



# Behoefte- en effectenstudie Supermarktontwikkelingen Wezep







Adviseurs voor Ruimte en Strategie

Graafseweg 109  
6512 BS Nijmegen

T 024 - 379 20 83

E [info@dtnp.nl](mailto:info@dtnp.nl)

W [www.dtnp.nl](http://www.dtnp.nl)

Opdrachtgever: Gemeente Oldebroek

Projectnummer: 2291.0821

Datum: 01 februari 2022

# Behoefte- en effectenstudie Supermarktontwikkelingen Wezep





|          |                                                             |           |
|----------|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Context</b>                                              | <b>1</b>  |
| 1.1      | Inleiding                                                   | 1         |
| 1.2      | Winkelaanbod Wezep                                          | 2         |
| 1.3      | Supermarktontwikkelingen en initiatieven                    | 4         |
| 1.4      | Relevante landelijke trends                                 | 5         |
| <b>2</b> | <b>Marktruimte en -behoefte</b>                             | <b>8</b>  |
| 2.1      | Dagelijks aanbod                                            | 8         |
| 2.2      | Niet-dagelijks aanbod                                       | 10        |
| <b>3</b> | <b>Overwegingen</b>                                         | <b>11</b> |
| 3.1      | Laddertoets en Europese Dienstenrichtlijn                   | 11        |
| 3.2      | Lokaal en regionaal beleid                                  | 12        |
| 3.3      | Effecten uitbreiding Plus (Meidoornplein)                   | 13        |
| 3.4      | Effecten nieuwvestiging AH (Stationsweg)                    | 14        |
| 3.5      | Effecten uitbreiding Boni (Zuiderzeestraatweg/Waterloopweg) | 15        |
| <b>4</b> | <b>Conclusie</b>                                            | <b>16</b> |
|          | <b>Bijlage   Jurisprudentie Europese Dienstenrichtlijn</b>  | <b>18</b> |



# Inhoudsopgave



# 1 Context

## 1.1 Inleiding

### Aanleiding

In 2015 heeft DTNP een onderzoek uitgevoerd naar de (destijds) actuele marktbehoefte aan detailhandel in Wezep en de effecten van twee supermarktiniciatieven op de winkelstructuur en de leegstand in Wezep. Anno 2021 is vergunning voor uitbreiding verleend aan een van deze supermarkten (Lidl) aan het Meidoornplein. Ook is vergunning verleend voor modernisering van Aldi (aan de Zuiderzeestraatweg).

Een vergunningsaanvraag voor uitbreiding van de andere supermarkt aan het Meidoornplein (Plus) is op dit moment in procedure. Daarnaast heeft een supermarkt die nu nog niet in Wezep is gevestigd (AH) een omgevingsvergunning aangevraagd om zich te vestigen op een solitaire locatie buiten het centrum. Tot slot heeft ook Boni plannen ingediend voor modernisering van haar bestaande supermarkt aan de Zuiderzeestraatweg.

### Doelstelling onderzoek en opbouw rapport

Voor een goede afweging en onderbouwing voor het al dan niet verlenen van de omgevings-

vergunningen heeft de gemeente DTNP opdracht gegeven het DPO uit 2015 te actualiseren. Gelet op recente wetgeving en jurisprudentie (o.a. Ladder voor duurzame verstedelijking, Europese Dienstenrichtlijn) is het van belang in de onderbouwing voor nieuwe winkelontwikkelingen niet alleen in te gaan op distributieve marktmogelijkheden, maar ook aandacht te schenken aan de effecten op de ruimtelijke winkelstructuur, de ontwikkeling van de leegstand, en het vigerende detailhandelsbeleid.

Om de plannen voor uitbreiding van het supermarktaanbod in Wezep te beoordelen, worden achtereenvolgens de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke marktruimte/behoefte is er voor detailhandel in Wezep? (hfst. 2)
2. Welke kaders uit het vigerende lokale en regionale detailhandelsbeleid zijn van toepassing, mede in het licht van de Ladder voor duurzame verstedelijking en de Europese Dienstenrichtlijn? (hfst. 3, par. 3.1 en 3.2)
3. Wat zijn de te verwachten effecten van de geplande ontwikkelingen op de winkelstructuur? (par. 3.3 t/m 3.5)
4. Hoe kunnen de voorliggende supermarktiniciatieven in Wezep worden beoordeeld, (hfst. 4).



Vergroting Plus-supermarkt aan het Meidoornplein?



Nieuwvestiging AH aan Stationsweg?



Uitbreiding Boni-supermarkt Zuiderzeestraatweg?



## 1.2 Winkelaanbod Wezep

### Winkelstructuur gemeente Oldebroek

Wezep is met circa 13.700 inwoners de grootste kern binnen de gemeente Oldebroek\*. In Wezep is in totaal circa 23.400 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (wvo\*\*) gevestigd, verdeeld over circa 70 verkooppunten (vkp)\*\*\*.

Wezep kent twee winkelclusters: het dorpscentrum aan het Meidoornplein (ca. 7.450 m<sup>2</sup> wvo), met onder andere supermarkten Plus en Lidl, en een ondersteunend cluster aan de Zuiderzeestraatweg, met onder andere de pas vernieuwde Aldi (ca. 1.130 m<sup>2</sup> wvo) en Boni (ca. 900 m<sup>2</sup> wvo)\*\*\*\*. Het overige winkelaanbod in Wezep is verspreid gelegen en bestaat veelal uit winkels in volumineuze artikelen (o.a. keukens, meubels en bouwmaterialen).

Het centrum van de kern Oldebroek is met circa 25 verkooppunten en circa 5.400 m<sup>2</sup> wvo kleiner dan dat van Wezep. In Oldebroek is in 2017 een nieuwe supermarkt geopend, waardoor dit centrum nu twee aanbieders heeft: Boni van ca.

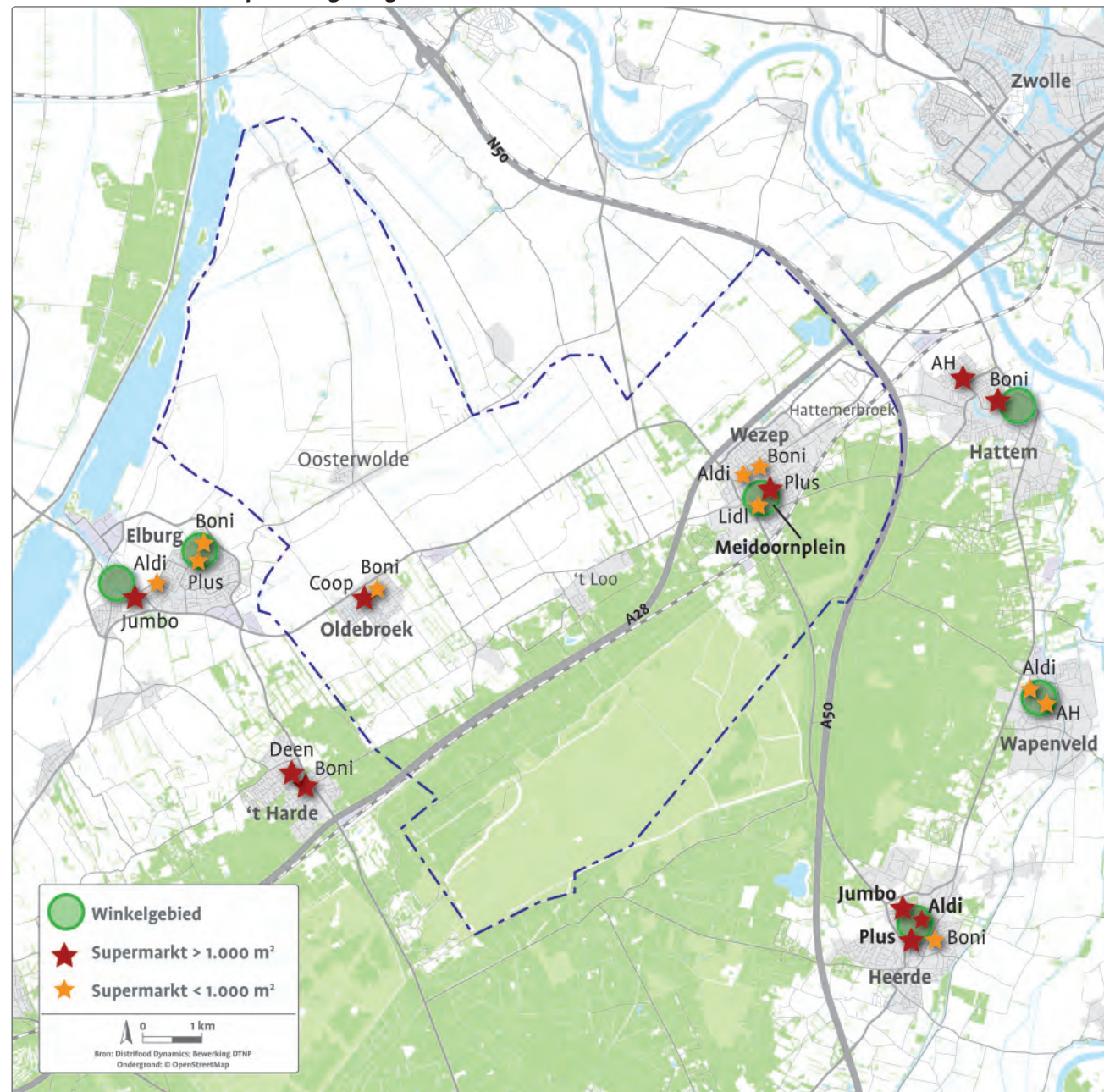
\* Bron: CBS statline (2021).

\*\* Te weten: het oppervlak van een (winkel)unit dat voor het publiek vrij toegankelijk is, dan wel zichtbaar is, inclusief de ruimten die direct met de verkoop of het uitvoeren van diensten samenhangen.

\*\*\* Bron: Locatus Winkelgebiedverkenner (jan. 2022).

\*\*\*\* Bron: gemeente Oldebroek (jan. 2022).

### Winkelstructuur Wezep en omgeving





950 m<sup>2</sup> wvo en Coop (voorheen Emté) van ca. 1.100 m<sup>2</sup> wvo\*.

### Winkelaanbod Meidoornplein

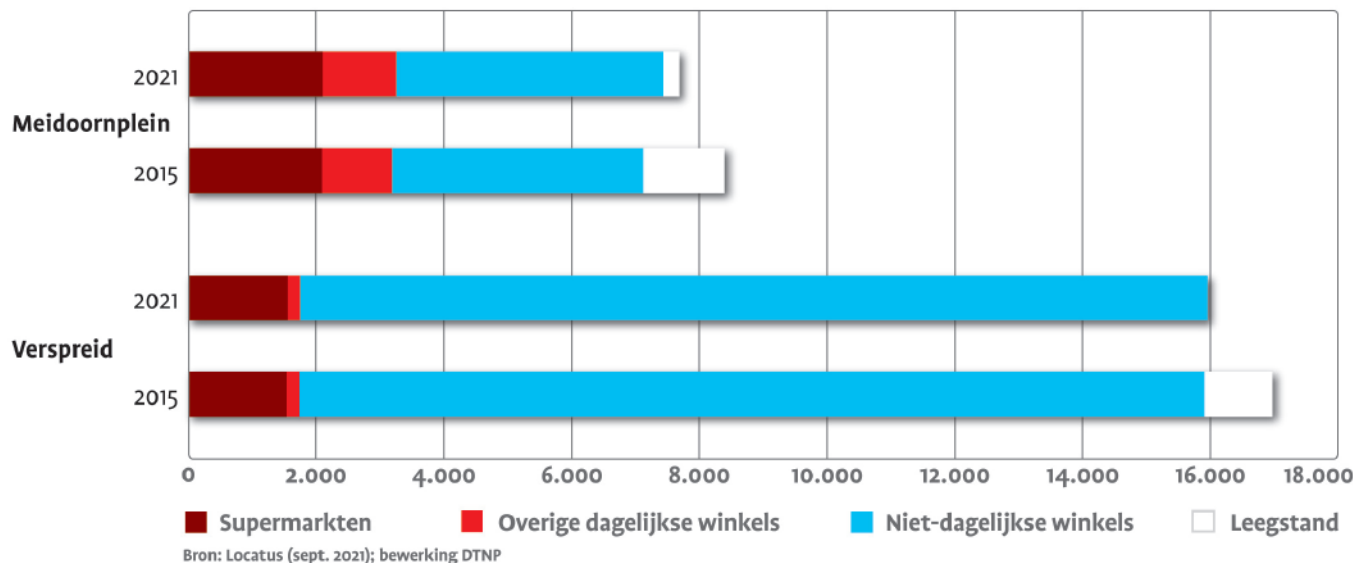
Het Meidoornplein is met circa 35 winkels het centrale winkelgebied van Wezep; hier bevindt zich zowel een uitgebreid dagelijks (13 vkp, ca. 3.250 m<sup>2</sup> wvo) als niet-dagelijks (22 vkp, ca. 4.200 m<sup>2</sup> wvo) winkelaanbod. Met twee supermarkten, Plus en Lidl (resp. ca. 1.400 en 700 m<sup>2</sup> wvo), diverse versspecialzaken en namen als Kruidvat, Hema en Zeeman heeft het centrum van Wezep een sterk lokaalverzorgend karakter voor de *dagelijkse boodschappen*. Naast detailhandel zijn er in het centrum ook horeca- (5 vkp, ca. 300 m<sup>2</sup> wvo) en dienstverlenings-bedrijven (6 vkp, ca. 600 m<sup>2</sup> wvo) gevestigd.

### Aanbodontwikkeling

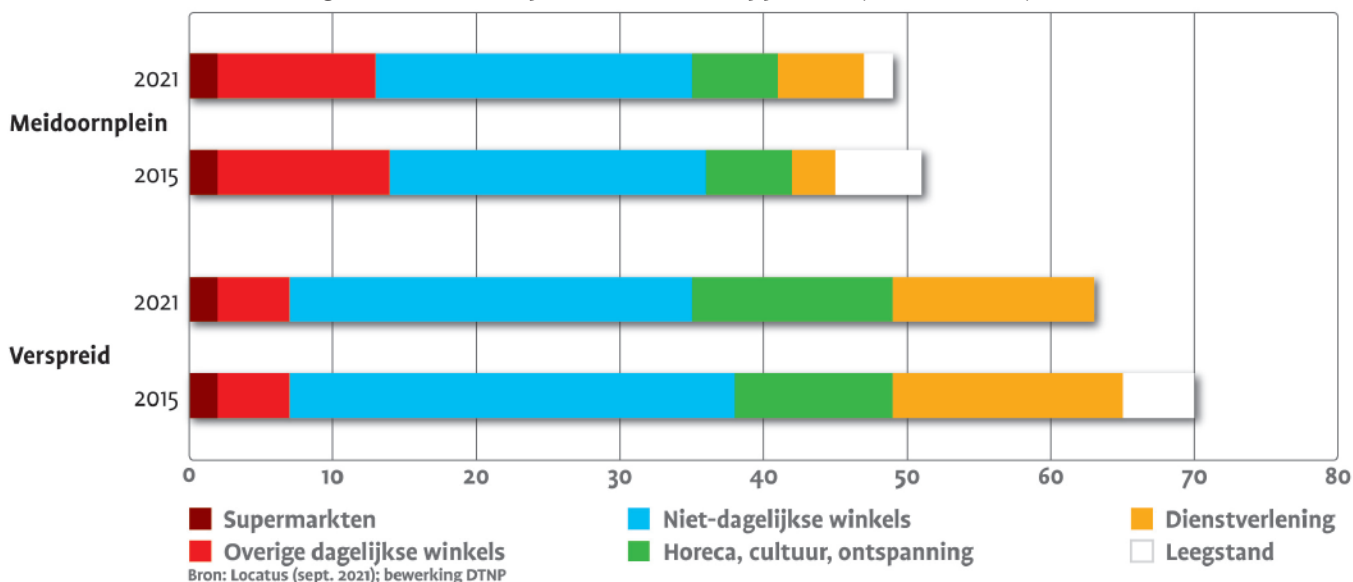
Ten opzichte van 2015 (ten tijde van het vorige DPO) is het winkelaanbod in Wezep relatief stabiel gebleven. Wel is de bibliotheek verplaatst en is het oude postkantoor gesloopt, in voorbereiding op de centrumplannen. Mede hierdoor is de leegstand in het centrum teruggebracht tot circa 250 m<sup>2</sup> wvo (2 vkp). Opvallend is dat ook de leegstand buiten het centrum is afgenomen: in totaal is circa 7% van de winkelmeters in Wezep inmiddels uit de markt genomen.

\* Bron: Distrifood Dynamics (jan. 2022).

Winkelaanbod Wezep in m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (bron: Locatus)



Voorzieningenaanbod Wezep in aantal verkooppunten (bron: Locatus)



### 1.3 Supermarktontwikkelingen en initiatieven

#### Uitgevoerde/vergunde ontwikkelingen\*

- Aldi aan de Zuiderzeestraatweg heeft in november 2021 een gemoderniseerde winkel geopend van circa 1.130 m<sup>2</sup> wvo.
- De Lidl-supermarkt aan het Meidoornplein (nu ca. 675 m<sup>2</sup> wvo) beschikt over een vergunning voor verplaatsing en uitbreiding van de supermarkt (tot ca. 1.340 m<sup>2</sup> wvo).

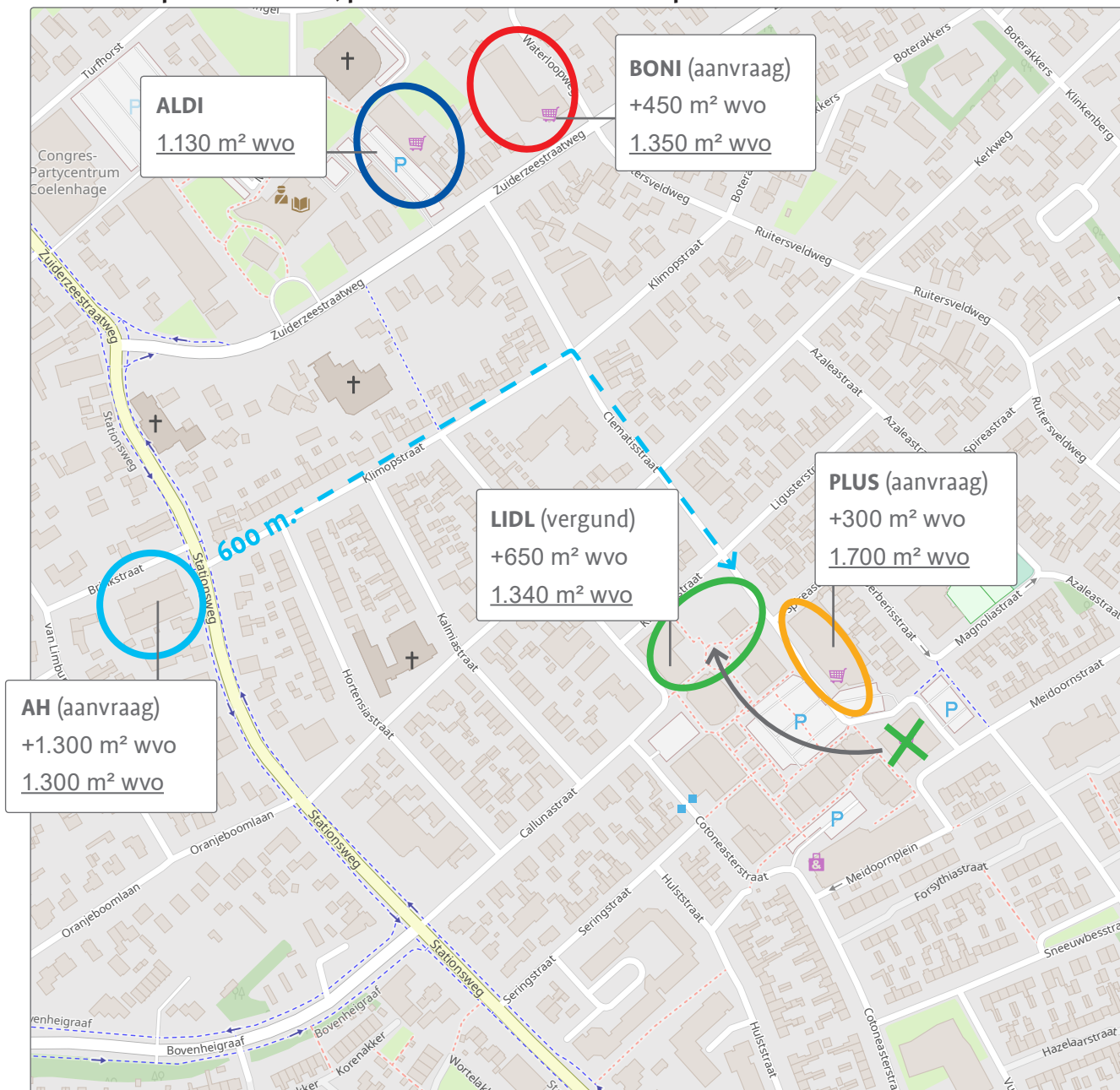
#### Voorliggende supermarktinitiatieven

Daarnaast heeft de gemeente Oldebroek drie vergunningaanvragen ontvangen. Het totaal van deze plannen bedraagt circa 2.150 m<sup>2</sup> wvo:

- De Plus-supermarkt aan het Meidoornplein (nu ca. 1.400 m<sup>2</sup> wvo\*) heeft een aanvraag ingediend om uit te breiden tot circa 1.700 m<sup>2</sup> wvo (op de huidige locatie).
- Ook is er een omgevingsvergunning aangevraagd voor transformatie van de voormalige Welkoop aan de Stationsweg naar een (AH-)supermarkt van ca. 1.300 m<sup>2</sup> wvo.
- Boni wil de huidige supermarkt (nu ca. 900 m<sup>2</sup> wvo) vernieuwen en uitbreiden, naar circa 1.350 m<sup>2</sup> wvo.

\* Alle oppervlaktes o.b.v. plantekeningen/vergunningaanvragen, zoals ontvangen door de gemeente Oldebroek.

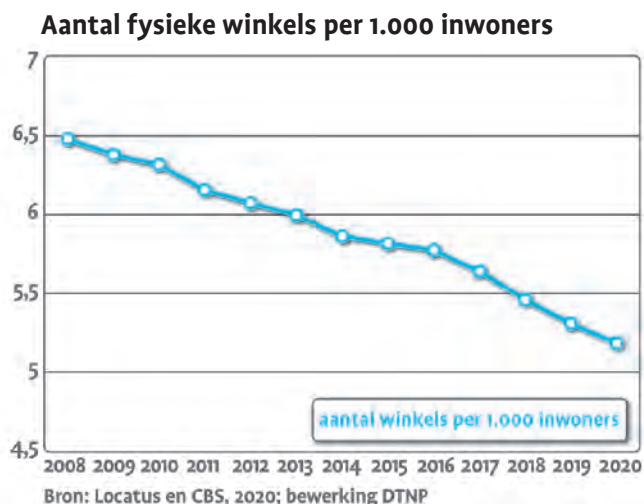
#### Overzicht supermarktaanbod, plannen en initiatieven in Wezep



## 1.4 Relevante landelijke trends

### Minder fysieke winkels door online winkelen

- De landelijke winkelmart en het gedrag van consumenten verandert voortdurend. De meest in het oog springende ontwikkeling is de continue groei van het online winkelen. In 2011 werd nog circa 11% van de bestedingen in de niet-dagelijkse sector online gedaan. Inmiddels is dit aandeel al opgelopen tot meer dan 25%.
- In de dagelijkse (boodschappen)sector is het aandeel online-bestedingen vooral de laatste paar jaar snel toegenomen (afgelopen twee jaar ongeveer verdubbeld) tot circa 5%. Deze toegenomen oriëntatie van de consument op online leidt tot een verminderde behoefte aan fysieke winkels.



- Voor boodschappen en andere (aanverwante) frequente benodigdheden brengt de consument nog altijd graag een bezoek aan het dorps- of wijkcentrum (zoals het Meidoornplein) in de directe nabijheid. Wel wordt de consument kritischer op ondermeer de aantrekkelijkheid van het aanbod en het bezoekgemak.

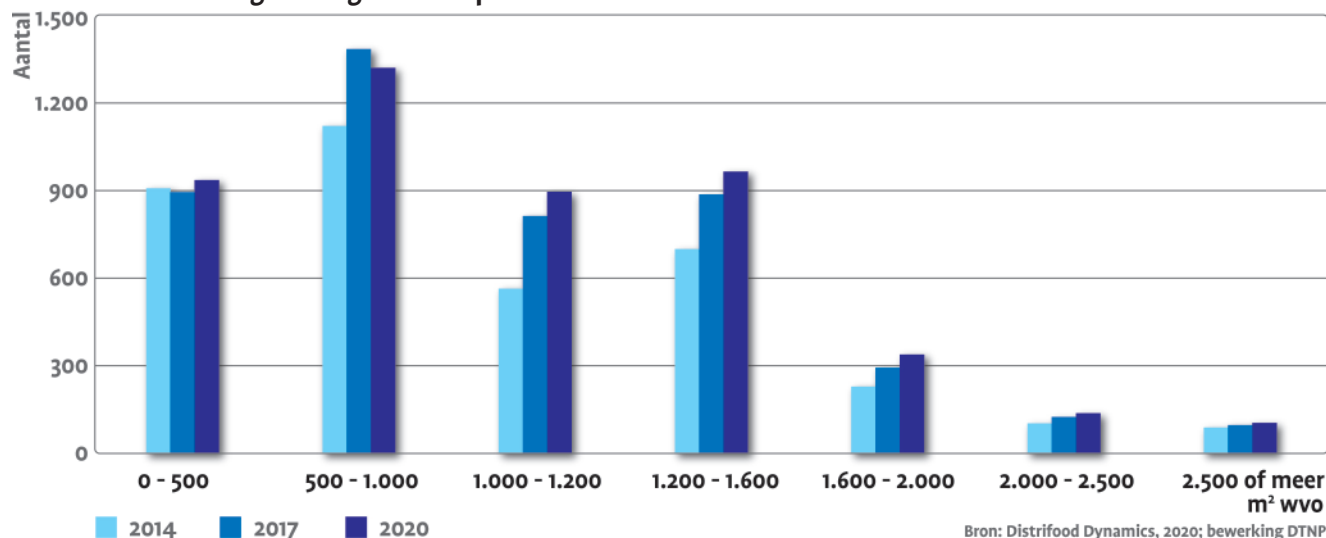
### Grote concurrentie supermarkten

- Supermarkten worden gemiddeld steeds groter. De kleinste supermarkten worden in toenemende mate overgeslagen door de mobielere consument, die behoefte heeft aan een groter assortiment (ruime keuze en specifieke voorkeuren). Hierdoor groeit de

gewenste maat voor supermarkten en neemt het aantal kleinere supermarkten, met incompleet assortiment, af.

- Met name supermarkten tussen 1.000 en 2.000 m<sup>2</sup> wvo sluiten goed aan bij de wensen van de consument (ruime opzet en assortiment). Deze categorie is de laatste jaren dan ook gegroeid (zie figuur).
- Het onderscheid tussen service- en discountformules vervaagt. Servicesupermarkten bieden in toenemende mate discountproducten aan en tegelijkertijd breidt het assortiment van discountsupermarkten uit (o.a. bake-off, meer vers en A-merken). Lidl is een duidelijk voorbeeld van een discountsupermarkt die steeds meer service biedt.

### Ontwikkeling schaalgrootte supermarkten

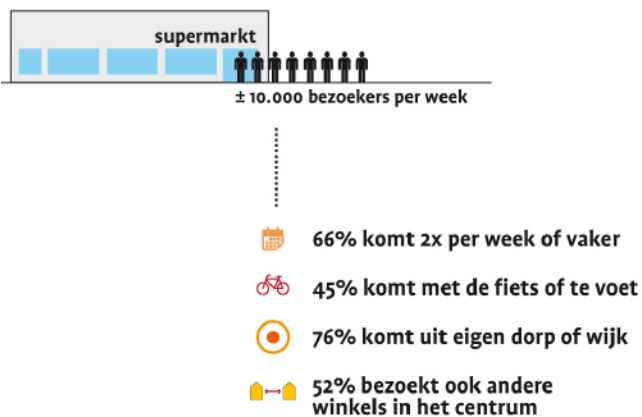




## Trekkersrol supermarkten

- Supermarkten zijn voor centrumgebieden zoals dat van Wezep veruit de belangrijkste publieksfunctie. Supermarkten trekken duizenden bezoekers per week, meer dan elke andere centrumfunctie.
- Overige voorzieningen kunnen profiteren van de grote bezoekersaantallen van supermarkten, mits de supermarkt goed gelegen is. De onderlinge afstand en zichtrelatie zijn daarbij bepalende factoren.

## Profiel gemiddelde bezoeker in Nederland

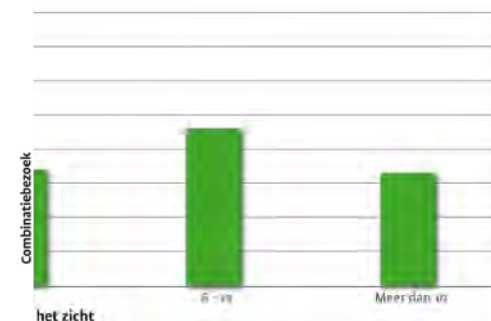
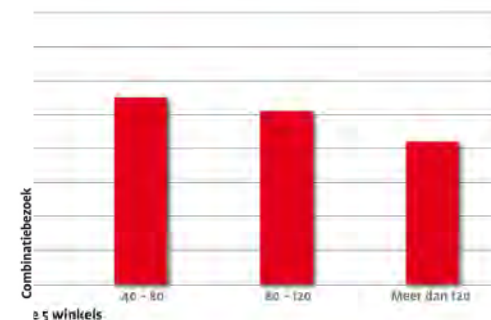
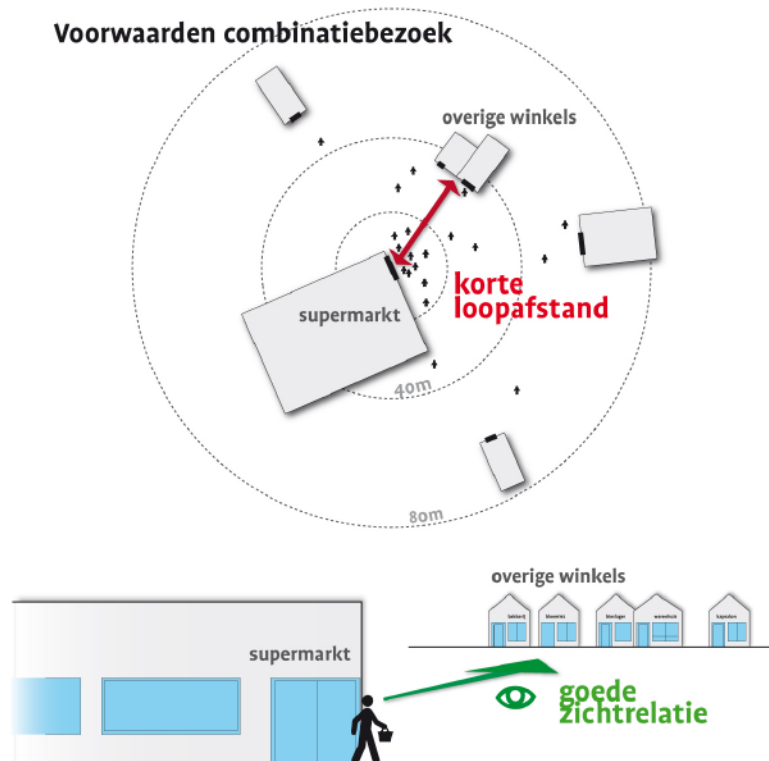


Bron: DTNP (2021), Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten

Uit onderzoek door DTNP (zie figuren hieronder) onder circa 3.700 respondenten in 25 dorps- en wijkcentra in Nederland blijkt dat circa 52% van de consumenten het supermarktbezoek combineert met een of meer andere dagelijkse en niet-dagelijkse winkels in hetzelfde winkelgebied. Dit geldt zowel voor service- als voor discountsupermarkten.

Het onderzoek toont aan dat het aandeel supermarktbezoekers dat ook andere winkels bezoekt toeneemt naarmate meer winkels dicht bij de supermarkt liggen. Daarnaast blijkt dat het combinatiebezoek toeneemt naarmate er meer winkels in het zicht van de ingang van de supermarkt liggen (zichtrelatie).

## Voorwaarden combinatiebezoek



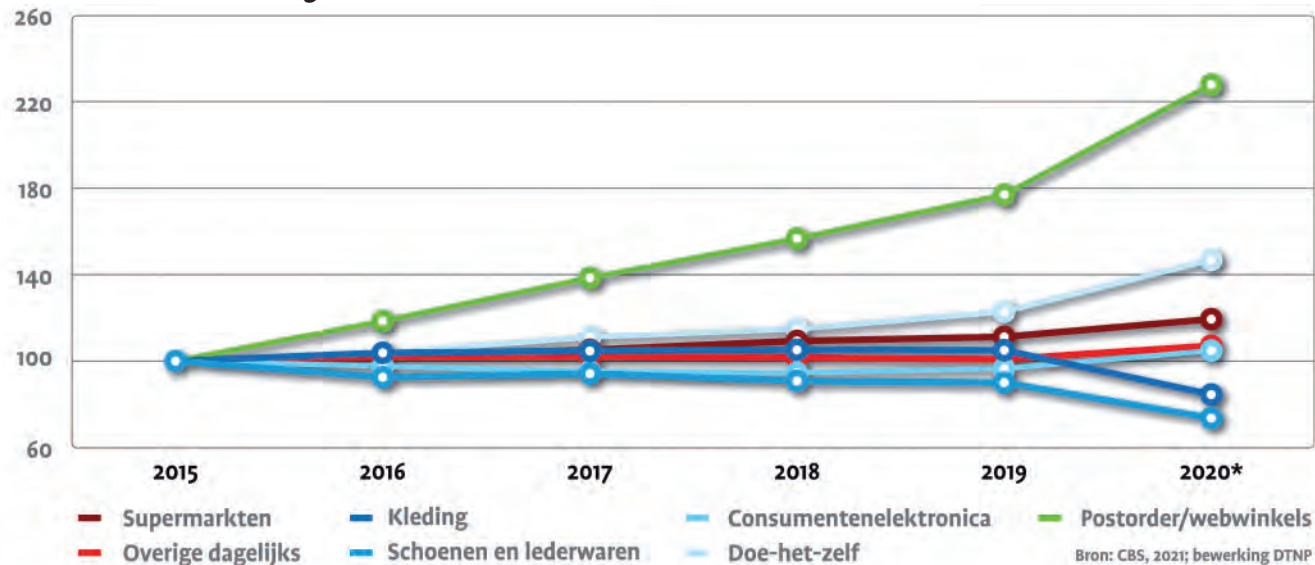
## Coronacrisis: nieuwe groepen consumenten online

De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat reeds ingezette ontwikkelingen in een stroomversnelling zijn gekomen. In de detailhandelssector hebben webwinkels, doe-het-zelfzaken en supermarkten het meeste profijt gehad van de coronacrisis. Consumenten deden (een deel van) hun gebruikelijke uitgaven in de horeca nu bij supermarkten of versspecialzaken. De horeca heeft dan ook een fikse tik gehad door de coronamaatregelen, evenals de modesector.

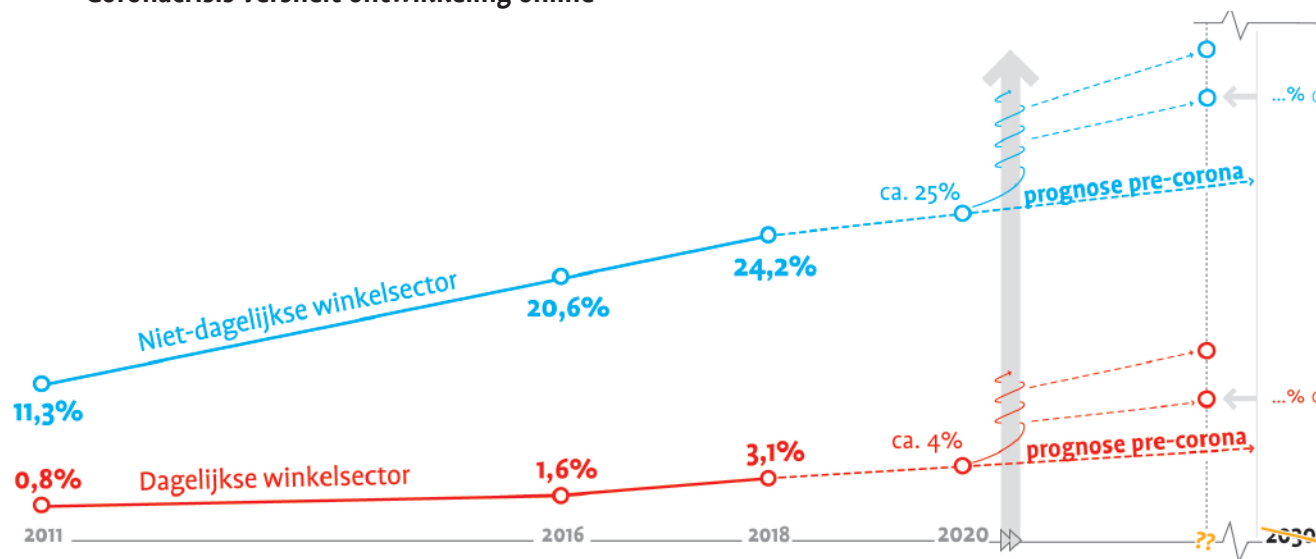
Tijdens de coronacrisis is het online winkelen verder toegenomen, ook in de dagelijkse sector. Nieuwe groepen consumenten hebben tijdens de coronacrisis kennisgemaakt met de gemakken van online bestellen en het laten bezorgen van boodschappen. De verwachting is dat een deel van deze versnelde groei online blijvend zal zijn.

Supermarkten hebben fors geïnvesteerd in de infrastructuur en de logistiek om hun online afdeling uit te breiden (o.a. distributiecentra, bezorgbusjes en personeel). Deze investering zorgt weer voor extra comfort bij de consument, zoals specifiekere bezorgtijden. Met name in de grote(re) steden heeft de consument een brede keuze: van abonnementsdiensten (o.a. Picnic of Hello Fresh) tot 'flitsbezorgers' (binnen 10 minuten de boodschappen in huis).

Index ontwikkeling omzet detailhandel



Coronacrisis versnelt ontwikkeling online



## 2 Marktruimte en -behoefte

### 2.1 Dagelijks aanbod

#### Kwantitatieve indicatie marktruimte

Om een inschatting te kunnen maken van de kwantitatieve behoefte aan dagelijks winkelaanbod (waaronder supermarkten) in Wezep, wordt een zogenaamd Distributieplanologisch Onderzoek (DPO) uitgevoerd. In deze berekening zijn diverse aspecten aan de vraag- en aanbodzijde van de supermarktsector meegenomen.

#### Inwoners verzorgingsgebied

Het primaire verzorgingsgebied van dagelijks aanbod in Wezep bestaat uit de inwoners in en om de eigen kern. Momenteel zijn dit, inclusief Hattermerbroek en verspreid gelegen woningen, circa 13.700 inwoners\*. Het CBS prognosticeert tot 2035 een lichte bevolkingsgroei in de gemeente\*\*. Voor deze indicatieve marktruimteberekening wordt uitgegaan van een proportionele groei voor de kern Wezep tot 13.900 in 2025. De daadwerkelijke bevolkingstoename zal afhankelijk zijn van de bouwplannen en het bouwtempo.

\* CBS Statline. (2020).

\*\* CBS Statline, regionale prognose 2020-2050 (2019).

#### Schematische weergave koopkrachtbinding en -toevloeiing



#### Indicatieve marktruimteberekening voor dagelijks winkelaanbod in Wezep\*

|                                                                                      | 2020             | 2025                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------|
| a Aantal inwoners in verzorgingsgebied (kern Wezep)                                  | 13.700           | 13.900                   |
| b Winkelomzet per hoofd (excl. btw en internet), gecorrigeerd voor gemiddeld inkomen | € 2.468          | € 2.468 à € 2.393        |
| c Koopkrachtbinding                                                                  | 87%              | 90%                      |
| d Verwachte winkelomzet uit verzorgingsgebied (excl. btw) $a * b * c$                | € 29,4 mln       | € 30,9 mln à € 29,9 mln  |
| e Aandeel vreemde koopkracht/koopkrachttoevloeiing                                   | 32%              | 32%                      |
| f Totale winkelomzet (excl. btw) $d / (1 - e)$                                       | € 43,3 mln       | € 45,4 mln à € 44,0 mln  |
| g Gemiddelde winkelomzet per m² wvo (excl. btw)                                      | € 7.577          | € 7.577                  |
| h Potentieel winkelaanbod $f / g$                                                    | ca. 5.700 m² wvo | ca. 6.000 à 5.800 m² wvo |
| i Huidig en toekomstig (vergund) winkelaanbod                                        | ca. 5.325 m² wvo | ca. 5.975 m² wvo         |
| j Huidige winkelomzet per m² wvo (excl. btw) $f / i$                                 | € 8.131          | € 7.598 à € 7.364        |
| k Indicatie uitbreidingsruimte $h - i$                                               | ca. 375 m² wvo   | nihil                    |
| l Vloerproductiviteit t.o.v. landelijk gemiddelde $j / g$                            | +7%              | 0% à -3%                 |

\* Voor een toelichting op de achtergronden van deze berekening verwijzen we naar de publicatie van Retail Insiders (2021), 'Omzetkengetallen 2020 ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek'.



### **Winkelomzet per hoofd en effect online aanbod**

De winkelomzet per hoofd is het gemiddelde bedrag dat consumenten jaarlijks besteden in fysieke dagelijkse winkels. Dit bedrag is exclusief btw. De winkelomzet per hoofd is gecorrigeerd voor het gemiddelde inkomen in Wezep (11% onder landelijk gemiddelde) én voor de bestedingen online. De uitgevoerde berekening gaat daarmee dus enkel over de bestedingen van consumenten in fysieke winkels.

Gezien de (landelijke) ontwikkelingen in de coronaperiode is voor 2025 ter indicatie een stijging van de online bestedingen doorgerekend in de winkelomzet per hoofd. In het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland (KSO2019) is een aandeel online boodschappen gemeten in Wezep van 2%. Voor 2025 is het percentage online bestedingen geschat op 5%. Dit is aan de conservatieve kant: de winkelomzet per hoofd daalt wellicht nog sneller!

### **Koopkrachtbinding**

Dit getal staat voor de mate waarin winkels erin slagen consumenten uit het primaire verzorgingsgebied aan zich te binden. In het KSO2019 is een binding van 87% gemeten. Uitgaande van de reeds gerealiseerde/vergunde plannen (uitbreiding Aldi en Lidl) wordt de toekomstige binding hier op 90% geschat. Kijkend naar de

regionale aanbodstructuur (zie kaart p. 2) is dit het maximaal haalbare (optimistische aanname).

### **Koopkrachttoevloeiing**

De koopkrachttoevloeiing beschrijft het percentage van de omzet dat door inwoners van buiten het primaire verzorgingsgebied gegenereerd wordt. In 2019 werd, na realisatie van de Boni-supermarkt in Oldebroek, in het koopstromenonderzoek een toevloeiing van 32% gemeten; een daling ten opzichte van eerdere jaren. In de indicatieve marktruimteberekening voor 2025 is aangenomen dat het lukt om dit aandeel vreemde koopkracht te behouden.

### **Gemiddelde winkelomzet**

De gemiddelde winkelomzet per m<sup>2</sup> wvo is in Nederland € 7.577. Om goed te kunnen functioneren hebben dagelijkse winkels in een gemeente als Oldebroek deze vloerproductiviteit ook grofweg nodig. In de huidige situatie functioneren dagelijkse winkels in Wezep nog boven dit landelijke gemiddelde.

### **Omvang dagelijkse winkelaanbod**

Op dit moment telt Wezep circa 5.325 m<sup>2</sup> wvo aan dagelijks winkelaanbod (ca. 4.105 m<sup>2</sup> wvo supermarkt en ca. 1.220 m<sup>2</sup> wvo overig dagelijks winkelaanbod). Voor de indicatieve marktruimteberekening voor 2025 is uitgegaan van het reeds

vergunde supermarktplan in Wezep (vergroting Lidl). Hiermee komt het totale aanbod op circa 6.000 m<sup>2</sup> wvo.

### **Analyse indicatieve uitbreidingsruimte**

Uit de berekening komt naar voren dat er in Wezep een potentieel dagelijks winkelaanbod is van circa 5.700 m<sup>2</sup> wvo. Dit blijft nagenoeg constant tot 2025. De bevolkingsgroei (toename omzetspotentieel) en de groei van het online boodschappen doen (afname fysieke omzet) heffen elkaar grofweg op.

Dit alles resulteert in een indicatieve uitbreidingsruimte van circa 400 à 600 m<sup>2</sup> wvo in de dagelijkse sector. Bij realisatie van het reeds vergunde Lidl-plan zal de marktsituatie in 2025 dus min of meer in balans zijn.

Aangezien de omzet per vierkante meter winkelvloeroppervlak in de toekomstige situatie op of (bij minder optimistische aannames) zelfs onder het landelijke gemiddelde komt te liggen, is er kwantitatief bekeken niet of nauwelijks uitbreidingsruimte meer. Bij een eventuele daling van consumentenbestedingen (ten gevolge van het online aanbod), binding en/of toevloeiing komt het functioneren verder onder druk te staan.

## 2.2 Niet-dagelijks aanbod

### Fysieke winkelbestedingen nemen verder af

Voor de niet-dagelijkse sector is een kwantitatieve marktruimteberekening minder eenduidig te maken dan voor de dagelijkse sector. De verschillen tussen de verdienmodellen van de verschillende branches binnen de niet-dagelijkse sector zijn dusdanig groot dat er al snel een vertekend beeld ontstaat. Voor deze sector is het daarom relevanter om naar de landelijke en lokale ontwikkelingen te kijken.

In het koopstromenonderzoek is voor het centrum van Wezep in de niet-dagelijkse sector (slechts) een binding vanuit de eigen gemeente van 11% gemeten. Dit percentage is bovendien gedaald ten opzichte van vier jaar eerder (15% in 2015). Hetzelfde beeld zien we in de gehele gemeente Oldebroek: zowel de lokale bestedingen als de bestedingen in omliggende gemeenten zijn gedaald, terwijl het aandeel online bestedingen in de niet-dagelijkse sector flink is toegenomen. Hiermee sluit Wezep aan bij het landelijke trendbeeld.

Deze trends tonen duidelijk aan dat de behoefte aan fysieke niet-dagelijkse winkels de laatste jaren sterk is afgenomen en dat deze ontwikkeling ook in de toekomst door zal zetten. Binnen

de niet-dagelijkse sector staat met name het modisch aanbod onder druk. Behoud van het huidige niet-dagelijkse winkelaanbod rondom het Meidoornplein is hiermee al een flinke opgave voor de komende jaren.

### Polarisatie winkelmarkt: lokale centra kansrijk

Als gevolg van het toegenomen internetwinkelen heeft er een polarisatie plaatsgevonden op de winkelmarkt: (zeer) grote binnensteden en lokale boodschappencentra doen het goed, terwijl in middelgrote centra (en de grotere dorpscentra) bezoekersaantallen zijn afgenomen. Met internet als alternatief aankoopkanaal is er geen noodzaak meer om verder weg (naar 'de stad') te gaan voor een doelgerichte aankoop; dorpscentra kunnen hiervan profiteren.

### Frequent-benodigde niet-dagelijkse artikelen

Bij een goede integratie van dagelijks en niet-dagelijks aanbod blijven er aan het Meidoornplein kansen voor retailers die zich richten op frequent-benodigde (non-food-) artikelen (o.a. Hema, Zeeman, bloemist) of op persoonlijke service en advies (o.a. opticien/audicien, elektronica, fietsen). Hierbij speelt combinatiebezoek met supermarkten (zie p. 6) een belangrijke rol. Ook zal het lokale centrumbezoek dan wel zo aantrekkelijk en laagdrempelig mogelijk moeten zijn.



Kans: integratie dagelijks en niet-dagelijks aanbod



Behoud huidig aanbod uitdaging voor Meidoornplein

## 3 Overwegingen

### 3.1 Laddertoets en Europese Dienstenrichtlijn

#### Goede motivatie cruciaal in ruimtelijk beleid

Bestemmingsplanregels worden regelmatig juridisch aangevochten, ook als het gaat om beperkingen in bijvoorbeeld branche en omvang voor detailhandel. Deze branchebeperkingen zijn meestal te vinden op perifere locaties, aangezien dit geen reguliere winkelgebieden zijn.

Met Raad van State-uitspraken in 2019 (inzake een casus in Appingedam) is extra aandacht ontstaan voor de Europese Dienstenrichtlijn (de Dienstenwet). Vestigingsbeperkingen voor (specifieke vormen van) detailhandel zijn met deze wet alleen juridisch houdbaar als de ‘noodzakelijkheid’ en de ‘evenredigheid’ evident zijn.\*

Met andere woorden, de volgende vragen moeten gesteld worden bij de toetsing aan het vigerend beleid:

---

\* Ook mogen regels niet discriminatoir zijn. In de praktijk wordt daar in Nederland altijd aan voldaan. De bijlage biedt een verdiepend kader op dit onderwerp.

- Is het nodig om deze regels te voeren om de beoogde beleidsdoelen te kunnen verwezenlijken?
- Gaan de regels niet verder dan nodig?
- Is sprake van consistent beleid?
- Zijn er geen minder beperkende regels om dezelfde doelen te behalen?
- Zijn beleidsdoelen en -regels gemotiveerd op basis van de actuele lokale situatie?

In de volgende paragraaf gaan we daarom in op de lokale beleidsstukken die van toepassing zijn op de voorliggende detailhandelsvraagstukken. Aan de hand van deze kaders kunnen vervolgens de effecten van de uitbreiding van Plus (par. 3.3), nieuwvestiging van AH (par. 3.4) en uitbreiding van Boni (par. 3.5) nader worden beoordeeld.

#### Ladder voor duurzame verstedelijking

Bij elke wijziging van het bestemmings-/omgevingsplan die een nieuwe stedelijke ontwikkeling (wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen) mogelijk maakt dient de Ladder voor duurzame verstedelijking te worden doorlopen (Laddertoets). Doel is de ruimte in stedelijke gebieden optimaal te benutten.

Bij gebleken behoefte aan toevoeging van stedelijke functies (waaronder winkels) dient

deze behoefte binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen te worden, voor een perifere (uitleg)locatie overwogen mag worden.

Aangezien de voorliggende supermarktiniciatieven uitgaan van bestaande (en reeds bestemde) detailhandelslocaties binnen het stedelijke gebied van Wezep, is het doorlopen van de Ladder voor duurzame verstedelijking hier niet noodzakelijk.

## 3.2 Lokaal en regionaal beleid

### Speerpunt gemeente: revitalisering centrum

De gemeente Oldebroek zet al jaren in op versterking van winkelcentrum Meidoornplein als compleet boodschappencentrum voor Wezep. Zo heeft de gemeenteraad in 2015 ingestemd met het 'Revitaliseringsplan' voor herinrichting van het centrumgebied.

Het gemeentelijk beleid voor detailhandel en het centrum is vastgelegd in diverse (door de raad vastgestelde) stukken:

- Bestemmingsplan Wezep West (2011): *"Er wordt (...) gestreefd om de detailhandel zoveel mogelijk te concentreren in of nabij het winkelcentrum Meidoornpassage/ Meidoornplein. (...) De elders gevestigde winkels kunnen op hun huidige locatie blijven zitten. Nieuwe winkelvestigingen zijn echter niet gewenst."*
- Structuurvisie (2013): *"Het commerciële hart van Wezep ligt in het winkelcentrum Meidoornpassage en het Meidoornplein."*
- Omgevingsvisie (2018): *"Streven is het behoud van een compleet voorzieningspakket in combinatie met een aantrekkelijk centrumgebied. Gewerkt wordt aan het versterken van het dorpshart op het Meidoornplein..."*

### Provinciaal beleid: winkels in winkelgebieden

De Provincie Gelderland heeft in haar omgevingsverordening (maart 2021) diverse regels opgenomen met betrekking tot detailhandel en specifiek voor vestiging van supermarkten:

- *"Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een supermarkt alleen mogelijk binnen of aansluitend aan een winkelcentrum of, als daaraan behoefte is, solitair in een woonwijk, tenzij vanwege bijzondere omstandigheden vestiging op zo'n locatie niet mogelijk is."*

In de toelichting wordt nader ingegaan op het belang van supermarkten voor centra en de onwenselijkheid van solitaire vestigingen:

- *"Supermarkten trekken veel bezoekers en zorgen voor synergie met ander dagelijks aanbod. Ze zijn daarom van belang voor de vitaliteit en het functioneren van winkelcentra als geheel."*
- *"In de meeste gevallen zijn supermarkten op perifere locaties vanuit een goede ruimtelijke ordening niet gewenst. Denk hierbij aan locaties op bedrijventerreinen, solitaire locaties aan de rand van een stad of perifere detailhandelslocaties die bedoeld zijn voor volumineuze goederen."*
- *"...de omvang van de supermarkt [dient] in overeenstemming te zijn met de verzor-*

*gingsfunctie en dienen er geen (blijvende) negatieve effecten op te treden op de bestaande detailhandelsstructuur."*



Herinrichting centrumgebied t.b.v. vitaal centrum



### 3.3 Effecten uitbreiding Plus (Meidoornplein)

#### Ondergemiddelde vloerproductiviteit in Wezep

De indicatieve marktruimteberekening laat zien dat het dagelijks winkelaanbod in Wezep, na realisatie van de vergunde supermarktuuitbreidingen van Lidl, min of meer in balans is.

Uitbreiding van de Plus-supermarkt aan het Meidoornplein (met ca. 300 m<sup>2</sup> wvo) zal dan ook leiden tot een daling van de gemiddelde vloerproductiviteit (omzet per m<sup>2</sup> wvo) in de dagelijkse sector. Bij gelijkblijvende binding en toevloeiing\* zal de gemiddelde vloerproductiviteit in de dagelijkse sector in Wezep uitkomen op circa 7% onder het landelijk gemiddelde.

#### Beperkte effecten op de winkelstructuur

In principe geldt dat een lagere vloerproductiviteit kan resulteren in verminderd functioneren van de winkels, en daarmee in een lager kwaliteitsniveau voor consumenten. De gevolgen van een dergelijke licht ondergemiddelde vloerproductiviteit zijn echter naar verwachting beperkt. Eventueel zouden overige (solitair

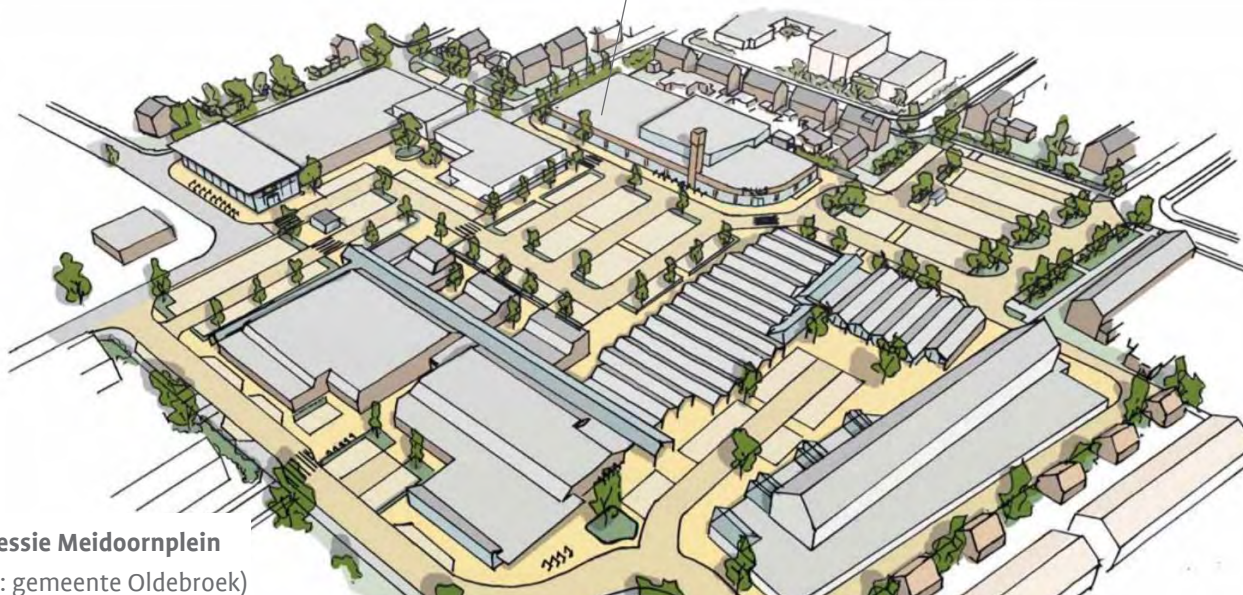
\* De effecten voor omliggende kernen zijn in dit scenario beperkt: de optimalisatie van de bestaande aanbodstructuur in Wezep leidt niet of nauwelijks tot veranderende consumentenstromen tussen Wezep en omliggende kernen (geen extra supermarkt).

gelegen) winkels in de dagelijkse sector (bakker, slager of, indien niet gemoderniseerd, Boni) als eerste enige negatieve effecten kunnen ondervinden van een bovenmatige uitbreiding van het (overige) supermarktaanbod.

De ondernemers in het winkelcentrum zullen juist kunnen profiteren van de modernisering van Lidl en Plus. Hiermee blijven niet alleen bezoekersaantallen op peil, er wordt ook een hoognodige ruimtelijke kwaliteitsslag gemaakt in het centrumgebied. De versterking van de positie van het centrale winkelgebied (positief effect) weegt daarmee ruimschoots op tegen de eventuele negatieve effecten elders (winkels buiten het centrumgebied).



Vernieuwing Plus versterkt positie en aantrekkelijkheid van winkelgebied Meidoornplein



Impressie Meidoornplein  
(Bron: gemeente Oldebroek)

### 3.4 Effecten nieuwvestiging AH (Stationsweg)

#### Forse daling vloerproductiviteit

Het toevoegen van een nieuwe aanbieder op een nieuwe supermarktllocatie heeft grote gevolgen voor de detailhandelsstructuur in Wezep en daarbuiten. Het toevoegen van circa 1.300 m<sup>2</sup> wvo in een min of meer verzadigde markt leidt tot een forse daling van de vloerproductiviteit (tot circa -20% t.o.v. het landelijk gemiddelde bij gelijkblijvende binding/toevloeiing).

Doordat deze ontwikkeling in zekere mate zal leiden tot meer bestedingen (een hogere binding én toevloeiing) in Wezep heeft het plan tevens gevolgen voor het aanbod in omliggende kernen. Immers: wanneer meer consumenten in dit scenario kiezen voor Wezep als aankooplocatie (vanwege de komst van een extra supermarkt(formule)) vallen elders bestedingen weg.

#### Negatieve effecten omliggende kernen

De totale gemiddelde vloerproductiviteit in Wezep zal hierdoor wellicht enigszins op peil blijven (circa -10% à -15% t.o.v. de landelijk gemiddelde vloerproductiviteit), maar dit gaat ten koste van omliggende kernen. Zeker gezien de continue groei van online (boodschappen-)

bestedingen, die de fysieke detailhandelsstructuur in de toekomst sowieso verder onder druk zet, zal dit een fors negatief effect hebben op het winkelaanbod in de regio.

#### Aantasting ruimtelijke detailhandelsstructuur

Daarnaast vormt de nieuwe supermarktllocatie een directe concurrent voor het dagelijkse winkelaanbod in het dorpscentrum aan het Meidoornplein. Gezien de afstand tussen beide locaties zal van combinatiebezoek niet of nauwelijks sprake zijn. Overigens zorgen ook de recente modernisering/vergroting van de Aldi-supermarkt en de aangevraagde uitbreiding van Boni (zie ook 3.5) om dezelfde reden voor een verzwakking van de positie van het dorpscentrum (zij het in mindere mate).

Zelfs bij vergroting van zowel Plus als Lidl leidt het toevoegen van een nieuwe solitaire supermarktllocatie tot een verhoogd risico op leegstand binnen en buiten het dorpscentrum. Dit staat haaks op de visie, het beleid en het handelen van de gemeente Oldebroek in de afgelopen jaren én is strijdig met het provinciale beleid.



Nieuwe supermarktllocatie concurrent Meidoornplein



Verschuiving koopstromen: negatieve effecten elders



### 3.5 Effecten uitbreiding Boni (Zuiderzeestraatweg/Waterloopweg)

#### Lichte daling vloerproductiviteit

Voor de kwantitatieve effectenanalyse van de modernisering en uitbreiding van de Boni-supermarkt geldt, evenals bij de (in omvang iets beperktere) Plus-uitbreiding, dat de gemiddelde vloerproductiviteit in de dagelijkse sector in Wezep onder het landelijk gemiddelde zakt. Er worden immers vierkante meters toegevoegd in een min of meer verzadigde markt.

Uitbreiding van de Boni-supermarkt (met ca. 450 m<sup>2</sup> wvo) zal bij gelijkblijvende binding en toevloeiing\* de gemiddelde vloerproductiviteit in de dagelijkse sector in Wezep uitkomen op circa 10% onder het landelijk gemiddelde.

#### Negatief effect op detailhandelsstructuur

Het effect van deze ondergemiddelde vloerproductiviteit *an sich* is (naar verwachting) beperkt. Toch heeft de vernieuwing en uitbreiding van de Boni-supermarkt, vanwege de solitaire ligging aan de Zuiderzeestraatweg wel een duidelijk

\* In dit scenario zijn er nauwelijks effecten voor omliggende kernen; de uitbreiding van de bestaande aanbodstructuur leidt niet of nauwelijks tot veranderende consumentenstromen tussen Wezep en omliggende kernen (geen extra supermarkt).

negatief effect op het dorpscentrum, en daarmee op de voorzieningenstructuur in Wezep.

Door het uitbreiden van een supermarkt *buiten het dorpscentrum* wordt de positie van het Meidoornplein verzwakt. De consument heeft in dit scenario meer opties om (comfortabel/compleet) de dagelijkse boodschappen te doen. Daardoor zal het aantal (supermarkt)bezoekers in het dorpscentrum naar verwachting lager komen te liggen dan wanneer de Boni niet wordt vernieuwd. Evenals bij de aanvraag van Albert Heijn aan de Stationsweg (en bij de reeds gerealiseerde modernisering/uitbreiding van de Aldi) geldt dat deze ontwikkeling haaks staat op de gemeentelijke ambities ter versterking van het dorpscentrum aan het Meidoornplein.

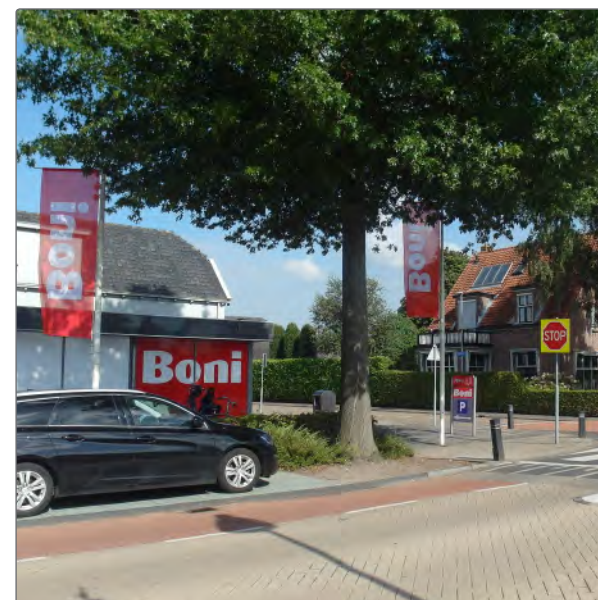
Aangezien het hier gaat om een bestaande supermarktllocatie is het negatieve effect van de uitbreiding (zowel kwalitatief als kwantitatief) overigens minder groot dan bij een eventuele nieuwvestiging (zoals aan de Stationsweg).

#### Pas op: potentieel risico op precedentwerking

De gemeente zou, op basis van positieve argumenten (bijv. vanuit een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit) in dit geval kunnen besluiten mee te werken aan het plan en daarmee het

(aanwezige, maar relatief beperkte) negatieve effect op de detailhandels- en voorzieningenstructuur in het dorp te accepteren.

Een dergelijk besluit dient echter weloverwogen én goed onderbouwd tot stand te komen. Het risico bestaat namelijk dat de gemeentelijke goedkeuring voor dit initiatief (en het plan van Aldi eerder) als precedent wordt aangehaald voor soortgelijke uitbreidingen/vernieuwingen op andere solitair gelegen detailhandelslocaties in de gemeente Oldebroek.



Vernieuwing Boni, buiten het centrum, heeft negatief effect op detailhandelsstructuur in Wezep

## 4 Conclusie

### **Uitbreidingen zetten functioneren onder druk**

Met de (reeds vergunde) uitbreiding van Lidl komen vraag en aanbod in de dagelijkse sector in Wezep min of meer in balans. Bij iedere verdere vergroting van het winkelaanbod, maar ook bij verdere toename van dagelijkse bestedingen op internet (o.a. corona), een lagere bevolkingsgroei of een verschuiving van lokale koopstromen (versterking aanbod elders), komt de lokale vloerproductiviteit al snel onder het landelijk gemiddelde te liggen.

### **Versterking Meidoornplein gewenst**

De uitbreiding en architectonische upgrade van de Plus-supermarkt in het centrum betekent een forse positieve kwaliteitsslag voor de aankooplocatie Meidoornplein, en daarmee voor het totale voorzieningenniveau in Wezep. Overige ondernemers in het centrum kunnen immers profiteren van de trekkracht van de twee (moderne) supermarkten aan een aantrekkelijk ingericht parkeerplein. Hoewel de vloerproductiviteit in de dagelijkse sector hierdoor iets onder het landelijk gemiddelde komt te liggen, is dit te rechtvaardigen vanuit het positieve effect op het algemene belang: een goed functionerend en toekomstbestendig dorpshart.

Economische overwegingen (gefocust op individuele aanbieders) spelen hierbij geen rol; het gaat om een goede ruimtelijke ordening en een duurzame (toekomstbestendige) voorzieningsstructuur in de hele gemeente.

### **Uitbreiding bestaande solitaire locatie risicovol**

De aanvraag van Boni, waarmee deze aanbieder in oppervlak de op een na grootste supermarkt in Wezep wordt, is vanuit detailhandelsperspectief (kwantitatief en kwalitatief) niet te onderbouwen. Versterking van deze supermarktlocatie doet afbreuk aan de positie van (en de investeringen in) het centrum.

Wanneer naast de uitbreidingen van Plus en Lidl (toch) ook met dit plan ingestemd wordt, zal de vloerproductiviteit verder dalen (tot ca. 14% onder het landelijke gemiddelde). Gezien de lokale aanbodstructuur, met twee centrumsupermarkten in elkaar aanvullende marktsegmenten en (in dit scenario) twee overige gedomerniseerde solitaire supermarkten, zullen vooral andere aanbieders in de dagelijkse sector (kleine, verouderde en/of ongunstig gelegen winkels) binnen en buiten Wezep als eerste de effecten ondervinden\*.

\* Het eventuele wegvallen van (solitair gelegen) winkels, als gevolg van een lagere vloerproductiviteit, betekent overigens niet dat het voorzieningenniveau voor de inwoners erop achteruit gaat. Een beperkt

### **Ontwikkeling nieuwe solitaire locatie ongewenst**

De nieuwvestiging van een vijfde supermarkt van ca. 1.300 m<sup>2</sup> wvo op een solitair gelegen locatie, draagt niet bij aan een vitaal dorpshart of een duurzame gemeentelijke winkelstructuur. De beoogde locatie aan de Stationsweg concurreert, zowel binnen Wezep als daarbuiten, met bestaande winkel- en centrumgebieden. In een tijd van toenemende internetbestedingen (en daarmee afnemend draagvlak voor publieksgerichte voorzieningen in dorpscentra) is dit een ongewenste ontwikkeling, die haaks staat op gevoerd beleid en reeds gedane investeringen.

### **To do: opstellen DSV en update bestemmingsplan**

Om in de toekomst gewenste initiatieven/ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste ontwikkelingen te ontmoedigen kan de gemeente Oldebroek, vanuit het principe van 'dynamiek door beleid', een gewenste supermarkt- of detailhandelsstructuur vaststellen (bijv. als bouwsteen in de omgevingsvisie)\*\*. Dit is een belangrijke eerste stap op weg naar vernieuwing van de bestemmings-/omgevingsplannen.

aantal eigentijdse supermarkten op locaties die bijdragen aan de totale structuur (dorpscentra) is een sterkere structuur, dan te veel en te kleine aanbieders op locaties waar ze weinig meerwaarde hebben en/of slecht ingepast zijn.

\*\* INretail/DTNP (2021) Dynamiek door Beleid, hoe de overheid de winkelstructuur vitaal houdt.





## Jurisprudentie Europese Dienstenrichtlijn

### Economische ordening is niet toegestaan

De Dienstenrichtlijn heeft als doel de concurrentie tussen dienstverrichters van lidstaten te bevorderen. In de Dienstenrichtlijn zijn economische vestigingseisen verboden.

Zo kunnen winkels niet worden geweigerd op basis van gebrek aan (economische) marktruimte, of het failliet gaan van andere winkels. Voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw of gebruik van land vallen niet onder de Dienstenrichtlijn. Hier liggen immers geen economische criteria aan ten grondslag.

### Ruimtelijke ordening is wel toegestaan

Het is en blijft dus toegestaan bestemmingen aan gronden toe te kennen. De Dienstenrichtlijn staat ook kwantitatieve of territoriale beperkingen toe, bijvoorbeeld op basis van bevolkingsomvang of van de minimale afstand tussen dienstverrichters.

Dergelijke beperkingen zijn toegestaan mits:

- Geen onderscheid naar nationaliteit plaatsvindt (discriminatieverbod);
- Eisen gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang (noodzaak);
- Eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is (evenredigheid).

In discussies over de regelgeving en planning voor winkels komt regelmatig de Europese Dienstenrichtlijn ter sprake, in Nederland verankerd in de Dienstenwet. Sommige partijen betogen dat winkelplanning vanwege de Dienstenrichtlijn niet (meer) mag. Dit is echter allerm minst het geval.

Ruimtelijk detailhandelsbeleid en beperkende regels over locaties, branches en oppervlaktes blijven toegestaan. Het is aan gemeenten (en andere overheden) om beleid en regels te maken en zij kunnen daarbij heel veel kanten op. De Raad van State toetst uiteindelijk zeer zorgvuldig of beleid en regels goed zijn onderbouwd, en dat blijkt vaak onvoldoende het geval.

### Beleid maken met voldoende motivering

Het is aan gemeenten, regio's en provincies om op basis van ruimtelijk relevante criteria en vanuit het belang van consumenten te bepalen welke winkelstructuur gewenst is. Mits voldoende concreet en ruimtelijk onderbouwd mogen overheden winkelontwikkelingen die hier niet aan bijdragen afwijzen en kunnen ontwikkelingen op gewenste locaties doorgang vinden, ondanks eventuele verdringingseffecten op locaties buiten de gewenste structuur. In de concurrerende verdringingsmarkt moeten marktpartijen en overheden in toenemende mate voorbereid zijn op juridische procedures.

Het aanvechten van onvoldoende gemotiveerde plannen kan voor concurrerende partijen het verschil betekenen tussen voortbestaan of niet. Het is hierbij belangrijk om erop te letten dat enkel een verwijzing naar de jurisprudentie niet genoeg is. De uitspraak uit de casus Appingedam maakt overheden bewust van de noodzaak beleidsregels deugdelijk (lees: vaak beter dan nu) te motiveren. Deze casus bevestigt dat een overheid daar niet te licht over moet denken: per situatie zullen niet alleen heel specifiek de passende regels afgewogen moeten worden, maar zal ook inzichtelijk gemaakt moeten worden waarom juist hier voor deze regeling is gekozen. Daarbij moeten de regels met onderzoek of gegevens specifiek onderbouwd worden.

Voorts dient beleid (specifieke maatregel) coherent en systematisch te worden toegepast. Dat betekent beleid hebben én uitvoeren (handhaven). Gelijke gevallen worden conform wetgeving immers gelijk behandeld. Een

niet zorgvuldig gemotiveerde uitzondering op het beleid schept een precedent. Consequent ruimtelijk beleid voeren is nodig om grip op de ruimtelijke winkel-structuur te kunnen houden. Een gewenste (centrum)ontwikkeling kan worden tegengehouden, doordat de beleidsmatige onderbouwing (relevantie) en de effectenafweging onvoldoende expliciet zijn gemaakt.

### **Ladder voor duurzame verstedelijking**

Bij elke wijziging van het bestemmings-/omgevingsplan die een nieuwe stedelijke ontwikkeling (wonen, werken, detailhandel en overige voorzieningen) mogelijk maakt dient de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' te worden doorlopen (Ladder-toets).

Doel is de ruimte in stedelijke gebieden optimaal te benutten. Bij gebleken behoefte aan toevoeging van stedelijke functies (waaronder winkels) dient deze behoefte binnen bestaand stedelijk gebied opgevangen te worden, voor een perifere (uitleg)locatie overwogen mag worden. De Ladder 'dwingt' de gemeente die het (gewijzigde) bestemmings-/omgevingsplan vaststelt eerst de vragen te beantwoorden:

- Is er nu of binnen een aantal jaar behoefte aan de uitbreiding?
- Wat zijn de effecten voor de bestaande en gewenste winkelstructuur?
- Zijn eventuele effecten (expliciet) meegenomen en afgewogen bij de besluitvorming (vaststelling door gemeenteraad)?

### **Distributieplanologisch onderzoek (DPO)**

Voorgaande betekent dat een distributieve berekening van de aanwezige (economische) marktruimte op zichzelf nog niet afdoende onderbouwing geeft voor een bepaalde winkelontwikkeling. Wel kan een distributieve berekening waardevol zijn als onderdeel van een ruimtelijke onderbouwing, bijvoorbeeld bij het bepalen van de actuele regionale behoefte, of van de effecten op de (beoogde) winkelstructuur.

### **De consument staat centraal**

In de jurisprudentie komt, in lijn met hetgeen in de Europese Dienstenrichtlijn staat, steeds naar voren dat het feit dat bestaande winkels meer concurrentie ondervinden of zelfs failliet gaan niet relevant is bij de beoordeling van winkelplannen. Deze verdringing kan in feite als 'gezonde dynamiek' worden gezien. In de jurisprudentie over duurzame ontwikting is de consument het uitgangspunt: deze dient op aanvaardbare afstand de geregelde aankopen te kunnen doen.

### **Rekening houden met effecten op leegstand**

Bij de beoordeling van winkelplannen dient daarnaast wel rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van en de mogelijke effecten op winkelleegstand. In het kader van een goede ruimtelijke ordening (duurzaam ruimtegebruik, leefbaarheid, veiligheid) moet leegstand zoveel mogelijk worden voorkomen.





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

