

Afhaalpunten in de ruimtelijke ordening

Position Paper over de ruimtelijke inpassing van afhaalpunten
in Nederland



Position paper Afhaalpunten¹

In de detailhandel staat de klant centraal. Een algemene definitie van detailhandel is te vinden in de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 en luidt:

'HET BEDRIJFSMATIG TE KOOP AANBIEDEN (WAARONDER DE UITSTALLING TEN VERKOOP), VERKOPEN, VERHUREN EN LEVEREN VAN GOEDEREN AAN PERSONEN DIE GOEDEREN KOPEN OF HUREN VOOR GEBRUIK, VERBRUIK OF AANWENDING ANDERS DAN IN DE UITOEFENING VAN EEN BEROEPS- OF BEDRIJFSACTIVITEIT, WAARONDER GROOTSCHALIGE DETAILHANDEL, VOLUMINEUZE DETAILHANDEL, TUINCENTRUM EN SUPERMARKT.'

Internet zorgt voor een nieuwe dimensie in de detailhandel. Steeds meer aankopen worden via internet gedaan. De consument gebruikt steeds vaker meerdere kanalen en communicatiemiddelen voor één enkele transactie. De retailsector springt op deze ontwikkeling in en bedient de klant op meer verschillende manieren. Het detailhandelslandschap verandert hierdoor. Naast traditionele winkels verrijzen webwinkels, 'multi'- of 'omnichannel' aanbieders en afhaalpunten. Dit heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening.

De Rijksoverheid heeft zich op het terrein van winkelplanning in 2004 teruggetrokken, en de regie hierin gedelegeerd naar provincies en gemeenten. Detailhandel Nederland heeft in een locatiebeleidstandpunt geformuleerd hoe de lagere overheden in de ruimtelijke ordening verstandig met detailhandel kunnen omgaan². Gemeenten en provincies worstelen nu met de vraag hoe in hun detailhandelsbeleid en ruimtelijke plannen om te gaan met de opkomst van internetwinkelen. Voor deze transformatie heeft de detailhandel een goede planologische inbedding nodig. De detailhandelssector heeft een groot belang bij een goede inbedding. Het stelt bedrijven in staat op een eerlijke manier te concurreren en de consument een aantrekkelijk aanbod te blijven doen. Ook vergroot internet het internationale speelveld. Het wordt gemakkelijker bij buitenlandse aanbieders aankopen te doen en vice versa. Hierbij is tevens het Topsectorenbeleid van het ministerie van Economische Zaken relevant. Toepassing van technologische innovatie in de detailhandel is van maatschappelijk en economisch belang. Dit alles versterkt de roep en het belang voor de Nederlandse detailhandelssector om snel een hernieuwd, toekomstbestendig(er) planologisch kader te verkrijgen.

Een duidelijk uitvloeisel van het internetwinkelen is het ontstaan van afhaalpunten, een nieuwe vorm van distributie voor de online verkoop. Het nieuwe fenomeen zorgt voor juridisch-planologische verwarring, omdat richtinggevend beleid vanuit het Rijk ontbreekt. Dit leidt tot versnippering van beleid. Waar de ene gemeente het afhaalpunt planologisch als detailhandel beschouwt, en om die reden medewerking weigert voor vestiging op bedrijventerreinen, zet de andere gemeente de deur open voor de vestiging van afhaalpunten op bedrijventerreinen. Het is voor gemeenten dus zoeken naar een goede planologische borging van afhaalpunten.

1 Detailhandel Nederland, met medewerking van drs. Toine Hooft, Bureau Stedelijke Planning
2 Detailhandel Nederland. Locatiebeleidstandpunt, juni 2011.

In dit position paper is de ontwikkeling van afhaalpunten uiteengezet. Een duidelijke beleidslijn en coördinatie van provincies en gemeente is nodig voor het planologisch borgen van afhaalpunten en om oneerlijke concurrentie in de detailhandel tegen te gaan. Dit document schetst de verschillende beleidsmogelijkheden die gemeenten en provincies hebben en de aspecten die bij deze afweging een rol moeten spelen.

Het winkellandschap in transitie

De detailhandel in Nederland bevindt zich in een transitiefase. Landelijk nam het aantal winkelmeters in de periode van 2009 tot 2013 met 6% toe. Volgens het CPB³ moeten we ons voorbereiden op een lange periode van laagconjunctuur. De gevolgen hiervan zijn een terugloop in vloerproductiviteit (omzet per vierkante meter) en een toenemende leegstand. De winkel(vastgoed)sector staat aan de vooravond van grote fundamentele veranderingen, te weten:

- Demografische veranderingen, zoals de toename van het aantal kleine huishoudens, de verdere ontwikkeling van de multiculturele samenleving, ontgroening en vergrijzing en een slinkende beroepsbevolking. De vrije bestedingsruimte van al deze bevolkingsgroepen is lager dan een traditioneel huishouden. In 2030 zal bijna een kwart van de Nederlandse bevolking ouder zijn dan 65. Dit is ten opzichte van 2010 een groei van 62%. Ook vergrijsst het ondernemersbestand; de opvolgers van winkeliers staan niet (meer) in de rij. De webwinkel mag zich verheugen op toenemende belangstelling. Bijna een derde van alle Nederlanders zegt binnen vijf jaar een eigen webshop te willen beginnen⁴.
- Sectorspecifieke ontwikkelingen, zoals de opkomst van (mobiel) internet als alternatief verkoopkanaal. Het aandeel van internet in de totale non-food detailhandelsbestedingen bedraagt meer dan 10%⁵. Fysieke detailhandel en online detailhandel raken steeds meer met elkaar verflochten, waardoor de groei van online detailhandel niet één op één gepaard gaat met verlies voor de fysieke detailhandel.
- Naast de traditionele fysieke winkels - waar men producten uitzoekt, betaalt en meeneemt - ontstaan nieuwe aankoop- en distributiekanaalen en nieuwe aanbodsvormen van detailhandel. Deze nieuwe vormen zijn al dan niet geïntegreerd met de fysieke winkel: internetbedrijf, internetwinkel met fysieke bezoekmogelijkheden en afhaalpunten.

3 CPB, Juniraming 2012

4 Dat blijkt uit onderzoek uitgevoerd door SSI in opdracht van webshop software aanbieder Winkeltje.nl, Bron: RetailNews, 14-11-2011.

5 Thuiswinkel.org, cijfer ultimo 2012

Opkomst van het fenomeen afhaalpunt

Feitelijk is het afhaalpunt een nieuw distributiekanaal voor de online detailhandel. We hanteren de volgende definitie van een afhaalpunt⁶:

'EEN AFHAALPUNT IS EEN LOCATIE WAAR DE CONSUMENT UITSLUITEND-VOORAFGAAND AAN HET BEZOEK- VIA INTERNET BESTELDE GOEDEREN KAN (BETALEN,)AFHALEN OF RETOURNEREN, WAAR UITSLUITEND LOGISTIEK EN OPSLAG VAN DEZE EERDER BESTELDE GOEDEREN GEDURENDE EEN KORTE PERIODE PLAATSVINDT EN WAARBIJ GEEN SPRAKE IS VAN UITSTALLING TEN VERKOOP EN/OF OVERIGE ACTIVITEITEN.'

Het fenomeen postorder, het op afstand kopen van goederen die vervolgens per post of koerier worden afgeleverd, bestaat al langer. Voorheen waren postformulieren, fax, en telefoon de bestelwijzen. Tegenwoordig lopen vrijwel al deze bestellingen via het internet. Internet deed midden jaren negentig zijn intrede. De eerste internet start ups met eigen bezorgservice verrezen destijds, vooral in de Verenigde Staten. Internetwinkelen is inmiddels nagenoeg overal ingeburgerd. De komst van 'smart phones' en 'tablets' heeft de acceptatie en gebruik van internetwinkelen verder versneld. Naast nieuwe pure online aanbieders zijn ook winkelketens steeds actiever op internet en social media.

Het thuisbezorgen van online winkelaankopen blijkt echter lastiger dan gedacht. De kosten van distributie zijn hoog. Vooral 'de laatste kilometer' is duur⁷. De consument krijgt deze bezorgkosten doorberekend. De winkelier of distributeur hanteert daarnaast vaak een minimum bestelbedrag. En, wellicht het belangrijkste, de klant dient thuis te zijn op een vooraf afgesproken tijdstip. Voor de groeiende groep anderhalf- en tweeverdieners met een druk schema geen sinecure. Het afhaalpunt lijkt de oplossing voor het dure en inefficiënte thuisbezorgen:

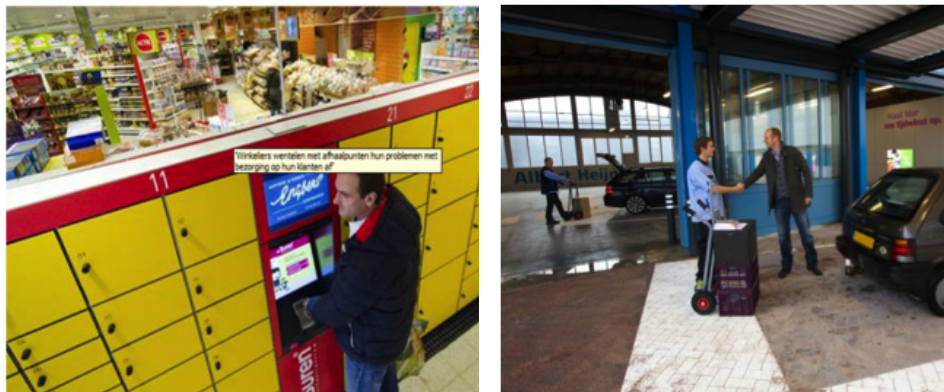
- De consument kan de aankopen ophalen, efficiënt, en veelal zonder bezorgkosten en minimum van bestelgrootte.
- De winkelier speelt in op het veranderd boodschappen- en winkelgedrag en weet dit in te bedden in het logistieke proces.

Diverse hypermarktketens en levensmiddelendistributeurs openden eind jaren negentig de eerste afhaalpunten, gekoppeld aan hun distributiecentra. De distributiecentra zijn alweer grotendeels verlaten. Dit bleken voor de consument niet de meest bereikbare en aantrekkelijke plekken te zijn.

6 Ontleend aan het rapport: Kamer van Koophandel, Internethandel: keuze in beleid en vertaling in bestemmingsplannen, maart 2013.

7 Het bezorgen van de goederen van een transporthub naar de eindbestemming. Deze kosten kunnen oplopen tot 28% van de totale distributiekosten. Zie hiervoor onder meer de term 'last mile' op Wikipedia.

AFBEELDING: IMPRESSIE AFHAALPUNTEN: VAN (ONBEMANDE) KLUISJES TOT BEMANDE SOLITAIRE AFHAALPUNTEN



Inmiddels verrijzen er allerhande nieuwe vormen van afhaalpunten, ook in Nederland. Een greep uit de proposities:

- Diverse supermarktorganisaties experimenteren met afhaalpunten, in alle denkbare verschijningsvormen. Naast afhaalpunten in of aan de supermarkten zijn ook tankstations, werklocaties, en nieuwe locaties in beeld. Soms worden er aparte parkeerplaatsen vrijgehouden voor mensen die online bestelde boodschappen komen oppikken. Ze kunnen hun kratjes ophalen bij een speciale balie. Bij een solitair afhaalpunt hoeft de klant zijn auto niet uit.
- Warenhuisketens zijn ook actief met afhaalpunten. In de regel kunnen de via internet bestelde producten in een filiaal naar keuze gratis worden afgehaald. De meerderheid van de online shoppers maakt van deze mogelijkheid gebruik⁸; overigens doet het merendeel dan ook nog extra aankopen in de winkel. Soms zijn er aparte servicepunten ingericht. Eén warenhuisketen opende onlangs een aantal servicepunten langs rijkswegen.
- Diverse nationale en internationale bezorgdiensten bieden servicepunten voor het leveren en terugsturen van pakketten, als alternatief voor thuislevering. Deze afhaalpunten zijn geposteerd bij supermarkten, benzinstations, kranten- en bloemenwinkels, opslagplaatsen (zoals tijdelijke opslagboxen voor particulieren) en onbemande afhaalpunten met kluisjes.

⁸ Dit leert navraag bij diverse warenhuisorganisaties.

In onderstaande tabel zijn de verschijningsvormen van afhaalpunten samengevat.

TABEL 1 VERSCHIJNINGSVORMEN AFHAALPUNTEN

Type afhaalpunt	Locatie
'Instore'	Gekoppeld aan bestaande winkels in winkelgebieden
'Stand alone'	Nieuwe vestigingspunten op solitaire locaties of industrieterreinen
'High traffic'	Gekoppeld aan verkooppunten niet zijnde winkels, zoals benzinstations of horecagelegenheden bij vervoersknooppunten en openbaar vervoer locaties
'Bezorgpunt'	Kantoorcomplexen, opslagplaatsen, en dergelijke

Bron: Bureau Stedelijke Planning

Beleidsmatige en ruimtelijke afwegingen bij afhaalpunten

De consument gebruikt steeds vaker meerdere kanalen en communicatiemiddelen voor één enkele transactie. De techniek ontwikkelt zich razendsnel en de consument gaat hierin mee. Het nieuwe fenomeen afhaalpunten zorgt voor juridisch-planologische verwarring bij gemeenten en provincies. Zij worstelen met de vraag hoe in hun detailhandelsbeleid, structuurvisies en bestemmingsplannen om te gaan met de verschillende types afhaalpunten. Een duidelijke beleidslijn en coördinatie van provincies en gemeenten is nodig om de detailhandelsbedrijven een toekomstbestendiger en duidelijker planologisch kader te geven, onder andere voor afhaalpunten.

Detailhandel Nederland ziet voor het detailhandelsbeleid een sterke(re) regierol voor de provincie weggelegd. Als regisseur van de ruimtelijke ordening stelt de provincie de kaders voor het detailhandelsbeleid, waarbinnen gemeenten regionaal afspraken maken over nieuwe ontwikkelingen. Gemeenten moeten in hun gemeentelijke detailhandelsbeleid voor een robuuste detailhandelsstructuur met toekomstperspectief kiezen. Zowel provincies als gemeenten hebben ieder vanuit hun eigen rol invloed op de locatie(s) van mogelijke vestiging van afhaalpunten. Aan deze keuzes liggen beleidsmatige en ruimtelijke ordeningscriteria ten grondslag. Hierbij is een goed handhaafbare definitie van het fenomeen afhaalpunt van cruciaal belang. Dit om te voorkomen dat de komst van een afhaalpunt leidt tot de vestiging van winkels (traditionele detailhandel) in strijd met het bestemmingsplan.

Voor het afhaalpunt type 'Instore' is aanvullend op de bestemming 'detailhandel' geen aanvullende planologische borging nodig.

Voor de andere soorten afhaalpunten is een specifieke borging in ruimtelijke plannen en handhaving nodig. Dit kunnen gemeenten doen door een specifieke omschrijving van het afhaalpunt op te nemen in het bestemmingsplan (zie hiervoor de definitie van afhaalpunt⁹), en hier ook specifieke locaties/zones voor aan te wijzen. Er zijn drie opties om dit regelen in het bestemmingsplan:

- Door een nieuwe bestemming 'afhaalpunt' overeenkomstig de definitie in deze position paper op te nemen in het bestemmingsplan;
- Door een 'nadere aanduiding' voor de functie 'afhaalpunt' overeenkomstig de definitie in deze position paper op te nemen in bestaande bestemmingen (bijvoorbeeld bedrijven);
- Door een afwijkingsbevoegdheid voor de functie 'afhaalpunt' overeenkomstig de definitie in deze position paper op te nemen. Dit geeft het college de mogelijkheid om het gebruik al dan niet toe te staan, afhankelijk van de ruimtelijke impact (vooral de verkeerseffecten). Een dergelijke afwijkingsbevoegdheid is nu vaak opgenomen voor perifere detailhandel op bedrijventerreinen.

BELEIDSMATIGE ASPECTEN

Detailhandel Nederland adviseert provincies en gemeenten met de volgende beleidsmatige aspecten rekening te houden:

- Afhaalpunten in winkelgebieden versterken de bestaande detailhandelsstructuur.

Door afhaalpunten voor online verkopen - net als specifieke formules en allerhande digitale toepassingen - te integreren in bestaande winkels en winkelgebieden ontstaat een hernieuwd perspectief. De attractiewaarde van bestaande winkelgebieden wordt vergroot. Bedrijven kunnen naast hun logistieke- ook hun winkelfunctie uitoefenen en vice versa. Belangrijk is dat bestaande winkeliers profiteren van de extra, deels nieuwe klantenstroom van online consumenten. Gemeenten kunnen onverkort hun medewerking verlenen, of nog beter 'store based'-afhaalpunten stimuleren. Afhaalpunten kunnen eventueel gekoppeld worden aan andere voorzieningen.

⁹ Een afhaalpunt is een locatie waar de consument uitsluitend- voorafgaand aan het bezoek- via internet bestelde goederen kan (betalen,) afhalen of retourneren, waar uitsluitend logistiek en opslag van deze eerder bestelde goederen gedurende een korte periode plaats vindt en waarbij geen sprake is van uitstalling ten verkoop en/of overige activiteiten.

De clustering van voorzieningen vergroot de attractiewaarde en herkenbaarheid voor de consument en sorteert per saldo een positief omzeteffect¹⁰ en efficiencyvoordelen.

- Afhaalpunten solitair gevestigd zijn goed bereikbaar voor consumenten.

'Stand alone'-afhaalpunten, nieuwe vestigingspunten op solitaire locaties of industrieterreinen en 'High traffic' locaties beantwoorden aan de vraag van consument en detaillist naar strategische en goed bereikbare locaties.

ONGEWENSTE ONTWIKKELINGEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE DETAILHANDEL

Detailhandel Nederland stelt op basis van het Locatiebeleidstandpunt¹¹ provincies en gemeenten het volgende:

- Vestiging van winkels op bedrijventerreinen is onwenselijk.

Het gevaar bestaat dat afhaalpunten op bedrijventerreinen, onder de vlag van een logistiek bedrijf, verkapte winkels worden. Dit is vanuit een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk. Het leidt tot oneerlijke concurrentie met winkeliers in de winkelgebieden, die over het algemeen ook meer lasten en huur betalen. Gevolgen hiervan zijn teruglopende omzetten, oplopende leegstand en afkalving van centra en binnensteden. Dit afgezien van het feit dat veel industrieterreinen niet geschikt zijn voor detailhandel, bijvoorbeeld vanwege de verkeersafwikkeling. Dit kan voorkomen worden doordat gemeenten een goed handhaafbare definitie van het fenomeen afhaalpunt opnemen in het bestemmingsplan, en gemeenten hier daadwerkelijk actief op handhaven.

- Afhaalpunten op woonlocaties leiden tot overlast voor omwonenden.

Het is niet wenselijk dat afhaalpunten op woonlocaties in woonwijken gevestigd worden, bijvoorbeeld onder de noemer van een beroep/bedrijf vanuit huis. Dergelijke locaties komen niet tegemoet aan bereikbaarheidswensen van zowel de consument als de wensen van de detaillist. Deze locaties zullen op weerstand stuiten van bewoners, vooral door de veronderstelde verkeersoverlast. Het toestaan van afhaalpunten in woonwijken is niet van belang voor versterking van de bestaande detailhandels- en voorzieningenstructuur.

10 Dit staat ook wel bekend als de theorie van de cumulatieve werfkracht. De grondlegger hier van is Hotelling (1929). Zie onder meer het Management Wetboek: 80 wetmatigheden uit de praktijk, beschreven en becommentarieerd, Marcel van As, 2010.

11 Detailhandel Nederland. Locatiebeleidstandpunt, juni 2011

Concluderend

- 'Store-based' afhaalpunten kunnen gerealiseerd worden op de bestemming 'detailhandel' in het bestemmingsplan.
- Voor 'Stand alone', 'High Traffic' en 'Bezorgpunt' afhaalpunten is een specifieke borging in ruimtelijke plannen en handhaving nodig. Dit om te voorkomen dat de komst van een afhaalpunt de deur open zet voor vestiging van detailhandel op niet-detailhandelbestemmingen. Gemeenten doen dit door een specifieke omschrijving van het afhaalpunt op nemen in het bestemmingsplan en hier ook specifieke locaties en zones voor aan te wijzen. Daarbij is actieve handhaving onmisbaar om onwenselijke situaties tegen te gaan.
- Vestiging van detailhandel op bedrijventerreinen is onwenselijk, er is dan sprake van oneerlijke concurrentie ten opzichte van winkels in de bestaande verzorgingsstructuur.
- Afhaalpunten in woningen in woonwijken zijn ongewenst, want niet in belang van bewoners, consument, retailer en de bestaande verzorgingsstructuur.
- Provincies moeten de beleidskaders geven op basis van beleidsmatige en ruimtelijke ordeningscriteria en deze vastleggen in hun Provinciale Structuurvisie en de Verordening Ruimte.
- Gemeenten moeten uitwerking geven aan de beleidskaders gesteld door de provincie. De lokale inpassing van afhaalpunten op basis van beleidsmatige en ruimtelijke ordeningscriteria wordt vastgelegd in het bestemmingsplan. Hierbij is de beschreven definitie van het fenomeen afhaalpunt onmisbaar.
- Bij de beleidsmatige afweging over afhaalpunten kunnen gemeenten en provincies onder andere rekening houden met de aspecten in Tabel 2.

TABEL 2 BELEIDSMATIGE EN RUIMTELIJKE AFWEGINGEN BIJ AFHAALPUNTEN

Type afhaalpunt	Pro's en cons		Ruimtelijk effect*	Advies beleidslijn
'Instore'	+	Koppeling online en offline	Versterking bestaande structuur	Aanmoedigen en faciliteren
	+	Vergroting attractiewaarde; zittende winkeliers profiteren	Ruimtelijk inpasbaar	
	+	Geen discussie wel/niet detailhandel		
	-/-	Vaak niet meest strategische en best bereikbare plekken		
'Stand alone'	+	Strategisch, goed bereikbaar	Aanvulling bestaande structuur	Reguleren en handhaven
	+	Enige spin off lokale middenstand op de route	Relatief grote ruimtelijke impact en inpasbaarheid	
	-/-	Geen spin off bestaande winkeliers		
	-/-	Gevaar verkapte winkels		
'High traffic'	+	Strategisch, goed bereikbaar	Aanvulling bestaande structuur	Reguleren en handhaven
	+	Spin off andere aanbieders in de directe omgeving en op de route	Geringe ruimtelijke consequenties/impact	
	-/-	Geen spin off bestaande winkeliers		
'Bezorgpunt'	+	Logische distributiepunten	Geringe ruimtelijke consequenties/impact	Reguleren en handhaven
	+	Spin off andere aanbieders in de directe omgeving en op de route		
	-/-	Geen spin off bestaande winkeliers		

Bron: Bureau Stedelijke Planning

**RUIMTELIJK EFFECT VAN AFHAALPUNTEN*

Er is sprake van structuurversterking indien afhaalpunten ingepast worden in de bestaande detailhandelsstructuur. Er is sprake van een aanvulling op de bestaande detailhandelsstructuur indien een afhaalpunt wordt gerealiseerd op goed bereikbare 'Stand alone' of 'High traffic' locaties. In gemeentelijk en provinciaal detailhandelsbeleid moet rekening worden gehouden met het ruimtelijk effect van de typen afhaalpunten. De ruimtelijke impact van afhaalpunten zijn relatief gering als het afhaalpunt (onlosmakelijk) onderdeel uitmaakt van een voorzieningencuster, en relatief groot als het een aanvulling op de bestaande structuur is (zoals bij 'Stand alone' afhaalpunt).

Detailhandel Nederland

Bureau Stedelijke Planning

September 2013

Colofon

Dit Position Paper is tot stand gekomen uit een samenwerking tussen Detailhandel Nederland en Bureau Stedelijke Planning.

Detailhandel Nederland
Overgoo 13
Postbus 262
2260 AG Leidschendam
T 070 320 23 45
E info@detailhandel.nl
www.detailhandel.nl

Bureau Stedelijke Planning bv
Silodam 1E
1013 AL Amsterdam
T 020 625 42 67
E amsterdam@stedplan.nl
www.stedplan.nl

Mits met bronvermelding en toestemming van Detailhandel Nederland kunt u de informatie uit deze publicatie gebruiken.

Oktober 2013

