu in iets aangepaste vorm ook van toepassing verklaard in de rest van de stad, de dorpen en het buitengebied. Deze aangepaste categorie-indeling kent eveneens 5 categorieën: categorie 1 is de nacht- of uitgaanshoreca, categorie 2 is de overige horeca (dus zonder onderscheid in nadruk op drankverstreking of nadruk op maaltijdverstreking en/of verblijf), categorie 3 is de daghoreca of winkel ondersteunende horeca (gehouden aan de winkelsluitingstijden), categorie 4 is de kleinschalige ondergeschikte horeca ('blurring') en de categorie 'hotels'. Buiten de binnenstad is het ruimtelijk gezien niet noodzakelijk om binnen categorie 2 onderscheid te maken tussen hoofdzakelijk drankverstreking of hoofdzakelijk maaltijdverstreking aangezien het buiten de binnenstad veelal gaat om solitaire horeca dan wel horeca als onderdeel van een wijkcentrum of voorzieningencluster. Hotels (en andere vergelijkbare verblijfsaccommodaties) zijn een bijzondere variant van horeca die een behoorlijke invloed op het woon- en leefklimaat in de buurt kunnen hebben. Daarom is er voor gekozen hotels een eigen categorie te geven maar deze niet te nummeren. Nummering zou de indruk kunnen wekken dat hotels meer dan wel minder invloed op het woon- en leefklimaat hebben dan de horecatypen in de categorieën erboven en eronder en dat is niet per definitie altijd het geval. Bij hotels willen we altijd gebiedsgericht maatwerk kunnen leveren. Een nadere inkadering van de categorie-indeling nemen we op in de omgevingsvisie en de daarop te baseren regelingen in bestemmingsplannen.

Naast bovengenoemde uitvoeringsinstrumenten maken we ook gebruik van communicatie en financieel-economische instrumenten. En doen we dat vanuit verschillende rollen, zoals:

- Onze inzet op het gebied van (keurmerken) veilig ondernemen en uitgaan;
- Het verbinden van partijen om samenwerking te stimuleren;
- Het stimuleringsfonds binnenstad Enschede;
- De pilot 'spontane binnenstad';
- De diverse onderzoeken die wij laten uitvoeren (koopstromenonderzoek, binnenstadsmonitor, de invulling van het Van Heekplein op zondag, diverse tellingen etc.);
- Ondersteuning van het proces om tot invulling van het Van Heekplein op zondag te komen.
- Actieve acquisitie voor de binnenstad via het ondernemersloket.
- Deelname aan het netwerkstadoverleg 'retail'.

Voor een levensvatbare hoofdstructuur is samenwerking tussen ondernemers onderling van belang. Wij kennen in onze stad de samenwerking tussen winkeliers en de horeca in respectievelijk Winkelhart en VHSE. Daarnaast zijn er ook vertegenwoordigers namens een winkelstraat. Wij zien graag dat, zoals bijvoorbeeld in Groningen, de verschillende winkelgebieden elkaar ondersteunen en aanvullen en samen het gesprek aangaan op welke manier dat het beste kan.

Thema's waarop verdere samenwerking gestalte kan krijgen zijn bijvoorbeeld de pakketbezorging ('last mile'-transport), presentatie van winkelaanbod via gezamenlijke portals/websites en afstemming tussen winkeliers uit de binnenstad en PDV's. Daarvoor zijn landelijk methodieken ontwikkeld, die ook in onze stad goed toepasbaar zijn. Wij gaan onderzoeken welke dat zijn en of ze ook in onze stad kunnen werken. Veder bezien wij in hoeverre wij, binnen onze capaciteit en middelen, een actievere rol kunnen pakken om partijen te verbinden en welke rol wij binnen deze samenwerking kunnen vervullen.

3. Behoud en versterken van de hoofdstructuur

3.1 Binnenstad

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader geschetst voor de retail in de binnenstad.

3.1.1 Algemeen

De binnenstad van Enschede ontwikkelde zich in de afgelopen periode sterk in positieve zin. Dit komt deels omdat consumenten bij voorkeur winkelen en recreëren in het grootste centrum in een regio en deels door de positieve economische ontwikkeling. Binnen Twente is het concurrentieveld voor de Enschedese binnenstad beperkt. Over de grens ondervindt de Enschedese binnenstad vooral 'concurrentie' van de steden Münster en Osnabrück, waarbij Osnabrück vergelijkbaar is met Enschede en Münster een slag groter is.

Enschede heeft in mindere mate een historisch centrum en zal dus de (regionale) consument op andere manieren moeten aanspreken. Het 'rauwe' randje van het gebied grenzend aan de binnenstad van Enschede biedt daarbij kansen. Dat geldt ook voor de koopzondagen in combinatie met de verschillende evenementen die georganiseerd worden.

De binnenstad heeft de hoogste horecaconcentratie binnen onze gemeente. Horeca is een belangrijke drager van de regiofunctie van het centrum. Verdere ontwikkeling en innovatie in deze sector is nodig om de regionale aantrekkingskracht te behouden en te versterken. De binnenstad functioneert momenteel goed. De toekomstige dynamiek laat zich echter lastig voorspellen. De voortekenen wijzen op afname in de huidige economische 'piek'. Ook blijft het gedrag van de consument aan verandering onderhevig. Wel lijkt het toerisme te blijven groeien. Constante aandacht voor de retail in het centrum is dan ook gewenst. Daarom bieden we aan de ene kant ruimte voor investering en zetten we aan de andere kant de rem op onbeperkte groei.

3.1.2 Wat zien we?

Kijkend naar de Enschedese binnenstad zien we het volgende:

- Enschede is het grootstedelijk hart van Oost Nederland. Gemiddeld bezoeken 225.000 mensen wekelijks de binnenstad tijdens winkelopeningstijden.
- De omvang van het winkelaanbod in het centrum van Enschede is relatief groot in vergelijking met de omvang van het aanbod in de centrumgebieden van Almelo en Hengelo. Dit is met name het geval voor de branchegroep mode, luxe en vrije tijd en ook dagelijkse artikelen.
- Wij verwachten verdere verkleuring van ons centrum naar een gemengd gebied. Daarbinnen is naast detailhandel meer ruimte voor horeca, diensten en culturele belevingsconcepten, maar ook voor werken, onderwijs en zorg.
- De woningdichtheid in het binnensingelgebied en de binnenstad groeit, omdat meer en meer consumenten een 'hoogstedelijke' woonomgeving zoeken.
- Het aandeel eenpersoonshuishoudens is relatief groot.
- Door het toenemend belang van beleving en vermaak, mengt het winkelen in Enschede zich meer met horeca en andere vormen van vermaak en leisure. Dit geldt zowel binnen winkelgebieden als binnen individuele ondernemingen ('blurring'). Daarmee stijgen zowel de belevingswaarde als de verblijfsduur.
- Een verdere bevolkingsgroei naar 170.000 heeft vooral effecten op het draagvlak voor dagelijkse winkelaanbod en minder op het draagvlak voor niet-dagelijks aanbod
- Enschede is een aantrekkelijke stad voor inwoners van de Duitse grensregio.
- De sector 'mode, luxe en vrije tijd' bestaat voor een groot deel uit winkels waarin recreatief gewinkeld wordt. Het recreatieve winkelen is een belangrijk onderdeel van de trekkracht en van de beleving in de binnenstad. Een sterker wordende regiofunctie geeft ruimte voor groei in deze sector. Te meer, omdat de omvang van het aanbod in deze sector enigszins achterblijft bij het gemiddelde. Tegelijk ondervindt deze sector veel concurrentie van online verkoop.
- Loopstromen zijn belangrijk voor de levensvatbaarheid voor de retail in de binnenstad. Nieuwe publiekstrekkingen (zoals bijvoorbeeld Decathlon), gebiedsontwikkelingen aan de randen (Kop Boulevard), goede bewegwijzering en de inrichting van de openbare ruimte hebben invloed op de loopstromen.
- Mensen eten steeds meer buiten de deur. Deze markt is inmiddels al goed voor een derde van de consumentenbestedingen aan eten.
- Goede horeca is essentieel voor een sterke (toeristische) gebiedsontwikkeling.
- Nog steeds onderscheiden zaken zich in Nederland onvoldoende van elkaar. Het is 'teveel van hetzelfde', wat ten dele ook geldt voor de gemeente Enschede. Voor onderscheidende horecaformules (in het hogere en lagere segment), die creatief inspelen op de gebiedskwaliteiten en consumententrends bestaat vrijwel altijd perspectief.
- Ondanks de recente groei is het horeca-aanbod in de binnenstad van Enschede met 158 zaken nog steeds bescheiden ten opzichte van de centra van de referentiegemeenten (gemiddeld 198 zaken). Vooral het aantal restaurants in het centrum blijft opvallend achter bij de referentie (52 t.o.v. 78). Ook zijn er in de centra van referentiegemeenten doorgaans twee keer zoveel hotels gevestigd.
- In Enschede is het aantal 'fast service'- eetgelegenheden hoger dan gemiddeld.
- De gemiddelde omvang per zaak is duidelijk groter dan het gemiddelde van zowel de referentiegemeenten als het Nederlands gemiddelde.
- Er is marktruimte voor extra horeca.
- Een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid is een voorwaarde om de groei aan bezoekers aan te kunnen.
- Een aantrekkelijke openbare ruimte is belangrijk voor de aantrekkingskracht van de stad.
- De leegstand is in het centrum van Enschede beperkt, met een leegstandspercentage van 6,8% van het aantal verkooppunten en 4,4% van de totale omvang in m² vwo. De leegstand bevindt voornamelijk in de aanloopstraten.

3.1.3 Wat betekent dit voor de ruimtevraag?

Wij zien de volgende ontwikkelingen op het gebied van de ruimtevraag van de retailsector:

- Er is een bepaalde mate van schaarste aan beschikbare winkelruimte, met name op A1 locaties. Wij zien een actuele vraag naar grote winkelpanden op deze locaties.
- De huurprijzen in Enschede zijn hard gestegen, voor startende (zelfstandig) ondernemers is het moeilijk om aan geschikte ruimte te komen en/ of te kunnen blijven bestaan.
- Anderzijds zien we in de aanloopstraten in meer of mindere mate (structurele) leegstand.
- Er zijn meer aanvragen voor nieuwe horeca in de binnenstad dan dat er ruimte is binnen de huidige grenzen van het beleid.

3.1.4 Beleid

Voor de binnenstad willen wij in ons retailbeleid sturen op de volgende elementen:

- We blijven inzetten op het behoud van een compacte binnenstad. Om ruimte te hebben voor een dynamische ontwikkeling van het regiogerichte winkelaanbod bieden we ruimte voor schaalvergroting en uitbreiding van de detailhandel uitsluitend binnen de binnenstadsgrenzen. Locaties als de Irene Promenade, De Heurne en Zuiderhagen bieden kansen voor herontwikkeling en intensivering. Buiten dit gebied vindt geen uitbreiding plaats van regiogericht winkelaanbod.
- We maken onderscheid in drie gebiedstypering in de binnenstad, te weten:
 1. Het horecaconcentratiegebied waarin we uitsluitend horeca, logies- en leisurfuncties toestaan en andere ('kwetsbare') functies zoals wonen uitsluiten.
 2. Het kernwinkelgebied, waar de winkelfunctie centraal staat en horeca en leisure een ondergeschikte functie heeft. We willen het 'winkelklimaat', de vestigingsmogelijkheden voor nieuwe winkels en de concentratiegraad bestendigen en waar mogelijk versterken. Daarom beperken we het aandeel niet-winkelfuncties in dit gebied (conform huidige bestemmingsplan met maximaal 10 of 20 procent horeca in de categorie 3 en 4, gekoppeld aan de winkelopeningstijden).
 3. Gemengd gebied, dit zijn gebieden waar een functiemix wordt gestimuleerd. Het aandeel horeca kunnen we op straatniveau (verschillend) vaststellen. Zo garanderen we een veelzijdige functiemix.
- In het bestemmingsplan, en straks het omgevingsplan, geven we deze gebiedstyperingen aan, inclusief de mate van functiemix. Dit gebeurt in overleg met de binnenstadpartners.
- In de hele binnenstad zetten we het beleid ten aanzien van blurring tussen horeca en detailhandel voort (binnen de kaders van de Drank- en horecawet). Dat wil zeggen dat we horeca en/of detailhandel als combinatie of als ondergeschikte nevenactiviteit in een culturele instelling of bij publieksdienstverlening onder voorwaarden toestaan. De horeca en/of detailhandel is kleinschalig, naar aard, omvang en openingstijden ondergeschikt aan en integraal onderdeel van de hoofdfunctie. Nadere regels stellen we vast en nemen we op in de omgevingsvisie en het bestemmingsplan.
- In het vorige retailbeleid zagen we de komst van grootschalige winkelformules als kans voor herontwikkeling van bestaand vastgoed of nieuwe binnenstads(rand)locaties. Dit inzicht is gewijzigd. We zien nu dat een toekomstbestendige binnenstad gebaat is bij een functiemenging die bijdraagt aan een vergrote beleevings- en functionele waarde. Aanvullende dragers voor een levendige binnenstad zijn gewenst.

Voor de binnenstad werken we aan een ruimtelijke kwaliteitskaart voor de invulling van de openbare ruimte. Het gaat onder andere over terrassen, verkeersstromen (o.a. (snor)fietsen) fiets(parkeer)voorzieningen, groen e.d. Zoals eerder gezegd zijn een goede invulling van deze aspecten van groot belang voor een aantrekkelijk en goed functionerende binnenstad. Handhaving speelt daarbij ook een rol.

3.2 Winkelcentra

3.2.1 Algemeen

Een groot deel van onze dagelijkse boodschappen doen de inwoners in de winkelcentra. Naast winkels met dagelijkse artikelen vind je hier ook een niet-dagelijks aanbod, horeca en dienstverlening. In Enschede voeren we al jaren beleid om tot een fijnmazige winkelstructuur te komen en deze te behouden. Dat wil zeggen dat inwoners op een redelijke afstand van hun woning een winkelcentrum hebben waar een compleet aanbod aan winkels is voor de dagelijkse boodschappen.

Dit (concentratie)beleid heeft zijn vruchten afgeworpen. De winkelcentra functioneren over het algemeen goed, zeker daar waar flink in is geïnvesteerd. De kleinere centra en winkelstrips hebben het daarentegen moeilijk. Als gevolg van online boodschappenservices en de toenemende mobiliteit nemen bezoekersaantallen op deze plekken af en sluiten ondernemers hun deuren. Onderzoek toont aan dat wegtrekken van supermarkten uit een boodschappengebied grote nadelige gevolgen heeft op het functioneren van dat gebied. We zien dat achterblijvende vastgoed vaak weer ingevuld worden met andere vormen van

retail of leisure (bijv. de Action, een etnische supermarkt of een sportschool). In deze paragraaf formuleren we de algemene beleidsuitgangspunten voor de winkelcentra en de supermarkten in de wijken.

3.2.2 Wat zien we?

Het bureau BRO heeft een weerbaarheidsscan uitgevoerd naar de verschillende wijkwinkelcentra in Enschede. Het gaat daarbij uitsluitend om centra die behoren tot de hoofdwinkelstructuur. Zie figuur 1 voor de uitkomsten daarvan. Ter toelichting:

De kleuricoontjes zijn op grootte van het winkelcentrum gecategoriseerd. De winkelcentra zijn ingedeeld aan de hand van het verkeerslicht-model:

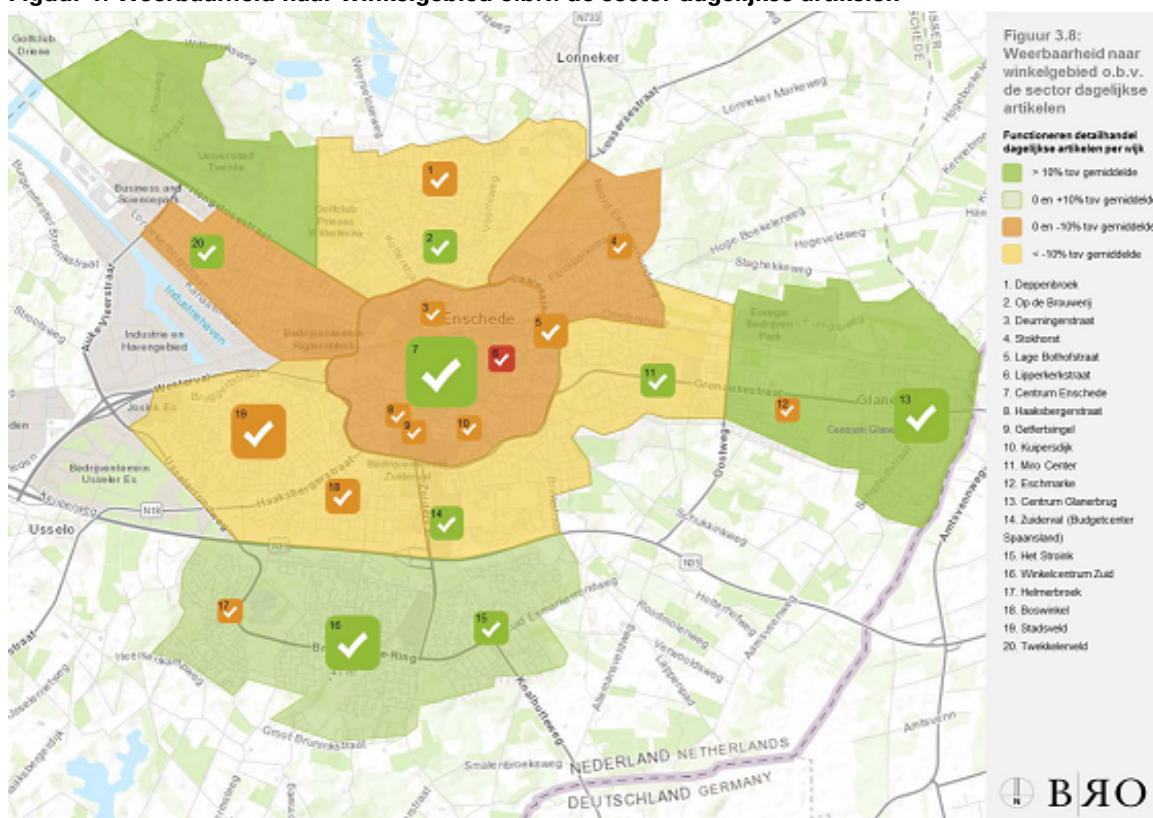
De weerbare winkelgebieden functioneren in economische zin grotendeels goed: er is voldoende consumentendraagvlak aanwezig en er is veelal sprake van een onderscheidende positie en heldere profilering binnen de detailhandelsstructuur.

Winkelgebieden met een onzeker perfectief hebben bovengenoemde eigenschappen veelal niet, maar kunnen door versterking van het aanbod en/of het winkelklimaat weer toekomstbestendig worden. Gebeurt dit niet, dan moet op lange termijn gevreesd worden voor een verschraling van het aanbod en steeds meer koopkrachtafvoeiing naar omringende, attractievere winkelgebieden.

Winkelgebieden die als kwetsbaar bestempeld zijn, zijn niet of weinig toekomstbestendig. Het aanwezige aanbod kan nadrukkelijk voort blijven bestaan, maar er wordt beleidsmatig niet primair ingezet om deze gebieden te versterken. Het behoud van het aanbod is wenselijk, maar indien er onvoldoende marktkansen bestaan, zal het aanbod wellicht op termijn verdwijnen.

Deze weerbaarheidsscan geeft het volgende beeld:

Figuur 1: Weerbaarheid naar winkelgebied o.b.v. de sector dagelijkse artikelen



- Door de oogzichten functioneren de grotere en nieuwere wijkwinkelcentra naar behoren.
- Voor de kleinere wijkcentra geldt veelal dat het verzorgingsgebied beperkt is en andere ondersteunende winkelcentra nabijgelegen zijn. Voor de buurtcentra geldt dat zij afhankelijk zijn van het supermarktaanbod. Behoud van voorzieningen is hier de opgave.
- Er is een aantal winkelgebieden met een onzeker perfectief. Zij hebben in minder consumentendraagvlak, geen onderscheidende positie en geen helder profiel binnen de detailhandelsstructuur. Door versterking van het aanbod en/of het winkelklimaat kunnen zij weer toekomstbestendig worden. Gebeurt dit niet, dan moet op lange termijn gevreesd worden voor verschraling van het aanbod en koopkrachtafvoeiing naar omringende, aantrekkelijkere winkelgebieden.
- De weerbaarheidsscan wijst op het risico dat onder wijk- en buurtcentra een verdere tweedeling gaat ontstaan. Enerzijds is draagvlak nodig voor een goed aanbod, waardoor er kleine concentraties

- onder druk komen te staan. Anderzijds ontstaat er een grotere behoefte aan sociale concentratiepunten met voorzieningen en diensten.
- De consument wil comfortabel winkelen en steeds meer keuzevrijheid. Om hierin tegemoet te komen moeten de supermarkten en de winkelcentra als geheel groeien. Daarbij kunnen kleinere supermarkten of centra onder druk komen staan en sluiten retailers mogelijk hun deuren.
 - Op de langere termijn zijn twee zaken van invloed op het verbeteren of verslechteren van het functioneren van het boodschappenaanbod:
 1. de gemeentelijke ambitie ten aanzien van bevolkingsgroei en
 2. de verschillen in de bevolkingsontwikkeling per wijk.
 - Het aanbod in het binnensingelgebied verbetert naar verwachting door de verdere groei van inwoners. Tegelijkertijd leidt de vergrijzing in woonwijken tot vermindering van het draagvlak voor de boodschappencentra in de wijken.
 - De omvang van het winkelaanbod in de sector ‘dagelijkse artikelen’ is iets groter dan gemiddeld. Ook is de gemiddelde vloerproductiviteit (omzet per m² wvo) in Enschede relatief laag. Dit komt door de aanwezigheid van een groot aantal supermarkten met een ruime omvang.
 - De aanwezigheid van het ruime aanbod is deels het gevolg van de toevloeiing van bestedingen vanuit Duitsland.
 - Niet alleen is het huidige aanbod in de sector dagelijkse artikelen groter dan gemiddeld, de omvang van dit aanbod (in vierkante meter winkelvloeroppervlak) is de afgelopen jaren toegenomen door schaalvergroting van de supermarkten.
 - De supermarkten in de radialen zijn allen kleinschalig, waardoor zij (naar verwachting) op termijn niet in deze vorm houdbaar zijn.
 - De supermarkten in het winkelcentrum Stadsveld zijn allen aan de kleine kant. Hetzelfde geldt voor de een aantal supermarkten in Helmerhoek, Stroinkslanden en Glanerbrug.
 - Gelet op nabijheid is er tussen enkele centra sprake van onderlinge concurrentie.
 - Voor de dorpen is verder van belang dat het aantal dorpssupermarkten (en andere winkels) landelijk al geruime tijd afneemt. Ook is het perspectief van deze winkels op langere termijn beperkt. Het aantal inwoners van de kern speelt mee, de afstand tot grotere supermarkten, maar zeker ook het ondernemerschap en de mate waarin de lokale klanten trouw blijven aan de ‘eigen’ winkels.
 - Supermarkten spelen een essentiële rol in de levensvatbaarheid van de boodschappencentra. Via combinatiebezoek profiteren andere voorzieningen (winkels, horeca, verzorgende diensten) van de aantrekkingskracht en hoge bezoekenintensiteit van supermarkten.
 - Zoals eerder gemeld is de gemiddelde waardering voor de Enschedese winkelcentra een 7,3. De oordelen variëren van een 6,6 tot 7,9.

3.2.3 Wat betekent dit voor de ruimte vraag?

Schaalvergroting van supermarkten is nodig om te voldoen aan de vraag. Dit kan niet overal, vanwege de beperkte marktruimte. Daarom is een zorgvuldige afweging van supermarktinitiatieven nodig. Deze afweging moet gericht zijn op het optimaliseren van de consumentenverzorging. Uit de analyse blijkt dat die optimale consumentenverzorging alleen mogelijk is in een (steeds) minder fijnmazige winkelstructuur.

De kleine concentraties van winkels in wijken staan onder druk. Daarmee verdwijnt niet alleen een winkel, maar ook de sociale functie. Daarnaast heeft leegstand vaak een (ruimtelijke) impact. Het toekomstige gebruik van dit vastgoed is onduidelijk. Zowel in Boekelo als Glanerbrug is concentratie van retail (compacte winkelstraten) en omzetten naar andere functies van belang voor de (be)leefbaarheid. Wij signaleren de opgave om winkelgebieden met een onzeker perspectief te transformeren naar een weerbaar winkelcentrum.

Kleinschalige supermarkten in de radialen staan onder druk. Ondernemers zouden afschaling naar een kleiner stadsconcept (zoals een ‘mandjeswinkel’) kunnen overwegen. De invulling van het resterende vastgoed is daarbij een uitdaging voor de eigenaar, waarbij wij adviseren om de buurt daarbij te betrekken.

3.2.4 Beleid

Wij blijven vasthouden aan een fijnmazige wijkwinkelstructuur. Clustering van winkels, eventueel samen met andere vormen van dienstverlening in wijkwinkelcentra, is daarbij het uitgangspunt. Wij faciliteren ondernemers die met initiatieven komen die hieraan bijdragen.

Wij stimuleren ondernemers om binnen wijkwinkelcentra samen te werken. Wij denken dat dit noodzakelijk is voor behoud in de toekomst. Ook hebben we aandacht voor de kleinere winkelcentra en winkelstrips waar winkels verdwijnen en alleen het vastgoed achterblijft.

Dit betekent dat wij nieuwe initiatieven, indien passend, faciliteren. Daar waar het gaat over kernwinkelgebieden in de dorpen willen we de dorpskernen raadplegen bij dergelijke initiatieven.

Wij hanteren daarbij stadsbreed de volgende beleidsuitgangspunten:

Wij maken onderscheid in drie typen winkelcentra. Voor elk type winkelcentra hebben wij een ontwikkelkader. Deze typering hebben we gebaseerd op het aanwezige aanbod en de omvang van het verzorgingsgebied. Het gaat om de volgende drie typologieën en bijbehorend ontwikkelkader:

Tabel 1 : Typologie van de Enschedese winkelcentra

Wijkcentrum

2 of meer supermarkten groter dan 1.000 m² Aanvullend aanbod versspecialisten 5 tot 15 bedrijven
Ruim niet-dagelijks aanbod tot 50% van het totale wvo

Buurtcentrum

1-2 supermarkten met een omvang van 1.000 – 2.000 m² Aanvullend aanbod versspecialisten 2 tot 10 bedrijven
Basis in niet-dagelijks aanbod tot 30% van het totale wv

Gemakscentrum

Maximaal 1 supermarkt van maximaal 1.000 m² Beperkt aanbod versspecialisten 0-5 bedrijven
Zeer beperkt niet-dagelijks aanbod tot 15% van het totale wvo

Typering Winkelcentrum Beleidslijn

Wijkcentrum

Mirocenter - Behoud huidige omvang en verzorgingsfunctie
Stadsveld - Versterken locatie door herstructurering en schaalvergroting supermarkten
Op de brouwerij - Behoud huidige omvang en verzorgingsfunctie
Zuid - Behoud huidige omvang en verzorgingsfunctie
Glanerbrug - Versterken locatie gericht op verbeteren verzorgingsfunctie als wijkcentrum.

Buurtcentrum

Tweckelerveld - Behoud verzorgingsfunctie
Lage Bothofstraat - Behoud verzorgingsfunctie als buurtcentrum
Boswinkel - Behoud verzorgingsfunctie als buurtcentrum
Deppenbroek - Ontwikkeling naar omvang en verzorgingsfunctie buurtcentrum
Stokhorst - Behoud verzorgingsfunctie als buurtcentrum
Het Stroink - Behoud verzorgingsfunctie als buurtcentrum
Helmerhoek - Versterken locatie gericht op verbeteren verzorgingsfunctie als buurtcentrum

Gemakscentrum

Eschmarke - Ontwikkeling naar functie als gemakscentrum
Lonneker - Behoud verzorgingsfunctie als gemakscentrum
Boekelo - Behoud verzorgingsfunctie als gemakscentrum

- Detailhandel, horeca, consumentgerichte dienstverlening staan we in beginsel enkel toe binnen de op de weerbaarheidskaart (paragraaf 3.3.2) aangegeven boodschappencentra, waarbij concentratie van voorzieningen voorop staat.
- Bij de beoordeling kijken we specifiek naar de samenhang en de positionering van verschillende winkelcentra in een wijk (zie de hierboven opgenomen weerbaarheidskaart).
- In de buurt- en wijkcentra moet horeca een ondersteunende functie behouden, primair gericht op de wijkverzorging.
- Supermarktontwikkelingen (schaalvergroting en verplaatsing) in winkelcentra hoger in de hiërarchie hebben in principe voorrang op supermarkten in winkelcentra lager in de hiërarchie. (1. Wijkcentrum, 2. Buurtcentrum, 3. Gemakscentrum)
- Uitbreiding en optimalisatie van de supermarkt moeten plaatsvinden binnen de reeds bestemde ruimte voor detailhandel binnen de wijkwinkelcentra.
- De winkelstrips en solitaire supermarkten behoren niet tot de hoofdretailstructuur.
- Schaalvergroting of realisatie van solitair gelegen supermarkten is niet mogelijk. Ook niet in de kleine winkelstrips. Tenzij de initiatiefnemers kunnen motiveren dat:

(ver)plaatsing in of naar een winkelgebied niet mogelijk is;
de ontwikkeling wel voorziet in een consumenten- behoefte vanuit de directe omgeving en de effecten op de retailstructuur aanvaardbaar zijn.

In bijlage 1 hebben we dit beleidskader toegepast op de wijkwinkelcentra per stadsdeel.

3.3 Perifere detailhandelsclusters

3.3.1 Algemeen

De gemeente Enschede telt twee (perifere) retailconcentraties met een belangrijk aanbod aan detailhandel in zogenaamde doelgerichte branches:

Het Woonplein, Zuiderval/Spaansland/Budgetcenter
Slijpsteen

De Slijpsteen is van origine een bedrijfsterrein (lichte categorie). In de loop van de tijd zijn daar enkele winkelvoorzieningen (PDV en niet PDV) gevestigd. Deze hebben geen samenhang. Dit gebied maakt geen onderdeel (meer) uit van de hoofdwinkelstructuur. Behoud van het huidige PDV-aanbod op deze plek is mogelijk. Wij constateren wel dat het huidige aanbod passender zou zijn op een ander PDV-cluster of een wijkwinkelcentrum. Voor de toekomst hebben we als gemeente nog geen visie of profiel voor dit gebied. In het kader van de herziening van het bestemmingsplan zijn omwonenden gevraagd naar een mogelijke toekomstige invulling. Dit gebied heeft de (beleidsmatige) aandacht vanuit de agenda voor radialen en de visie werklocaties.

3.3.2 Wat zien we?

Landelijk neemt de leegstand in de periferie af. Dit komt enerzijds doordat beleidsmatig voorzichtiger wordt omgegaan met toevoeging van nieuwe detailhandel in de periferie. Anderzijds wordt de leegstand in de periferie veelal ingevuld met andere (niet-winkel) functies. Opvallend is met name de sterke toename van het aantal leisurevoorzieningen op perifere locaties (circa 30% sinds 2013)

Locaties met uitdagingen zijn vooral de kleinschalige perifere concentraties met minder dan 20 winkels/minder dan 25.000 m² vloeroppervlakte. De opgave van deze locaties is het realiseren van een sterk eigen profiel. Voorts hebben perifere gebieden die voorheen een regionale functie hadden het moeilijk; de omvang van het vastgoed is te groot geworden en daardoor ontstaat leegstand.

De strategieën die in het verleden zijn toegepast om leegstand tegen te gaan zijn bijvoorbeeld het concentreren van aanbod (in combinatie met verplaatsing), brancheverbreiding en functiewijziging (zoals horeca, leisure en dienstverlening). Ook op de PDV-locaties in de Enschede hebben we deze strategieën toegepast.

De positie van woonboulevards is de afgelopen jaren langzaam aan het veranderen/verkleuren. Dat is ook het geval in Enschede. Het Woonplein is, landelijk gezien, een middelgrote woonboulevard. De woonbranche is conjunctuurgevoelig. De traditionele woonboulevard is een achterhaald concept en niet toekomst vast. Kansrijke perifere locaties hebben in het algemeen een branche mix van 'in en om het huis'. Denk aan de branches woonwinkels, decoratie, tuinartikelen en elektronica.

Het Woonplein ligt qua aantal verkooppunten en omvang in vierkante meters winkelvloeroppervlak op een vergelijkbaar niveau als Woonboulevard Almelo en Woonpromenade van Gils (in Oldenzaal). Deze locaties zijn deels concurrerend met elkaar.

Tegelijkertijd hebben deze drie woonboulevards allen overwegend een verzorgingsfunctie voor de lokale bevolking en directe omgeving.

De resterende concentratielocatie in de gemeente Enschede (Zuiderval) behoort tot de kleinste locaties in de regio Twente, zowel in omvang als in aantal verkooppunten. Bovendien geldt dat deze locatie ook aanbod in de dagelijkse artikelensector aanbiedt. Dit is voor de andere concentratielocaties in de regio Twente niet aan de orde.

De verschillende branches laten geen grote verschillen zien in aantal verkooppunten met de referentiegemeenten (Locatus, peildatum december 2018), met uitzondering van de doe-het-zelfbranche. Dit is een indicatie dat het aanbod in de gemeente Enschede op niveau ligt. Wat betreft winkelvloeroppervlak is er relatief veel aanbod in de branches rijwielen, sport en huishoudelijke artikelen.

Tabel 2: Aanbod branches Enschede en vergelijkbare gemeenten

	Gemeente Enschede			Vergelijkbare gemeenten (100.000-175.000 inwoners)		
	Aantal	gem. w v o per		Aantal	gem. w v o	
		m ² w v o	winkel		m ² w v o	per winkel
Tuincentra	1	10.140	10.140	2	9.845	4.923
Doe-het-zelf	27	22.768	843	17	23.243	1.367
Wonen	92	55.911	608	88	62.070	705
Rijw ielen	28	7.650	273	27	5.089	188
Bruin- en w itgoed	40	7.353	184	41	7.611	186
Speelgoed	10	2.633	263	9	2.642	294
Sport	20	13.445	672	21	8.997	428
Huishoudelijke artikelen	26	11.299	435	28	8.020	286

De woonbranche is in de gemeente Enschede in aantal verkooppunten ruimer dan in referentiegemeenten terwijl de omvang in vierkante meters achterblijft.

Een aanzienlijk deel van het aanbod is aanwezig op het Woonplein, namelijk vijftien zaken met een totale omvang van 22.146 vierkante meters.

Ook op de PDV's speelt beleving een steeds grotere rol. (Bijvoorbeeld de komst van de Delifrance naast een beddenzaak op het Woonplein). Naast het doen van doelgerichte aankopen hebben consumenten hier blijkbaar behoefte aan andere – ondergeschikte – voorzieningen.

3.3.3 Wat betekent dit voor de ruimtevrage?

Het gevoerde beleid heeft ertoe geleid dat op dit moment de leegstand op beide PDV-locaties laag is. Dat met de ontwikkelingen van online winkelen naar verwachting de benodigde m²'s ook voor doelgericht aanbod kleiner gaat worden. Een voorbeeld is de ontwikkeling in de automotive, waar merken als Volkswagen in hun strategie uitgaan van kleinere showrooms en meer gewerkt gaat worden met technologie en online verkoop.

Dat naast de PDV-locaties verspreid in de stad nog voldoende aanbod aan vastgoed voor detailhandel beschikbaar is.

3.3.4 Beleid

De sector in-en-om-het-huis bestaat veelal uit winkels die doelgericht bezocht worden. Een belangrijk deel van het winkelaanbod in deze sector bevindt zich op perifere locaties. Enige groei in deze sector is mogelijk met specifieke regionale trekkers. Tegelijk is het belangrijkste regionale concentratiegebied in deze sector Plein Westermaat in Hengelo.

Uitgangspunt is dat de perifere locaties qua bezoekdoel en gedrag van de consumenten complementair zijn aan elkaar en aanvullend zijn op het winkelaanbod in de andere winkelgebieden (binnenstad en wijkwinkelcentra). Reguliere detailhandel in de branches mode, luxe en vrije tijd zijn van groot belang voor de aantrekkingskracht van de binnenstad. Als we op de perifere locaties, waar de huren lager zijn, het parkeren voor bezoekers gratis is en de bereikbaarheid beter is, reguliere detailhandel toestaan gaat dit ten koste van de binnenstad of de wijkwinkelcentra.

Vanwege bovengenoemde redenen staan wij in de perifere retailclusters geen reguliere detailhandel toe maar wel de volgende branches:

- bouwmarkten en andere doe-het-zelf zaken; tuincentra (inclusief dierenbenodigdheden en-voeding);
- detailhandel in keukens, badkamers, sanitair, tegels, zonwering;
- detailhandel in tenten, kampeerartikelen, caravans;
- detailhandel in automaterialen; detailhandel in auto's, motoren, boten; detailhandel in grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen

Met de aanwezigheid van winkels in overige branches wordt conserverend omgegaan om versnippering van het winkelaanbod te voorkomen: er is geen mogelijkheid tot schaalvergroting van de winkels en/of uitbreiding van het aantal winkels op de PDV clusters in de betreffende branches (niet zijnde PDV).

Daarnaast bieden wij ruimte voor ondersteunend horeca-aanbod passend bij de detailhandelsfunctie en het regiogerichte karakter (horecacategorie 3 en 4).

Voor grootschalige horeca (meer dan 500 vierkante meter vloeroppervlak) in categorie 2, die zich niet elders in het stedelijk gebied kan vestigen, kunnen wij afwijken van beleid.

Woonplein/Schuttersveld

De algehele uitstraling van het Woonplein is compact, overzichtelijk en modern. De winkels liggen in het zicht van de centrale parkeervoorziening en de totale omvang is circa 32.000 vierkante meters winkelvloeroppervlak.

Het Woonplein Enschede is in 2017 vernieuwd en gerevitaliseerd. Er is nog enige leegstand die zich concentreert rond de zuidelijke entree aan de Tubantiasingel. De aanstaande Aldi-vestiging op het Woonplein betreft een verplaatsing vanaf de Deurningerstraat.

Op basis van de trends en ontwikkelingen, de matige regionale bereikbaarheid en de sterke perifere clusters in diezelfde regio (waaronder Westermaat incl. IKEA) heeft het Woonplein vooral een lokaal tot bovenlokaal verzorgend karakter (gemeente Enschede en de buurgemeenten (incl. de Duitse grensregio)). Daarmee is er voldoende draagvlak voor een gezonde toekomst van het Woonplein. Bij de vooral lokale verzorgingsfunctie van het Woonplein hoort geen uitbreiding van het winkelaanbod. Nieuwe ontwikkelingen kunnen uitsluitend plaatsvinden binnen de huidige bestemmingsplangrenzen. Om complementair te zijn ten opzichte van de binnenstad krijgt het woonplein een profiel voor 'in en om het huis'.

Dat betekent dat naast de hierboven genoemde branches wij hier ook de volgende branches toestaan:

- Kringloopwinkels (als onderdeel van een kringloopbedrijf)¹⁶
- Detailhandelsvestigingen groter dan 1.000 m² wvo, uitsluitend in de branches: meubelen en woninginrichting (woonaccessoires, vloerbedekking, woningtextiel, verlichting, babywoonwinkels); (brom)fietsen- en auto-accessoires

Deze verbreding mag echter niet ten koste gaan van de binnenstad. In een samenwerking tussen het woonplein en de binnenstad zien wij kansen voor enerzijds een verbreding op het woonplein en anderzijds behoud van winkels in de binnenstad. Wij zetten in op een samenwerkingsagenda.

Zuiderval

Het gebied Zuiderval/Spaansland/Budgetcenter is een regiogerichte PDV-locatie. Wij noemen de locatie als geheel 'Zuiderval'. De regiofunctie van de PDV-locatie wordt verder versterkt met de (mogelijke) komst van een grootschalige bouw- en tuinmarkt. In de uitwerking van dit beleid wordt naar de precieze begrenzing van deze PDV locatie gekeken en wordt deze op de ruimtekaart als onderdeel van de Omgevingsvisie verwerkt.

In het deelgebied 'Budgetcenter' is momenteel ook niet PDV-aanbod aanwezig, zoals een supermarkt en een drogist. Schaalvergroting van of uitbreiding van aantal winkels met niet-PDV-aanbod is niet mogelijk. We willen daarmee versnippering van het winkelaanbod en aantasting het profiel van deze PDV-locatie voorkomen.

We streven niet naar verplaatsing van dit aanbod, omdat het een verzorgingsfunctie heeft voor de omgeving.

Voor dit gebied gaan we samen met partners een gebiedsprofiel maken dat complementair is aan het Woonplein en de binnenstad.

Volumineuze retail

Vanwege het ruime aanbod voor perifere detailhandel en detailhandel is uitbreiding van detailhandel op werklocaties in het vervolg niet (meer) mogelijk.

Ons uitgangspunt is dat grootschalige winkels in volumineuze branches (dealers van auto's, boten, caravans en gelijksoortige goederen) zich moeten vestigen op het Woonplein, de Zuiderval of de andere plekken in onze stad waar al een passende bestemming aanwezig is. Alleen in bijzondere gevallen kunnen wij van deze lijn afwijken.

4. Ruimte geven aan bijzonder kwalitatieve concepten

4.1 Inleiding

Op bijzondere locaties en voor innovatieve retailconcepten verlenen wij onder voorwaarden medewerking aan de vestiging van nieuwe zelfstandige retail buiten de reguliere retailstructuur. Dit op basis van onderstaand toetsingskader.

4.2 Voorwaarden en criteria

Bij de bepaling wij medewerking verlenen gelden allereerst de volgende voorwaarden:

- Het betreft een innovatief concept (te toetsen aan onderstaande criteria).
- De retailactiviteiten mogen in principe alleen in bestaande bebouwing gerealiseerd worden.
- De retailactiviteiten mogen geen beperkingen opleggen aan aangrenzende functies.

Als een initiatief aan deze drie algemene voorwaarden voldoet, dan dient de initiatiefnemer met een adequate ruimtelijk-functionele motivering aan te tonen dat:

- Er behoefte is aan de ontwikkeling;
- Het concept een bijdrage levert aan de gebruikswaarde en beleving van het gebied (binnenstedelijk of buitengebied);
- Het concept specifiek past bij de beoogde locatie (profiel, aard, omvang, doelgroepen) en de verzorgingsfunctie van de aangewezen voorzieningclusters niet ontkracht.

Criteria innovatief concept

Bij een 'innovatief concept' is het essentieel dat het concept als geheel daadwerkelijk iets toevoegt aan het huidige aanbod. Ter bepaling of dit het geval is, hanteren wij de volgende criteria:

- Het concept trekt aantoonbaar extra bezoekers en/of doelgroepen naar de gemeente (additionele vraag).
- De zaak is qua omvang, vormgeving, service, aanbod en/of inrichting onderscheidend t.o.v. het bestaande aanbod.
- Het betreft aantoonbaar een succesformule (regionaal, landelijk of internationaal).
- De ondernemer staat positief bekend tot buiten de regio.
- Het biedt een bijzondere, voor de consument aansprekende combinatie van retail met andere functies (bijvoorbeeld cultuur, ambacht, maatschappelijk)
- De productformule of concept wordt veel (als veelbelovend) vermeld in de media en vakliteratuur.
- Het speelt sterk in op de onderscheidende kernkwaliteiten van het gebied of de gemeente.
- Het speelt op bijzondere wijze in op de specifieke kwaliteiten t.a.v. de locatie, het vastgoed en/of cultuurhistorie ter plekke (vormgeving, uitstraling, inrichting, etc.).
- Het genereert positieve neveneffecten voor of heeft anderszins meerwaarde voor de overige functies in de omgeving.
- Het initiatief heeft een duidelijke voorbeeldfunctie t.a.v. belangrijke maatschappelijke thema's als duurzaamheid, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, sociale cohesie, etc.

Ter onderbouwing van aanvraag moet de initiatiefnemer onderbouwen in hoeverre de nieuwe ontwikkeling voldoet aan de genoemde criteria. Als norm voor een positieve toetsing (door de gemeente) is het uitgangspunt dat het nieuwe concept op minimaal vijf criteria nadrukkelijk positief scoort. Daarnaast worden stakeholders ook geconsulteerd en wordt hun advies meegewogen.

5. Faciliteren retail als drager van gewenste ruimtelijke (economische) ontwikkelingen

5.1 Wat zien we?

Op bijzondere locaties kan retail en met name horeca zorgen voor verzorging van bezoekers, ontsluiting en/of ontwikkeling van gebieden en behoud van maatschappelijk waardevol vastgoed. Het gaat daarbij om historisch vastgoed, beeldbepalende plekken, traffic-locaties, bijzondere verblijfsgebieden (waaronder 'third places') en locaties met bijzondere omgevingskwaliteiten. Bijzondere, innovatieve concepten kunnen in praktijk veel extra bezoekers en nieuwe doelgroepen aantrekken, ook van buiten de gemeente. Andere retailaanbieders in steden kunnen daarvan profiteren.

Omdat professionals steeds minder gebonden zijn aan vaste werkplekken, wordt de ontmoetingsfunctie van werklocaties steeds belangrijker, maar ook de sociale functie van wijk- en buurtcentra. Hierdoor komen gemixte verblijfsgebieden (zoals 'third places') op waar wonen, voorzieningen en werken door elkaar lopen zodat volop ruimte is voor interactie. De retail is een belangrijke drager van dergelijke concepten. Industrieel erfgoed of andere markante en monumentale panden bieden daarvoor goede kansen. Deze bijzondere gemengde verblijfsgebieden kunnen zich in de hele stad manifesteren. Voor zowel binnen- als buiten de singels zien we daarvoor mogelijkheden om met ons ruimtelijk instrumentarium te faciliteren.

De Twentsche Foodhal in de Performance Factory is een mooi voorbeeld van deze ontwikkeling. Dergelijke unieke en beeldbepalende concepten kunnen de vrijetijdsfunctie van Enschede aanmerkelijk versterken.

5.2 Wat betekent dit voor de ruimtevrage?

- Het binnensingelgebied kan verder verkleuren naar een gemengd klimaat waar ruimtevrage ontstaat voor detailhandel, horeca, diensten en culturele belevingsconcepten.
- De hoogstedelijke verdichting in het binnensingelgebied zorgt voor draagvlak voor ondersteunende voorzieningen in de plinten. Zodoende wordt het gebied aantrekkelijker en wordt de verblijfsfunctie versterkt. Dit draagt bij aan het ontstaan van 'stedelijke communities'. Ruimte bieden aan dergelijke voorzieningen is daarom van belang. Het Binnensingelgebied leent zich goed voor de vorming van 'bijzondere gemengde verblijfsgebieden'. Dat zijn vormen van 'third places' die we beogen, bijvoorbeeld een broedplaats, experimenteergebied of dynamisch hoogstedelijk woongebied.

Het kan een grotere gebiedsontwikkeling/ verdichtingslocatie betreffen, de ontwikkeling van een straat (bijv. deel van een radiaal) of de ontwikkeling van één pand of complex met een bijzonder samengesteld concept (waarbinnen meerdere functies samenkomen). Een dergelijk predicaat geeft de flexibiliteit om afhankelijk van ambitieniveau ruimte te kunnen bieden aan gewenste ontwikkelingen in het Binnensingelgebied, zonder dat dit ten koste gaat van de voorzieningen in de Binnenstad.

- En die ontwikkelingen zijn er inmiddels volop. Denk aan de realisatie van Performance Factory, de herontwikkeling van het Ariënsplein (Connect-U) en de ontwikkeling van Melkhal. Het begon in alle gevallen met partijen vanuit de markt met goede 'out of the box' concepten kwamen die van grote waarde konden zijn voor het gebied. We hebben deze ontwikkeling ruimtelijk mogelijk kunnen maken door af te wijken van bestaande regelgeving.

Ook buiten de singels kunnen er 'bijzondere gemengde verblijfsgebieden' ontstaan, waar het wenselijk is meer ruimte te bieden aan passende voorzieningen en initiatieven. In lijn met het binnensingelgebied kan gaat het daarbij ook om bijzondere vormen van 'third places' gaan. Denk aan een broedplaats, experimenteel gebied of dynamisch woon-werkgebied. Het kan een grotere gebiedsontwikkeling betreffen, de ontwikkeling van een straat of de ontwikkeling van één pand of complex met een bijzonder samengesteld concept (waarbinnen meerdere functies samenkomen). Een dergelijk predicaat geeft de flexibiliteit om afhankelijk van ambitieniveau ruimte te kunnen bieden aan bijzondere gewenste ontwikkelingen in de periferie of solitair, zonder dat dit ten koste gaat van andere retailvoorzieningen in de stad.

5.3 Beleid

Wij hebben een positieve grondhouding ten opzichte van de toevoeging van een ondersteunend retail-programma bij initiatieven om tot bijzondere gemengde verblijfsgebieden te komen. Daarbij hanteren we het volgende beleid om te voorkomen dat er geen (significante) effecten optreden op de voorzieningen in de hoofdstructuur:

- De toevoeging van retailfuncties is onderdeel van een samengesteld concept (samenstel van verschillende functies tot een nieuw concept), bijvoorbeeld gerelateerd aan zorg, wonen, werken, educatie, cultuur, sport, recreatie, maatschappelijke functies en/of de programmering van (maatschappelijke) evenementen/activiteiten. Samenhang tussen functies, innovatief karakter, sfeer en aantrekkingskracht zijn van belang.
- Het concept moet een goed onderbouwde schaal hebben, die voldoende is om de toevoeging van voorzieningen te dragen.
- We streven naar aansluiting op reeds aanwezige voorzieningen in de omgeving, dit betreft vooral de voorzieningen aan de radialen.
- De ontwikkeling moet voorzien in een aanvullende behoefte ten opzichte van de voorzieningen in de omgeving.
- Bij horeca gaat het om categorie 3 en 4. Voor innovatieve concepten (zie hoofdstuk 4) is ontheffing mogelijk in categorie 1 en 2.

6. Faciliteren ondergeschikte en kleinschalige retail

In dit hoofdstuk beschrijven we ons beleid voor de ruimtelijke inpassing van de ondergeschikte retail en verkoop via internet.

6.1 Beleid m.b.t. ondergeschikte retail

In onderstaande tabel geven we de locaties aan waar (ondergeschikte) retail is toegestaan. Uitgangspunt is dat het retailaanbod op deze plekken niet verstorend mag werken voor de hoofdretailstructuur. Om die reden is een maximum toegestaan van maximaal 100m² vloeroppervlakte per locatie. Daarnaast gaat het om kleinschalig boodschappenaanbod en/of verkoop van producten en diensten die samenhangen met het bezoekdoel aan de hoofdoorziening. Het retailaanbod is primair gericht op de 'eigen' doelgroep en moet rechtstreeks verband houden met de hoofdactiviteit van de voorziening of passen bij de functie/ hoofdactiviteit van de voorziening en daaraan ondergeschikt zijn.

Tabel 3. Beleid m.b.t. de locaties met ondergeschikte retailfuncties

Knooppuntlocatie

Drukke en goed bereikbare locaties aan hoofdverkeersroutes, grote stations en vliegvelden. Maar ook lokaal en regionaal goed bereikbare locaties langs ontsluitingsroutes die per auto, fiets en openbaar vervoer goed bereikbaar zijn. In de uitwerking van dit beleid worden deze locaties aangegeven. Daarbij wordt koppeling gelegd met de mobipunten uit de mobiliteitsvisie. Toegestaan bij de genoemde locaties of vergelijkbaar. Standplaatsen zijn uitgesloten, tenzij deze voorzieningen passen binnen het standplaatsenbeleid.

Gebruikscluster

Het gaat om retailaanbod in of bij onderwijsvoorzieningen, ziekenhuizen, sportaccommodaties, ouderen- en verzorgingstehuizen, musea of op bedrijven- en kantoorlocaties.

Productiegebonden

Het betreft de verkoop van goederen die ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces. Toegestaan als deze ondergeschikt is aan het productieproces. Er geldt een afwijkende maximumomvang voor de retail van 10 procent van de totale bedrijfsruimte.

Stadsparken

In de uitwerking van deze visie wordt gekeken op welke parken dit beleid van toepassing is. Daghoreca in categorie 3 en 4 toegestaan met een ondersteunend (seizoens- gebonden) karakter

Boerderijverkoop

Het gaat om de verkoop van streek- gebonden producten in het buitengebied. Toegestaan mits aanbod voor ten minste 80% uit eigen producten bestaat. Er geldt een afwijkende maximumomvang van 50m².

6.2 Beleid m.b.t. internetwinkels en afhaalpunten

Met de opkomst en verdere groei van online winkelen is het faciliteren van de fysieke verschijningsvorm van internethandel op de daarvoor kansrijke plekken van belang en wenselijk geworden. Omdat de scheidslijn tussen fysieke winkel en internetwinkel (met showroom) steeds meer vervaagt, kan dit echter ongewenste effecten hebben zoals:

Verstoring van de bestaande retailstructuur; Impact op de woonomgeving in termen van ongewenste verkeersbewegingen.

Onze beleid op dit punt is:

- Bedrijfsmatige verkoop vanuit een woonhuis is niet strijdig met het bestemmingsplan als verkoop uitsluitend via internet is en geen ruimtelijke uitstraling heeft. Logistieke activiteiten moeten ondergeschikt blijven aan de woonfunctie.
- Internetverkoop vanuit een bedrijfslocatie is toegestaan, inclusief logistieke activiteiten.
- Voor detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit op een bedrijfslocatie is een afhaalbalie, showroom en/of winkelfunctie (ruimtelijke uitstraling) toegestaan. Deze activiteiten moeten dan ondergeschikt blijven aan de hoofdfunctie van het bedrijf. Er geldt een maximumomvang voor de detailhandel van 10 procent van de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een maximum van 100 vierkante meter winkelvloeroppervlakte.
- Zodra bij internetverkoop sprake is van een afhaal-/ afrekenbalie, showroom en/of verkoop ter plaatse die niet geldt als ondergeschikte functie, wordt de vestiging opgevat als reguliere detailhandel. Dan geldt hetzelfde beleid als voor alle vormen van detailhandel.
- Pure internetafhaalpunten (zonder showroom) zijn bij voorkeur gevestigd in of aansluitend op bestaande winkelgebieden of op goed bereikbare (fiets)locaties aan hoofdontsluitingswegen en fietspaden, waar zich reeds voorzieningen gericht op de reiziger bevinden (zoals ov-knooppunten, transferia of tankstations). Afhaalpunten worden zoveel mogelijk geconcentreerd.

6.3 Beleid m.b.t. retail vanuit huis

Veel ZZP'ers werken aan huis, in hun schuur of vanuit hun garage. Ook hiervoor geldt dat de mogelijkheid om op die manier te ondernemen ruimte biedt aan ondernemerschap in de wijken. Dergelijke plekken dragen ook bij aan levendige en dynamische woonwijken en houden de afstand tussen wonen en werken kort.

Om te reguleren wat wel en niet mogelijk is hebben we in de visie werklocaties het beleid hiervoor vastgesteld. Bedrijfsmatige activiteiten en beroepen aan huis zijn beperkt tot een aantal categorieën. Horeca en detailhandel zijn hiervan uitgesloten.

Deze activiteit aan huis is ongewenst omdat dit de bestaande retailstructuur kan verstoren, zorgt voor een ongewenste spreiding van het winkelaanbod en het ongewenste verkeersbewegingen oproept. Dit geldt dus ook voor internetwinkels/ webwinkels die gerund worden met een showroom en/of afhaalbaarheid vanuit huis. Op het gebied van consumentgerichte dienstverlening is er meer mogelijk. Kleinschalige consumentverzorgende bedrijfsactiviteiten waarin, geheel of overwegend, door middel van handwerk goederen worden vervaardigd, bewerkt, hersteld en/of geïnstalleerd zijn mogelijk.

6.4 Beleid m.b.t. ambulante handel

Ambulante handel kan concurrerend voor het bestaande winkel- en horeca-aanbod. Tegelijkertijd is er in winkelgebieden ook vaak sprake van kruisbestuiving tussen de warenmarkt/standplaatsen en de reguliere detailhandel. Een goede warenmarkt vergroot de attractiviteit van een winkelgebied. Ambulante handel (markt/standplaatsen) draagt ook bij aan de belevingswaarde en verrassing in winkelgebieden. Op het gebied van de ambulante handel spelen er verschillende ontwikkelingen. We zijn bezig met de invulling van het Van Heekplein op zondag, waarbij een rol is weggelegd voor de belevingsmarkten (onder de vlag van het evenementenvergunningenbeleid).

Daarnaast zijn er plannen voor verzelfstandiging van de zaterdagmarkt. De dinsdagmarkt, de markt in Glanerbrug en de markt bij Winkelcentrum Zuid op de Wesselerbrink zijn inmiddels verzelfstandigd. Ten slotte zullen binnenkort ook de (mini) markten in Lonneker en Boekelo verzelfstandigd worden.

7. Leisure

Ondanks dat wij leisure integraal onderdeel uit laten maken van het retailbeleid willen we in dit hoofdstuk toch nog nader ingaan op dit onderdeel. Dit vanwege het feit dat wij in de gemeente een aantal leisureclusters hebben ontwikkeld en wij ook deze, net zoals bijvoorbeeld de detailhandelsclusters, willen beschermen.

7.1 Wat zien we?

Leisurefuncties kunnen de vrijetijdsfunctie van Enschede voor zowel de lokale inwoners, zakelijke als toeristisch-recreatieve bezoekers aanmerkelijk versterken. Elke deelfunctie (vermaak, sport, cultuur, etc.) heeft daarbij haar eigen ontwikkelingskansen en vestigingsvoorkeuren. Het aanbod van leisure¹⁷ is in de gemeente Enschede relatief sterk gestructureerd. Dit is een sterk uitgangspunt voor de toekomst. Het accent in de perifere leisureclusters ligt op grootschalige en meer solitair functionerende vermaak-, sport- en overige leisurefuncties. Mogelijkheden voor leisure en horeca (qua categorisering, omvang, typering) zijn afgestemd op gebiedsprofiel en thema.

De leisurecapaciteit komt in kwantitatief opzicht in grote lijnen goed overeen met de referentiegemeenten en in dit opzicht bestaat dan ook geen aanleiding tot een forse uitbreiding van leisure in Enschede. Ook de nabijheid van Hengelo, met leisurevoorzieningen die ook door inwoners uit Enschede worden bezocht (en vice versa) speelt hierbij een rol.

We realiseren ons dat leisure een uitermate veelzijdige en trendgevoelig sector is. Dat betekent dat er in principe altijd ruimte bestaat voor onderscheidende en bij voorkeur innovatieve productconcepten. Deze initiatieven willen we afzonderlijk toetsen op hun kwalitatieve meerwaarde en locatiekeuze.

7.2 Beleid

Ons beleid t.a.v. het aanbod van leisure in onze stad is als volgt:

- Leisureontwikkelingen zijn mogelijk op de voorkeurslocaties Binnenstad, Go Planet, Diekman, het evenemententerrein op de voormalige vliegbasis Twente en Rutbeek.
- In de onderstaande gebiedsprofielen staan de kaders weergegeven voor de gewenste ontwikkelmogelijkheden in deze clusters. Nieuwe leisurefuncties zijn dan mogelijk voor zover passend bij het gebieds- en gebruikersprofiel.
- Middelgrote en kleinere fitnesscentra hebben doorgaans een wijkverzorgende functie en kunnen zich dus in principe ook elders vestigen, maar bij voorkeur aansluitend aan andere consumentverzorgende functies (detailhandel, cultuur, dienstverlening, horeca, etc.).

7.2.1 Go Planet

Go Planet ligt op de plek waar de twee netwerksteden Enschede en Hengelo functioneel bijna aan elkaar zijn gegroeid. Samen met de stadions (Grolsch Veste en FBK-stadion) in de omgeving biedt Go Planet sport- en leisurevoorzieningen voor de hele netwerkstad. Go Planet is een concentratielocatie voor cultuur/recreatie: een kansrijke recreatieboulevard. Horeca en leisure zijn drager van de vermaakfunctie van Go Planet en zelfstandige trekkers van bezoekers.

Gemeentebreed is het gebied ook de meest geschikte locatie voor (nieuwe) vermaak-, sport- en overige leisurefuncties. Dit geldt zeker voor nieuwe functies die de wervingskracht en uitstraling van deze bijzondere leisurebestemming versterken. De huidige opzet en uitstraling (aan de achterkant) van en rond Go Planet draagt echter niet bij aan de belevingskwaliteit van het gebied en de stadsentree.

Om tot een kwaliteitsimpuls in het gebied te komen is versterking van het aanbod gewenst. De regio-gerichte leisure kan reeds goed een plek vinden op Go Planet. De ondersteuning vanuit horeca in het gebied is voor kwalitatieve verbetering vatbaar. Momenteel is uitsluitend onzelfstandige horeca toegestaan. Om het gebied als volwaardig vermaakscenarium te laten functioneren is versterking van het horeca-aanbod gewenst. Tegelijk moet Go Planet qua functie, bezoekdoel en invulling aanvullend zijn aan de binnenstad.

Bij de zoektocht naar mogelijkheden voor versterking van het horeca-aanbod op Go Planet is van belang dat de locatie (regionaal) goed bereikbaarheid is en beschikt over ruime parkeergelegenheid en relatief ruime panden. Hierdoor is de locatie aantrekkelijk voor grootschalige, regionaal verzorgende concepten (zoals casual dining). Deze bedrijven kunnen tot zowel horecacategorie 2 als 3 behoren. Ten behoeve van een goed functioneren van de regiogerichte horecaconcepten enerzijds en om de complementariteit ten opzichte van het centrum (niet-grootschalige horeca) te borgen willen wij een minimumomvang vaststellen, van 500 vierkante meter (bvo), voor nieuwe zelfstandige horecabedrijven op Go Planet. Go

Planet is immers de enige locatie in de gemeente met een sterk bereikbaarheids- en vrijetijdsprofiel én ruimtelijke mogelijkheden.

7.2.2 Diekman

Het Diekmanterrein is een beleidsmatig aangewezen sport- en leisure-locatie. Daar is een aantal aanbieders van sport en sportieve leisure (zwembad, sporthal, binnenspeeltuin en een bowling-, pool- en snookercenter) bij elkaar gehuisvest binnen een multifunctionele omgeving. Ze maken gezamenlijk gebruik van diverse faciliteiten, zoals kleedkamers, restaurant, fitnessruimtes en kunstgrasvelden. De verdere ontwikkeling vindt hier in twee fases plaats, waaronder een verdere ontwikkeling tot integraal sportcluster wordt voorzien. Ook FC Twente speelt hierin een rol met zijn jeugdopleiding.

De sportieve leisurefunctie is leidend en de horeca is daaraan ondersteunend. De bestaande horeca wordt in toenemende mate multifunctioneel gebruikt door de gebruikers van de voorzieningen.

Mocht het sportcomplex verder uitbreiden met sportvoorzieningen of sportgerelateerde leisure dan is ook de uitbreiding van ondersteunende horeca (in categorie 3 of 4) of sportgerelateerde dienstverlening mogelijk, mits de behoefte goed wordt onderbouwd.

7.2.3 Vliegveld Twente Evenementenlocatie(VTE)

Op 1 januari 2008 is het militair gebruik van de luchtmachtbasis Twente officieel beëindigd. De provincie Overijssel en de gemeente Enschede zien de gebiedsontwikkeling van Airport Twente als een kans om de regionale economie een impuls te geven, waarbij het creëren van werkgelegenheid het belangrijkste doel is. De start- en landingsbaan, de natuur, de cultuurhistorie en het landschap geven het gebied een uitzonderlijk karakter.

"Airport Twente" kent verschillende deelgebieden:

- Historische start- en landingsbanen: met bijbehorend historisch militair vastgoed en de omliggende natuur: cultuur, recreatie, sport, wellness en leisure, zoals fietsen, wandelen, paardensport, etc.
- Evenementenlocatie: bijzondere evenementenlocatie met mogelijkheden voor congressen, beurzen, festivals, feesten en (outdoor)events.
- De luchthaven: hier vindt vliegverkeer plaats (recreatief, zakelijk, lesvluchten e.d.).
- De bedrijfslocatie 'Technology Base Twente': binnen dit gebied worden unieke vormen van bedrijvigheid beoogd. Het gaat om bedrijven in de innovatieve maakindustrie en high tech bedrijven die baat hebben bij een luchthavenfunctie.

Nieuwe leisurefuncties zijn mogelijk voor zover passend bij de thematiek en profiel van het gebied (historische start- en landingsbanen en evenementenlocatie). Horeca is in dit gebied ondersteunend aan de diverse functies: werklocatie, luchthaven en recreatiegebied. Wij bieden hier ruimte voor horeca in categorie 3 en 4.

7.2.4 Buitengebied

In de 'ring' van recreatie- en horecavoorzieningen rond Enschede ('Rondje Enschede') moeten bij leisurevoorzieningen kwaliteitsverbetering, seizoens- en doelgroepenverbreding centraal staan en moet er aandacht zijn voor de landschappelijke inpassing.

In Recreatiepark Het Rutbeek kunnen extra leisurefuncties de wervingskracht versterken (nieuwe doelgroepen) en bijdragen aan een verdere seizoensverbreding, ook in samenhang met het nieuwe vakantiepark.

Beleid

- Wij staan positief tegenover initiatieven voor horeca (categorie 3 en 4) aan de fietsroute 'rondje Enschede'. Het ruimtelijk toetsingskader daarvoor hebben we vastgelegd in de gids buitenkans.
- Andere retailinitiatieven in het buitengebied toetsen we aan een op te stellen toeristisch-recreatief toetsingskader en aan de visie buitengebied.

Vastgesteld door College van Burgemeesters en Wethouders te Enschede op 9 december 2019