

Actualisatie DPO supermarktstructuur IJsselstein

september 2013

0. Bestuurlijke samenvatting

Seinpost heeft op verzoek van de gemeente IJsselstein haar second opinion over de supermarktstructuur uit juni 2011 geactualiseerd. Hieruit is de conclusie te trekken dat de uitkomsten van de update in 2013 niet significant anders zijn dan die uit 2011. De berekende distributieve ruimte is ca. 3150 – 3250 m² WVO (op een totaal van 8050 – 8150 m² WVO). Hierbij is rekening gehouden met een actuele prognose over de bevolkingsontwikkeling. De planvorming in winkelcentrum de Clinckhoeff en die in Panoven behelzen samen een totaal van ca. 3300 m² WVO.

De plannen verbeteren de spreiding van supermarkten over heel IJsselstein en passen bij de moderne trends en ontwikkelingen t.a.v. de positie van de supermarkt. Het supermarktaanbod moet een zo breed mogelijk pakket aan verschillende aanbieders hebben (prijs en service). De planvorming maakt het mogelijk ook een aantrekkelijk aanbod van discountsupermarkten in IJsselstein te huisvesten.

Het gemeentelijk beleid moet worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn en de meest recente jurisprudentie (uitspraken Raad van State). In de Dienstenrichtlijn zijn economische vestigingseisen verboden. Winkels kunnen niet worden geweigerd vanwege een gebrek aan economische marktruimte. Ook niet als dat leidt tot een faillissement bij andere winkels. Recente uitspraken van de Raad van State in bijvoorbeeld de gemeenten De Marne, Noordoostpolder en Laarbeek bevestigen deze beleidsrichting. Slechts indien sprake is van een ontwrichte verzorgingsstructuur voor de consument na realisatie van de plannen of een aantasting van het woon- en leefklimaat door mogelijk optredende leegstand, zal de Raad van State haar goedkeuring onthouden. Daarvan is in IJsselstein geen sprake. Er is immers voldoende distributieve ruimte en mocht een supermarkt of andere dagelijkse winkel zich toch niet kunnen handhaven, dan is er binnen een of twee km een alternatief beschikbaar.

De ingediende zienswijzen leveren geen nieuw inzicht op t.a.v. een ontwrichte verzorgingsstructuur of dreigende leegstand die het woon- en leefklimaat in IJsselstein of een deel daarvan aantast.

Aanleiding update

In juni 2011 heeft Seinpost Adviesbureau BV voor de gemeente IJsselstein een advies opgesteld over de supermarktstructuur. Concreet betrof het de vraag of er behalve voor een uitbreiding van het supermarktareaal in winkelcentrum de Clinckhoeff ook distributieve ruimte is voor supermarkten op de door de gemeente gewenste locaties in Panoven. Vanuit de markt is op de betreffende locatie interesse voor een full-servicesupermarkt en een discounter. Het advies betrof ook de eventuele impact die de beide ontwikkelingen op elkaar zouden kunnen hebben.

De planologische procedure voor het plangebied Panoven is reeds in gang gezet. Het is de bedoeling dat zich in Panoven een full-servicesupermarkt (PLUSmarkt) vestigt met een omvang van 1800 m² BVO én een discounter (ALDI) met een omvang van 1200 m² BVO.

Omdat het al weer twee jaar geleden is, wil de gemeente een actualisatie van het onderzoek uit 2011. De update betreft de actuele, relevante detailhandelsontwikkelingen (meer specifiek de supermarktbranche) en de eventuele gevolgen voor de situatie in IJsselstein. Ook dient ingegaan te worden op de betekenis van recente uitspraken van de Raad van State in vergelijkbare situaties als die in IJsselstein en de gevolgen hiervan voor de twee ingediende zienswijzen inzake de lopende planologische procedure.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

1. Trends en ontwikkelingen, veranderend koopgedrag (van belang voor het functioneren van supermarkten);
2. Omzetontwikkeling in de detailhandel en meer specifiek het supermarktsegment;
3. De update van het onderzoek uit 2011 met de meest recente gegevens;
4. Relevante recente jurisprudentie voor wat betreft de ruimtelijk-economische benadering
5. Reactie op de ingediende zienswijzen (op basis van de update en de jurisprudentie).

1. Trends en ontwikkelingen: Veranderend koopgedrag consument

Vijf structurele veranderingen...

De winkelmart verandert relatief snel en structureel. De sector verkeert in zwaar weer, wat zich uit in dalende omzetten en toenemende leegstand. Veelgenoemde oorzaken zijn:

1. Een overschot aan winkelmeters omdat het winkelaanbod de afgelopen decennia veel harder is gegroeid dan de vraag (inkomens, aantal inwoners): hierdoor daalt de vloerproductiviteit drastisch;
2. De vergrijzing van de samenleving: ouderen besteden anders en per saldo minder in de detailhandel dan jongeren, het aandeel MKB-bedrijven in de detailhandel zal drastisch dalen vanwege problemen met bedrijfsopvolging (relatief veel MKB-ondernemers zijn ouder dan 55);
3. De groei van internet als aankoopkanaal: in de non-foodsector wordt circa 10% online besteed, in de foodsector is dit circa 0,7%¹. De verwachting is dat het internetaandeel gaat toenemen;
4. Schaalvergroting in het aanbod: winkels verkopen steeds meer (branchevreemde) producten om de consument van keuze en gemak te voorzien, hierdoor neemt het aantal vierkante meters per winkel toe;
5. De economische recessie: vanwege een laag consumentenvertrouwen, toenemende werkloosheid en onzekerheid over het besteedbaar inkomen houdt de consument de hand op de knip.

Dat de omzetzakkingen nog niet hebben geleid tot grootschalige leegstand is het gevolg van het feit dat ondernemers hebben ingeteerd op reserves en zij doorgaans aan langjarige huurcontracten zijn gebonden. De komende periode zullen de omzetzakkingen zich vertalen in een afname van de detailhandelfuncties.

...maar ook het ruimtelijk koopgedrag van consumenten verandert

Toch is een nuancering op zijn plaats. Deze trends zijn algemeen en bieden geen verklaring voor het feit dat in een aantal winkelgebieden de afgelopen jaren de omzet is toegenomen². Wat blijkt; het ruimtelijk koopgedrag van consumenten verandert. De moderne, mobiele, goed geïnformeerde en veeleisende consument maakt scherpe keuzes bij het bezoek van winkelgebieden: winkelen met beleving, boodschappen doen met gemak.

Winkelen

Grote recreatieve winkelgebieden (plaatsen met > 60.000 m² winkelvloeroppervlak³ bieden de consument de beleving waar hij of zij naar op zoek is: een ruim en divers aanbod in een sfeervolle (historische) setting en een uitgebreid (hoogwaardig) horeca- en cultureel aanbod. De positieve omzetontwikkeling in grote recreatieve winkelgebieden komt door een toegenomen toevloeiing. Dit hangt samen met winkelen op basis van beleving, het funshoppen. Het Rabobank-onderzoek toont aan dat er een verband is tussen de toevloeiing en de ontwikkeling van de omzet en het aantal restaurants en cafés. Wanneer consumenten een dagje willen winkelen is afstand steeds minder een beperkende factor. De verblijfsduur wordt verlengd als 'het plaatje klopt' en er goede horecagelegenheden zijn, een goede lunchroom kan zelfs een hoofdmotief zijn om te kiezen voor een bepaald winkelgebied. De uitdaging in recreatieve winkelgebieden is om het winkelen tot een prettige bezigheid te maken, gezelligheid, koopjes en goede horeca. Maatschappelijke behoeftes als het verlangen naar bijzondere ervaringen, authenticiteit, in weinig tijd zoveel mogelijk 'fun' beleven en daarvoor bereid zijn te betalen, beïnvloeden de verschuiving in koopgedrag. En wellicht beïnvloedt de mediterrane 'smaakgevoelige en buiten de deur eten' cultuur de Nederlands consument; Nederland kent een terrascultuur en het aantal ijsalons, koffiecafés en lunchrooms neemt al jaren toe. In België is de kwaliteit van de horeca het belangrijkste criterium bij een bezoek

¹ Bron: Koopstromenonderzoek Randstad 2011, I&O Research, 2011

² Bron: Fun of functie, Rabobank, mei 2013

³ WVO, het voor de consument toegankelijke en zichtbare deel van een winkel

aan een winkelgebied. Sfeer en beleving zijn cruciaal om de moderne en veeleisende consument te bedienen.

Uiteraard gaat de omzetgroei in het ene winkelgebied ten koste van het andere, de totale koek is de afgelopen jaren immers kleiner geworden en zal nog kleiner worden. De middelgrote steden belanden in veel gevallen tussen wal en schip: te klein voor recreatief winkelen en te groot voor boodschappencentra. Veel middelgrote steden kampen met een relatief klein, kleurloos en eenzijdig samengesteld winkelaanbod ('de gebruikelijke ketens'), zonder echte trekkers en met te weinig beleving. Hierdoor zijn deze centra onaantrekkelijk geworden voor de consument. In deze centra vallen de hardste klappen in de detailhandel. In veel middelgrote binnensteden zijn de afgelopen jaren uitbreidingen gerealiseerd waarbij men bedacht dat de toevloeiing zou toenemen.

Hieruit kunnen we concluderen dat de schaalgrootte en kwaliteit van een winkelgebied de ontwikkelingsmogelijkheden bepalen.

Boodschappen doen

Het Rabobank-onderzoek toont tevens aan dat in kleinere plaatsen een positieve ontwikkeling van de omzet werd gerealiseerd doordat zij in staat zijn geweest om de eigen bevolking beter te binden voor de dagelijkse aankopen. Het functioneren van supermarkten is cruciaal bij de binding van consumenten voor de dagelijkse inkopen. In de sterk concurrerende Nederlandse supermarktsector kunnen supermarkten alleen goed functioneren als deze voldoen aan de eisen van de moderne consument. Die wil vooral veel gemak zodat de boodschappen in weinig tijd efficiënt kunnen worden aangekocht. Dat betekent: goed bereikbaar, makkelijk parkeren, maar bovenal veel keuze tegen een scherpe prijs en een aangename winkelbeleving (ruime gangpaden, nette uitstraling en een overzichtelijk gepositioneerd assortiment).

Doelgericht kopen

De bestedingen in de woon- en doe-het-zelfbranche staan sterk onder druk. Veel woonboulevards kampen met problemen omdat ze onvoldoende onderscheidend zijn (13 in een dozijn) en de consument maar matig kunnen boeien; op internet wemelt het inmiddels van de onderscheidende interieur- en woonwinkels. Uitzondering in de woonbranche is IKEA die met een zeer omvangrijk (design)assortiment tegen een betaalbare prijs dat levert waar (met name de jongere) consument om vraagt. Winkels in de periferie die doelgericht worden bezocht en weinig klantbeleving bieden zijn kwetsbaar; voor prijs en gemak is internet immers een aantrekkelijk alternatief. In branches als elektronica gaat inmiddels een aanzienlijk deel via het online kanaal.

Gemeenten en winkeliers kunnen zich niet verschuilen achter de recessie, vergrijzing of het internetshoppen. Het succes van een winkel of winkelgebied hangt af van de mate waarin een winkelier of winkelgebied inspeelt op de (veranderende) behoeften van de consument en het daarmee gepaard gaande koopgedrag. Winkeliers moeten zich afvragen wie hun doelgroep is. Dat gold altijd al, maar is nu belangrijker omdat de koek kleiner wordt. De mobiele, moderne, drukke en veeleisende consument maakt het allemaal weinig uit. Hij of zij is kritisch en bezoekt bewust winkelgebieden die voldoen aan het specifieke bezoekdoel: recreatief en op zoek naar sfeer en beleving of functioneel en op zoek naar snelheid en gemak.

2. Omzet detailhandel, meer specifiek de supermarkten

Landelijke ontwikkeling 2011-2013

Bedrijven in de detailhandel hebben in de periode mei 2012 – mei 2013 0,6 procent minder omzet

gerealiseerd⁴. De omzet bij winkels in voedings- en genotmiddelen (verkrijgbaar bij supermarkten, foodspeciaalzaken en alcohol- en tabakswinkels) was in mei 2013 echter 5,1 procent hoger dan in mei 2012. Supermarkten hebben hierin een aandeel van 79%⁵.

De omzet bij supermarkten is, ondanks de crisis, vanaf 2008 elk jaar toegenomen. In 2011 en 2012 was de omzetgroei bij supermarkten ten opzichte van de jaren ervoor respectievelijk 2,1 en 2,0%⁶. De omzetten bij foodspeciaalzaken zijn de afgelopen vier jaar daarentegen met circa 10 procent afgenomen. Supermarkten hebben in de periode 1 januari 2013 tot 1 mei 2013 volgens marktonderzoeker GfK de omzet zien toenemen met 3,7%. De omzetstijging zat vooral in het duurder worden van producten met als uitschieter de prijsstijging in groente en fruit (+11,5%). Het volume groeide echter nauwelijks.

Winkeliers in de non-foodsector behaalden volgens het CBS in mei 2013 3,6 procent minder omzet dan een jaar eerder. Het omzetvolume van de winkels in de non-foodsector kromp met 5,2 %. Alle branches behaalden minder omzet, maar winkels in consumentenelektronica en de doe-het-zelfzaken leden de grootste verliezen. Postorderbedrijven en internetwinkels realiseerden een omzetstijging van 11,3 %.

Prognose omzetontwikkeling detailhandel

Voor de komende jaren wordt een verdere krimp van de detailhandel verwacht. Het Economisch Bureau van de ING heeft de verwachtingen voor 2013 en 2014 naar beneden bijgesteld. De bank verwacht voor dit jaar een volumekrimp van 2,9 procent en voor volgend jaar een krimp van 1,4 procent. De terugval is volgens ING te wijten aan de dalende koopkracht van Nederlandse huishoudens. De aangekondigde extra bezuinigingen hebben een negatief effect op de vooruitzichten voor 2014. Supermarkten onttrekken zich aan de algehele malaise door in 2013 en 2014 een omzetgroei (prognose) te realiseren van respectievelijk 2,8% en 2,0%⁷. De groei bij supermarkten komt vooral door prijsstijgingen. Het volume neemt nauwelijks toe. Vanaf dit jaar zijn gemeenten bevoegd om (zonder beperkende voorwaarden) supermarkten op zondag open te stellen. Op zondagmiddagen worden vooral gemak producten als kant- en klaar maaltijden (pizza's) en diepvriesgroenten gekocht. De ruimere openingstijden van supermarkten hebben tot gevolg dat de foodspeciaalzaken steeds meer op 'eigen kracht' moeten functioneren om tegengewicht te bieden aan het supermarktgeweld. De foodspeciaalzaken zijn doorgaans op doordeweekse avonden en op zondag gesloten. Juist op die tijdstippen hebben de tweeverdieners tijd om de boodschappen te doen.

Supermarkten en hun onderscheid

De afstand tot de supermarkt is een belangrijk criterium bij het boodschappen doen. Maar vanwege de toegenomen mobiliteit wordt het eenvoudiger om meerdere supermarkten te bezoeken. Klanten wisselen dan ook steeds vaker tussen supermarkten en maken keuzes op basis van prijs, acties, keuze, kwaliteit van (vers)artikelen en de winkeluitstraling. In Nederland is sprake van een sterk concurrerende supermarktsector. De laatste jaren maken alle supermarkten in prijs en assortiment flinke sprongen vooruit. Supermarkten proberen zich te onderscheiden op assortiment, kwaliteit van vers, acties, laagste prijs en de netheid van de winkel. Vanwege de crisis en de gevolgen voor het huishoudboekje let de consument op de uitgaven in de supermarkt. Volgens het NIBUD is 71% van de mensen dit jaar van plan om te bezuinigen. Van die groep geeft 61% aan dit mede te doen door goedkopere supermarkten te bezoeken. Een gevarieerd supermarktaanbod met de duurdere full-servicesupermarkten en de goedkopere prijs- en discountsupermarkten zorgt ervoor dat de inwoners in de eigen kern boodschappen doen.

⁴ Bron: Conjunctuurbericht detailhandel, CBS, augustus 2013

⁵ Bron: Hoofd Bedrijfschap Detailhandel

⁶ Bron: CBS en GfK

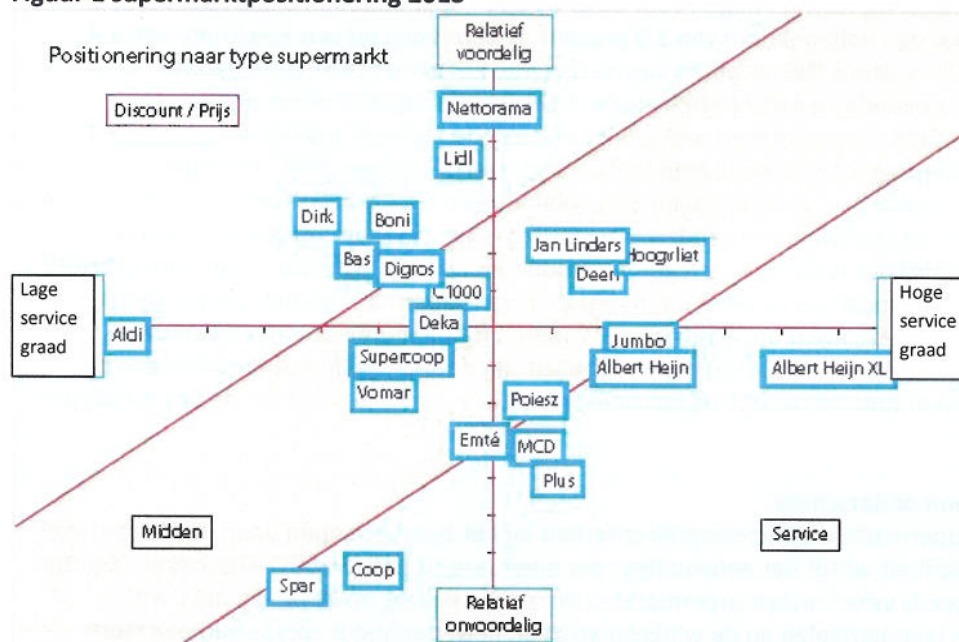
⁷ Bron: Sectorvisie Supermarkten, ING Economisch Bureau, juni 2013

In IJsselstein zijn de supermarktformules Albert Heijn, C1000 (2), JUMBO en PLUSmarkt gevestigd. Er zijn geen discounters. In figuur 1 ziet u de positionering van de supermarktformules in Nederland op basis van de criteria 'servicegraad en prijs'.

De supermarkten zijn onder te verdelen in discountsupermarkten, prijs/actiesupermarkten en de full-servicesupermarkten. De navolgende informatie over supermarktformules is gebaseerd op het meest recente consumentenonderzoek in de supermarktsector⁸ en bureaukennis van Seinpost Adviesbureau BV.

In het supermarktlandschap blijft de ALDI-formule (beoogde formule in Panoven) als enige harddiscounter over. De ALDI-formule onderscheidt zich met een uiterst smal assortiment (circa 850 artikelen met een beperkt aanbod vers), vooral op het aspect laagste prijs en acties met non-food producten. Discounters zijn op dit moment aantrekkelijk vanwege de (langdurige) recessie. Toch is de tendens van vergroting van het marktaandeel van discount-supermarkten al langer zichtbaar. ALDI noteerde in de eerste helft van dit jaar een kleine stijging en zag het marktaandeel met 0,1 procent groeien naar 7,9 procent. Daarmee hebben de prijsvechters (ALDI en Lidl) een gezamenlijk (record)marktaandeel van 14,6 procent behaald. Tijdens het vorige hoogtepunt van de recessie in 2004, was dat 13,8 procent. Inmiddels tellen de twee ketens in 2013 gezamenlijk 180 vestigingen meer (bron: Distrifood, augustus 2013).

Figuur 1 supermarktpositionering 2013



Bron: GfK, zomerrapport 2013

De C1000-formule positioneert zich met succes als 'de actiesupermarkt' met aantrekkelijke aanbiedingen; de supermarkt wordt hoog gewaardeerd op aanbiedingen en lage prijzen. De C1000-supermarkt doet het in aanbiedingen beter dan de partijen die de C1000-winkels hebben verdeeld: Albert Heijn, Jumbo en Coop. Na de overname van C1000 door Jumbo worden de C1000-formules waarschijnlijk uiterlijk in 2015 omgebouwd naar Jumbo (de C1000-formules in IJsselstein zijn niet verkocht aan Ahold of Coop). Het is dan afwachten hoe het prijs/serviceniveau zal zijn. De Jumbo-formule scoort als full-servicesupermarkt vooral goed op de compleetheit van het assortiment (alle artikelen aanwezig), de kwaliteit van de versafdeling en de netheid van de winkels. Albert Heijn is marktleider in Nederland en wordt als full-serviceformule hoog gewaardeerd om het ruime aanbod

⁸ Bron: Zomerrapport, Foodmagazine en GfK Nederland, juni 2013

(tot 30.000 artikelen⁹), de kwaliteit van vers en ook de bonusactie. PLUSmarkt doet het als full-servicesupermarkt wat minder, vooral wat betreft de versafdeling en de kwaliteit van de artikelen. Deze formule is relatief duur. Op het gebied van lage prijzen doen alleen Spar en Coop het minder goed. Wel scoort de PLUSmarkt hoog op netheid van de winkel en vriendelijkheid van het personeel.

Consumenteneisen

Voor consumenten zijn diverse factoren van belang bij het doen van dagelijkse inkopen. 'Afstand tot het aanbod' is een belangrijk criterium. Consumenten zijn in principe georiënteerd op het dichtstbijzijnde aanbod, in kernen/wijken verwachten consumenten binnen 1 à 2 kilometer een supermarkt. Echter; de moderne consument is mobiel, veeleisend en goed geïnformeerd (via internet, reclamefolders of door langs te gaan). Hierdoor spelen naast de afstand andere aspecten mee bij de keuze voor een supermarkt: onder meer de variatie in producten in de winkel, prijsverschillen, de mate van reclame/aanbiedingen en verschillen in service (netheid winkels, presentatie assortiment, vriendelijkheid personeel, etc.). In Nederland is sprake van een sterk concurrerende supermarktsector. De laatste jaren maken alle supermarkten in prijs en assortiment flinke sprongen vooruit.

Ook allerlei kenmerken van winkelgebieden spelen een rol, zoals bereikbaarheid, parkeermogelijkheden en de sfeer en uitstraling van het winkelgebied. Tot slot speelt ook de combinatie met andere doeleinden een rol. Een consument doet bijvoorbeeld boodschappen waar hij werkt en gaat ergens boodschappen doen na een familiebezoek. Kortom; de afstand tot de supermarkt is belangrijk, maar er zijn voldoende redenen te bedenken waarom een consument zijn boodschappen niet doet bij de dichtstbijzijnde supermarkt.

Consumenten bezoeken gemiddeld 2,7 keer per week een supermarkt waarvan circa 2 keer per week de preferente supermarkt en minder dan 1 keer per week de tweede of derde supermarkt¹⁰. De preferente supermarkt is doorgaans een servicesupermarkt: met een ruim assortiment voorziet deze de consument in principe van alle dagelijkse behoeften. Het aantal artikelen varieert per serviceformule waarbij ook de winkelomvang een rol speelt; C1000 biedt de consument ruim 11.000 artikelen en Albert Heijn tot 30.000 artikelen. Consumenten hebben doorgaans wel een preferente supermarkt, maar wisselen steeds vaker tussen supermarkten op basis van onder andere prijs en aanbiedingen. Vanwege de crisis verschuift het koopgedrag naar de goedkopere supermarkten. Door de gevolgen hiervan voor het huishoudboekje let de consument op de uitgaven in de supermarkt. Volgens het NIBUD is 71% van de mensen dit jaar (2013) van plan om te bezuinigen. Van die groep geeft 61% aan dit mede te doen door goedkopere supermarkten te bezoeken. Supermarkten verkopen steeds meer via aanbiedingen. Van elke supermarkteuro werd in het eerste kwartaal van dit jaar 17,8 procent via een aanbieding verkocht.

Supermarkten worden groter om beter aan de eisen van de consument te kunnen voldoen (ruime gangpaden, veel keuze en voorraad, aantrekkelijke presentatie assortiment, etc.). Als er geen of weinig uitbreidingsruimte is en een supermarkt toch uitbreidt, gaat dit ten koste van de vloerproductiviteit. Supermarkten nemen dan vanuit concurrentieoogpunt genoegen met een lagere vloerproductiviteit. Uiteraard is dit mogelijk tot een bepaalde ondergrens. Seinpost houdt in een DPO rekening met het mogelijke spanningsveld tussen de consumentenvraag naar ruime en moderne supermarkten en de vloerproductiviteit die supermarkten moeten realiseren om rendabel te kunnen exploiteren.

⁹ Bron: website Albert Heijn

¹⁰ Bron: Bedrijfsvergelijking 2012 Levensmiddelendetailhandel, Deloitte, september 2012

3. Update DPO t.a.v. de supermarkten in IJsselstein

In IJsselstein zijn de volgende supermarkten gevestigd:

Supermarkten IJsselstein¹¹

C1000 De Biezen 11	865 m ² WVO
C1000 W.C. de Clinckhoeff 2	840 m ² WVO
Jumbo Televisiebaan 102	890 m ² WVO
AH Basiliëpad 4	1400 m ² WVO
PLUS Praagsingel 62	915 m ² WVO
TOTAAL	4910 m ² WVO

De gemeente heeft de eigenaren van Winkelcentrum de Clinckhoeff medewerking toegezegd voor uitbreiding van het winkelgebied. Voor de supermarktsector betekent dit dat een discounter mag worden toegevoegd met een omvang van maximaal 1000 m² BVO en de C1000 mag uitbreiden tot 1500 m² BVO. De supermarkten krijgen een maximale omvang van 2500 m² BVO. Over de andere supermarkten (dan deze en die van Panoven) zijn geen plannen bekend en heeft de gemeente IJsselstein geen extra distributieve ruimte toegekend.

De verhouding in metrage BVO t.o.v. WVO is ongeveer 100:80. Alle berekeningen worden gemaakt in WVO. Daarom zijn de maximaal toegestane metrages in de Clinckhoeff straks 800 m² WVO voor de discounter en 1200 m² WVO voor de C1000. Deze cijfers nemen wij mee in onze update.

Seinpost heeft in 2011 de uitkomsten van het onderzoek dat BRO in 2009 heeft verricht vergeleken met haar eigen berekeningen. BRO becijferde een uitbreidingsruimte voor supermarkten van 2000 – 2600 m² WVO. Seinpost heeft een second opinion opgesteld. Seinpost komt tot een extra uitbreidingsruimte voor de supermarkten in IJsselstein (bovenop de uitkomsten van BRO) van maximaal 1000 - 1500 m² WVO. Tussen deze twee rekenwijze zijn enkele verschillen, die uiteengezet zijn in de second opinion. De belangrijkste is de vloerproductiviteit die Seinpost voor de toekomst lager becijfert en daarbij uitgaat van het landelijk gemiddelde voor IJsselstein.

Uitgangspunten van de Seinpost-berekening in 2011 waren:

- Bevolkingsomvang 2020: 33.750;
- Gemiddeld inkomen: 105% t.o.v. landelijk gemiddelde;
- Koopkrachtbinding maximaal 90% en toevloeiing maximaal 17%;
- Vloerproductiviteit supermarkten € 8672,-;
- Kooporiëntatie dagelijkse sector op supermarkten 83%.

De Seinpost-berekening voorziet in een maximaal extra areaal aan supermarkten van ca. 3300 m² WVO. Hierbij is rekening gehouden met het streven om, omdat dit segment in zijn geheel in IJsselstein ontbreekt, discountsupermarkten toe te voegen. Het discount-segment behaalt in 2013 een substantieel marktaandeel (14,6%) in de supermarktsector. De verwachting is dat dit aandeel zal toenemen. Seinpost houdt bij discounters als de ALDI en LIDL rekening met een non-food aandeel in de discountsupermarkten van 150 - 200 m² WVO. Dit metrage is geen deel van het DPO, omdat in het DPO alleen is gerekend met bestedingen in de dagelijkse sector.

Update DPO, situatie 2013

Het inwoneraantal is van groot belang voor het draagvlak van supermarkten. De meeste mensen doen de boodschappen zo dichtbij mogelijk. Volgens het CBS (bron CBS statLine, oktober 2011) zal het inwonertal van IJsselstein in de komende jaren dalen van 33.800 inwoners in 2013 tot ca. 32.000

¹¹ Gegevens afkomstig uit : IJsselstein, Ontwikkeling boodschappencentra binnen de detailhandelsstructuur, BRO 2009. De metrages zijn afkomstig van Locatus. Een check op de situatie op basis van de Supermarktids juni 2013 leverde geen substantiële verschillen op. Op basis van deze bron zou er ongeveer 200 m² WVO meer aanwezig zijn. De beide bronnen geven echter vaker een resultaat wat iets van elkaar afwijkt.

inwoners in 2023. Tot 2012 was er nog een groei.

Tegenover de prognose van het CBS uit 2011 staat het gegeven dat in IJsselstein tot en met 2016, volgens het gemeentelijke woningbouwprogramma, 482 woningen worden gerealiseerd. Bij een gemiddelde woningbezetting van 2,2 personen betekent dit ongeveer 1060 extra inwoners. Maar er zal in IJsselstein ook sprake zijn van gezinsverdunding (en een lagere woningbezetting). Het CBS geeft aan dat IJsselstein per 1 mei 2013 34.214 inwoners telde (400 meer dan de prognose uit 2011). Wij gaan al met al in onze berekeningen uit van een iets hoger aantal inwoners dan wij destijds (2011) verwachtten voor 2020: ongeveer 34.000 (ca. 214 minder dan nu het geval is).

Het besteedbaar inkomen per persoon in IJsselstein is volgens het CBS €15.600. Het landelijk gemiddelde is €14.800. Wij houden rekening met een correctie van 0,25 vanwege elasticiteit, dus de inkomenscorrectie bedraagt $5\% \times 0,25 = 1,25\%$.

Wij berekenen binnen het dagelijks assortiment de verdeling tussen het supermarktaandeel en andere aanbieders door dagelijkse bestedingen toe te rekenen aan winkels in levensmiddelen (supermarkten en versspecialisten) en drogisterijen (op basis van HBD-gegevens).

Er is inmiddels meer recente informatie beschikbaar over de koopkrachtbinding en toevloeiing. Deze is afkomstig uit het koopstromenonderzoek Randstad 2011. Uit de factsheet IJsselstein blijkt dat de binding in IJsselstein gemiddeld is voor gemeenten van vergelijkbare omvang (82%), er afvloeiing is naar Utrecht (5%) en toevloeiing uit met name Lopik. De toevloeiing wordt berekend op 8%. De binding vertoont een dalende tendens t.o.v. van het eerdere koopstromenonderzoek uit 2004 en de toevloeiing een stijgende. Dit sluit aan bij landelijke ontwikkelingen.

De koopkrachtbinding is met 82% gemiddeld voor dit soort plaatsen. Dat staat in de koopstromenrapportage en strookt ook met ervaringen van Seinpost. Toch is het zo dat er goede mogelijkheden zijn om dit getal te verhogen. Er ontbreekt immers het segment van de discounters. Het is aannemelijk dat de toevoeging van 2 discounters in IJsselstein (Panoven en de Clinckhoeff) behalve tot een verschuiving binnen de aankoopkanalen van de supermarkten in IJsselstein, ook tot een verhoging van de totale koopkrachtbinding in de dagelijkse sector zal leiden. Wij handhaven daarmee onze eerdere prognose dat de koopkrachtbinding zal stijgen tot ca. 90%.

Ook de toevloeiing zal door de komst van discounters toenemen. Wij denken met name uit de richting van Lopik. De afstand tot Panoven vanuit Lopik is ca. 11km, en vanuit Benschop ca. 5km. Gemiddeld is de koopkrachttoevloeiing in plaatsen zoals IJsselstein ongeveer 17%. De gemeten toevloeiing ligt echter lager. De gemeente Lopik telt 13.936 inwoners. De grootste kern in de gemeente is Lopik met ongeveer 5500 inwoners (bron: CBS). De afvloeiing van die gemeente naar IJsselstein is ongeveer 11% (Koopstromenonderzoek Randstad 2011). Er zijn twee supermarkten: Benschop en Lopik hebben beide een PLUSmarkt. Het discountaanbod ontbreekt volledig. Indien zich discounters vestigen in IJsselstein op relatief korte afstand van Lopik (ca. 6-10 km) dan is het logisch dat consumenten van de gemeente Lopik hiervan (ook) gebruik gaan maken. Het alternatief is de Lidl in Schoonhoven. De toevloeiing uit Lopik zou volgens deze redenering kunnen verhogen van 5% tot ongeveer 8%. De totale toevloeiing naar IJsselstein in de dagelijkse sector komt daarmee uit op ca. 11 tot 12%. Dit is iets lager dan destijds geraamd op basis van louter kengetallen.

De vloerproductiviteit van supermarkten is landelijk t.o.v. 2011 licht gestegen tot € 8737,- per m² WVO per jaar (bron HBD).¹² Uit de factsheet van het koopstromenonderzoek blijkt dat men een

¹² Algemeen bekend is dat de vloerproductiviteit van supermarkten in landelijke gebieden lager zijn dan in stedelijke gebieden. Dat kan ook, omdat de huisvestingslasten in landelijke gebieden relatief lager zijn dan in stedelijke gebieden. Naast een verschil tussen landelijke en stedelijke gebieden is er een verschil in vloerproductiviteit tussen regio's in Nederland. In het algemeen geldt dat hoe verder een supermarkt van de Randstad is gelegen, hoe lager de vloerproductiviteit kan zijn om rendabel te kunnen exploiteren. Hieraan ligt ten grondslag dat de huisvestingslasten in gebieden die perifeer liggen ten opzichte van de Randstad in het algemeen lager zijn dan in de Randstad. Het gemiddelde huurprijsniveau van een Nederlandse supermarkt bedraagt in 2011 €137,- per vierkante meter per jaar (bron:

vloerproductiviteit in de dagelijkse sector berekent van € 9889,- per m² WVO per jaar. Dat is erg hoog, volgens de opstellers van de rapportage over het koopstromenonderzoek zo'n 28% hoger dan in vergelijkbare situaties. Het aantal m² WVO per inwoner is in IJsselstein volgens de opstellers dan ook erg laag: 224 m² WVO per inwoner (bijna 31% lager). De plannen voor winkelcentrum de Clinckhoeff en Panoven zullen dit tekort (in grote mate) corrigeren. Wij gaan er derhalve van uit dat de erg hoge vloerproductiviteit zal dalen naar het landelijke gemiddelde. In aanvang zal het wellicht nog iets lager liggen omdat de consument (ook van buiten IJsselstein) zijn weg naar de nieuwe supermarkten zal moeten weten te vinden.

Uit al deze aannames berekenen wij volgens het Seinpost-draagvlakmodel voor IJsselstein een distributieve ruimte voor supermarkten van 8050 – 8150 m² WVO. Er is thans 4910 m² WVO aanwezig. Resteert 3150 – 3250 m² WVO uitbreidingsruimte voor supermarkten.

De plannen in Panoven betreffen voor de PLUSmarkt 1800 m² BVO (1500 m² WVO) en voor de ALDI 1200 m² BVO (1000 m² WVO). De ALDI heeft ca. 150 -200 m² WVO beschikbaar voor niet-dagelijkse artikelen. De totale uitbreiding in Panoven behelst in de dagelijkse sector derhalve ca. 2300 m² WVO. In de Clinckhoeff zijn plannen voor uitbreiding van de C1000 tot 1500 m² BVO (1200 m² WVO, thans 840 m² WVO) en een discounter van 1000 m² BVO (800 m² WVO). Ook hier is straks ongeveer 150 - 200 m² WVO niet-dagelijks in de discounter aanwezig. In totaal beslaat de uitbreiding hier derhalve in supermarktmeters voor dagelijkse artikelen ruim 1000 m² WVO. In totaal beslaan wordt derhalve door de plannen van Panoven en Clinckhoeff samen ongeveer 3300 m² WVO toegevoegd.

Conclusie van update

De toevoeging van supermarktmeters in Panoven en de Clinckhoeff samen, ca. 3300 m² WVO, is iets (ca. 100 - 200 m² WVO) groter dan de berekende DPO-uitkomst op basis van de meest recente gegevens uit het Koopstromenonderzoek Randstad 2011 factsheet IJsselstein, kentallen (HBD) en landelijke ervaringsgegevens. Maar dit valt in de foutmarge t.o.v. het totaal berekend oppervlak voor supermarkten van ongeveer 8000 m² WVO.

4. Recente Jurisprudentie

Centraal staat de vraag of de (leefbaarheids)situatie voor de consumenten in IJsselstein verbetert met de komst van 2 supermarkten (PLUSmarkt en ALDI). Hierbij sluiten wij aan bij de Europese Dienstenrichtlijn en recente uitspraken van de Raad van State inzake de beoordeling van nieuwe winkelinitiatieven met supermarkten.

Europese Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn staat sturing op economische ordening niet toe; de Wet ruimtelijke ordening is er niet om concurrentieverhoudingen te reguleren. In de Dienstenrichtlijn zijn economische vestigingseisen verboden. Winkels kunnen niet worden geweigerd vanwege een gebrek aan economische marktruimte. Ook niet als dat leidt tot een faillissement bij andere winkels. Slechts als er een duurzame ontwrichting van de bestaande verzorgingsstructuur dreigt inclusief een reële kans op aantasting van het woon-, leef- en ondernemingsklimaat, dient een gemeente medewerking te onthouden aan een nieuwe ontwikkeling. Van doorslaggevend belang is of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft, in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen.

De Dienstenrichtlijn staat echter kwantitatieve of territoriale beperkingen toe, mits (onder meer):

DTZ Zadelhoff). IJsselstein ligt aan de zuidelijke rand van de Randstad op de grens met goedkopere regio's. Voor IJsselstein gaan wij daarom uit van ongeveer het landelijk gemiddeld huurprijsniveau.

1. eisen gerechtvaardigd zijn om dwingende reden(en) van algemeen belang (noodzaak);
2. eisen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is (evenredigheid).

Recente uitspraken Raad van State

De kern van de beroepschriften is vaak dat er geen distributieve ruimte is voor een extra supermarkt of een vergroting van een supermarkt die een nieuw bestemmingsplan mogelijk maakt. Uit de jurisprudentie merken wij op dat het bestemmingsplan pas dan geen doorgang zou kunnen vinden indien de komst of uitbreiding van een supermarkt zou resulteren in duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Voor de vraag of er sprake is van een duurzame ontwrichting zijn een overaanbod in het verzorgingsgebied of mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen niet van doorslaggevende betekenis. Doorslaggevende criterium is of na het sluiten van een of meer voorzieningen voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkomen kunnen doen. Aan dat strenge criterium zal over het algemeen niet snel zijn voldaan, zodat de vrees voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau nog slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aanleiding kan zijn de vestiging van bepaalde soorten detailhandel in een bestemmingsplan uit te sluiten.

Wij hebben in de bijlage drie voorbeelden van recente procedures beschreven (Leens, Emmeloord en Aerle-Rixtel). Wij hebben belangrijke passages van de uitspraken afgedrukt. Hierbij laten wij ook zien dat er soms andere argumenten zijn waarom een goedkeuring wordt onthouden of de gemeente op basis van een 'tussenuitspraak' wordt gevraagd aanvullende informatie te leveren. Nogal eens wordt niet onderkend dat een ontwrichtende werking of leegstand voor de Raad van State geen argument vormde voor het (tijdelijk) onthouden van de goedkeuring maar een geheel andere (onvoldoende actuele gegevens, staatssteun of planologisch niet adequaat omschreven bestemmingen).

Deze uitzonderlijke omstandigheden doen zich in IJsselstein niet voor. In de second opinion uit 2011 en de update van het DPO supermarkten van 2013 is door Seinpost voldoende deugdelijk onderbouwd dat van een teveel aan m² WVO supermarkten geen sprake is. Ook zal voor de inwoners van IJsselstein het dagelijks aanbod beschikbaar blijven binnen maximaal 1 of 2 km (ook al zou er – wat niet wordt verwacht – een supermarkt verdwijnen).

Conclusie

Een vertaling van het ruimtelijk-juridisch kader naar de lokale situatie betekent dat de (leefbaarheids)situatie van consumenten bij de afweging van een supermarktinitiatief centraal staat. Dit betekent niet dat een marktruimteberekening (DPO) niet direct een functie heeft in de ruimtelijk-juridische afweging. In een DPO wordt berekend in hoeverre eventueel overcapaciteit aan detailhandel aan de orde is. In het geval dat overcapaciteit aan detailhandel dreigt, is het relevant in hoeverre een toename van leegstand gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat. Uit de actualisatie van het DPO voor de supermarkten in IJsselstein is geen sprake van een overaanbod. Met de uitbreidingen in winkelcentrum Clinckhoeff en de plannen in Panoven zijn vraag en aanbod ongeveer in evenwicht (zie update DPO). Bovendien wordt een bepaalde marktsegment (discount) toegevoegd.

5. Zienswijzen voorontwerpbestemmingsplan

Voordat inhoudelijk ingegaan wordt op de zienswijzen willen wij over de aannames bij en functie van een marktruimteberekening een kanttekening maken. Een berekening van de marktruimte is een inschatting op grond van een aantal (realistische) parameters worden ingesteld. Sommige parameters zijn goed te voorspellen (zoals de bevolkingsontwikkeling), andere aannames zijn afhankelijk van (maatschappelijke) ontwikkelingen en minder zeker (zoals de ontwikkeling van

internetbestedingen en consumentengedrag) en sommige aannames zijn moeilijk te voorspellen vanwege de complexiteit aan externe factoren ervan (zoals de ontwikkeling van de economische situatie en consumptieve bestedingen). Daarnaast zet schaalvergroting in de supermarktsector (los van de vraag of daar marktruimte voor is) zich onverminderd door. Supermarkten worden groter om beter aan de eisen van de consument (winkelbeleving, keuze, presentatie assortiment, etc.) te kunnen voldoen. Als er geen of weinig uitbreidingsruimte is en een supermarkt toch wordt uitgebreid, gaat dit ten koste van de vloerproductiviteit. Een berekening van de marktruimte moet daarom als richtinggevend worden gezien en niet als een volledig wetenschappelijk onderbouwde bewering.

NB. De uitbreidingsruimte voor supermarkten in een DPO heeft betrekking op de toekomstige situatie. In onderstaande reactie motiveert Seinpost Adviesbureau vanuit het lange termijnperspectief. Immers, investeringen die ondernemers plegen in de uitbreiding/verplaatsing/nieuwbouw van een supermarkt hebben betrekking op een langere periode.

Er zijn twee zienswijzen ingediend:

1. door C1000 Clinckhoeff e.a.
2. door Super de Boer Winkels B.V.

Wij geven hieronder een reactie voor zover het de ruimtelijk-economische insteek betreft.

Zienswijze C1000 Clinckhoeff e.a.

In de visie van de reclamanten voldoet het plan niet aan een “goede ruimtelijke onderbouwing”. Men verwijst naar het BRO-onderzoek waar i.v.m. de plannen van Clinckhoeff en Panoven zou zijn aangegeven dat deze planvorming niet zou kunnen worden onderbouwd zonder het uit de markt nemen van een supermarkt (Jumbo-vestiging aan de Televisiebaan). Men stelt dat op geen enkele wijze wordt gemotiveerd waarom men in het voorontwerpbestemmingsplan meer waarde hecht aan de second opinion van Seinpost Adviesbureau. De vestiging van de PLUS supermarkt zou in strijd zijn met de Nota Detailhandel, waarbij de nadruk ligt op het centrale winkelgebied van de binnenstad. Men stelt dat het accent moet komen liggen op de ontwikkeling van Winkelcentrum de Clinckhoeff waarbij ook de positie van Jumbo aan de Televisiebaan wordt beschermd. Men acht de stelling onaanvaardbaar dat vanwege voldoende mogelijkheden voor een goede invulling er geen leegstand wordt verwacht en er om die reden dus geen sprake is van duurzame ontwrichting.

Reactie Seinpost

De gemeente staat het vrij om advies in te winnen en een second opinion te vragen. Op basis van alle advisering bepaalt zij haar (ruimtelijk-economische) beleid. Seinpost berekende dat er voldoende distributieve ruimte is om alle supermarktplannen, ook die in Winkelcentrum de Clinckhoeff, uit te voeren. De update uit 2103 bevestigt dit beeld. BRO berekende in 2009 een tekort waardoor het voortbestaan van een bepaalde supermarkt wellicht in gevaar kan komen.

Voor een juridische afweging moet verwezen worden naar de Europese Dienstenrichtlijn en (recente) jurisprudentie. Hieruit is de conclusie te trekken dat deze afweging niet gebaseerd mag zijn op puur economische argumenten (concurrentie). Het betreft een afweging op basis van een ontwrichte distributieve structuur waarbij het woon- en leefklimaat (voor de inwoners) uitgangspunt is zowel voor wat betreft de verzorging als eventueel optredende leegstand. Hiervan is in IJsselstein geen sprake. Inwoners hebben op korte afstand (1 tot 2 km) verschillende alternatieven voorhanden en het voortbestaan van trekkers in winkelgebieden (waardoor der toekomst van dat gebied in gevaar komt) wordt niet betwist. Indien er in een enkel pand leegstand zou optreden, is dat geen aantasting van het woon- en leefklimaat die het gemeentelijk beleid in de weg kan staan maar behoort dit tot de verantwoordelijkheid van de betreffende eigenaar om hier oplossingen te bieden.

De nota detailhandel dateert uit 2007, het beleid t.a.v. de supermarkten is gebaseerd op onderzoek daarna. Supermarkten behoren tot het doen van boodschappen (zie ook het onderdeel trends en ontwikkelingen in deze notitie). Er zijn bij het bepalen van supermarktlocaties ruimtelijke afwegingen nodig betreffende leefbaarheid (afstand tot woonwijken), de mogelijkheden tot inpassing in een

gebied en verkeers- en parkeeraspecten. Juist daarom heeft de gemeente gemeend inzake de supermarktstructuur een eigen (nieuwe) afweging te maken en een evenwichtige spreiding van dagelijkse winkels over IJsselstein te bewerkstelligen (zie ook het arrest uit Aerle-Rixtel). Het centrumgebied van IJsselstein heeft een meer recreatieve functie. De winkels behoren vooral tot het niet-dagelijkse segment. Ze worden aangevuld met horeca en leisure. De centrumfunctie wordt daarbij in bepaalde mate ondersteund door foodwinkels waaronder een AH-supermarkt. De winkelfuncties voor het boodschappen stellen daarbij andere vestigingsvoorwaarden dan die voor het recreatief winkelen (zie het onderdeel trends en ontwikkelingen).

Zienswijze Super de Boer Winkels B.V. (Jumbo supermarkt Televisiebaan)

In de toelichting bij het voorontwerp zou staan dat het de verwachting is dat Jumbo Holding minimaal één van de twee supermarkten in IJsselstein zal afstoten. Deze aanname is onjuist. Door de ontwikkelingen in de Clinckhoeff en Panoven zou het risico bestaan dat een bestaande supermarkt zal verdwijnen. Hieruit trekt Jumbo Supermarkt Winkel B.V. de conclusie dat dit de vestiging betreft aan de Televisiebaan. Men verwijt het college van B&W dat deze handelwijze in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. Men stelt verder dat de gemeente geen leegstand verwacht omdat er voldoende mogelijkheden zijn voor een goed invulling en dat de gemeente geen duidelijk onderzoek gedaan heeft naar het risico op leegstand en het voorkomen daarvan. Er wordt gesteld dat niet volgehouden kan worden dat er geen sprake zal zijn van duurzame ontvruchting van de voorzieningenstructuur en onderbouwt dit met de zinsnede waarin de gemeente stelt dat met de voorgenomen ontwikkeling de bestaande detailhandelstructuur ingrijpend zal veranderen. Appellant verwijst naar het BRO-onderzoek. Verder stelt zij dat op basis van de Nota Detailhandel uit 2007 door de gemeente gekozen is voor de binnenstad als centraal winkelgebied. De ontwikkeling van een supermarkt buiten het centrale winkelgebied is hiermee in strijd.

Reactie Seinpost

Appellant stelt dat de opmerking over de uitgesproken verwachting t.a.v. het sluiten van een supermarkt door Jumbo Holding onterecht is. Dit is inderdaad juist. Uit de distributieve berekening blijkt dat er voor supermarkten in IJsselstein voldoende ruimte beschikbaar blijft ook na vestiging van 2 discounters en de planvorming in de Clinckhoeff. Ook in de update van 2013 (zie pagina 10) blijft deze conclusie overeind. De betreffende passage dient uit het bestemmingsplan te worden geschrapt.

Appellant gaat voorbij aan het gegeven dat er een second opinion is opgesteld. Op basis van alle onderzoeksrapportages inclusief de second opinion, is de gemeente gekomen tot haar besluit rond de supermarktstructuur. Wat betreft de inhoudelijke argumentatie verwijzen wij naar de reactie op de eerste zienswijze. Juist het feit dat er, nadat de Nota Detailhandel in 2007 is vastgesteld, extra onderzoek is verricht naar de boodschappenstructuur (door BRO en Seinpost) accentueert dat de gemeente zorgvuldig met dit aspect wil omgaan en dat dit breder wordt getrokken dan de binnenstad. Een stad als IJsselstein heeft ondersteunende wijk- en buurtwinkelgebieden die juist het doen van boodschappen mogelijk maken. Een centrum bestaat uit vooral niet-dagelijkse winkels. Om een breed palet aan soorten supermarkten te bieden en deze ruimtelijk evenwichtig te spreiden over de kern, is gekozen voor het voorgestane beleid om zowel in Panoven als de Clinckhoeff versterkingen aan te brengen.

Bijlage: Uitspraken Raad van State

Uitspraak 200808122/1/R3

De gemeenteraad van De Marne wil medewerking verlenen aan een concentratie van winkels waaronder supermarkten in het dorp Leens. Hiertegen werd bezwaar aangetekend. De Raad van State deed op 10 juni 2009 uitspraak.

Enkele relevante zinsneden uit de uitspraak van de Raad van State zijn:

“Anders dan [appellanten sub 1] alsmede Prisma Vastgoed en [appellant sub 2 A] hebben aangevoerd, noopt de omstandigheid van een overaanbod op zich, al dan niet in samenhang gezien met mogelijke nieuwe supermarktvoorzieningen in de omliggende gemeenten, niet tot de conclusie dat het voorzieningenniveau in de gemeente De Marne duurzaam zal worden ontwricht. Voor zover [appellanten sub 1] er op hebben gewezen dat uit het distributieplanologische onderzoek van Adviesburo Kardol volgt dat het stelsel van dorpssupermarkten in de gemeente De Marne teniet zal worden gedaan, wordt overwogen dat niet is uitgesloten en ook de raad zich heeft gerealiseerd dat als gevolg van de vestiging van twee supermarkten in het winkelconcentratiegebied van Leens de omzet van de dorpssupermarkten in de kernen Zoutkamp, Ulrum, Eenrum en Kruisweg zal verminderen en dat op termijn één of meer ondernemers van deze dorpssupermarkten de bedrijfsvoering zal moeten beëindigen. Ook deze aanname leidt evenwel niet reeds tot de conclusie dat het voorzieningenniveau in de gemeente duurzaam zal worden ontwricht. De vraag of zich een ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktsector zal voordoen, richt zich immers, zoals ook door [appellanten sub 1] alsmede Prisma Vastgoed en [appellant sub 2 A] ter zitting is beaamd, op de vraag of, ook na het mogelijk sluiten van enkele dorpssupermarkten, voor de inwoners van de gemeente een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. In dat kader overweegt de Afdeling dat reeds in de huidige situatie in slechts enkele van de kernen in de gemeente De Marne een, veelal kleine, supermarkt is gevestigd. De nieuwe winkelconcentratie in Leens, welke overigens wordt ondersteund door de plaatselijke winkeliersvereniging, faciliteert een versterking en vergroting van de winkelvoorzieningen ten gunste van alle inwoners van de gemeente. Niet is aannemelijk gemaakt dat de stelling van de raad dat zonder een dergelijke winkelconcentratie een verdere teruggang van de winkelvoorzieningen in de gemeente zich hoe dan ook zal voordoen, onjuist is.

Aannemelijk is dat de ontwikkeling van de winkelconcentratie in Leens gevolgen heeft voor de winkelvoorzieningen in andere kernen van de gemeente. De bedrijfsvoering van een of meer dorpssupermarkten zal naar niet is uitgesloten - versneld - worden beëindigd. De afstanden vanuit verschillende kernen in de gemeente tot de meest nabije supermarkten zullen daarmee worden vergroot. Ter zitting zijn voor verschillende scenario's de afstanden en de bereikbaarheid nader gezien. Uit hetgeen [appellanten sub 1] alsmede Prisma Vastgoed en [appellant sub 2 A] hebben aangevoerd, heeft de Afdeling niet de overtuiging verkregen dat voor een aanmerkelijk gedeelte van de inwoners van de gemeente door het te verwachten wegvallen van een of meer dorpssupermarkten wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van de dagelijkse boodschappen.

Gelet op al het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de supermarktbranche door de komst van twee nieuwe supermarkten in Leens niet behoeft te worden gevreesd. Onderzoek naar de vestiging van één in plaats van twee supermarkten in het winkelconcentratiegebied, hetwelk volgens Prisma Vastgoed en [appellant sub 2 A] ten onrechte is achterwege gebleven, zou, gelet op het vorenstaande, niet tot een andere conclusie leiden.”

Toch heeft de Raad van State de bezwaarden in het gelijk gesteld. Dat was niet vanwege een ontwrichte structuur, maar vanwege een niet voldoende onderbouwde financiële uitvoerbaarheid en

eventuele ongeoorloofde staatssteun:

”Aannemelijk is dat deze bijdragen voor een belangrijk gedeelte kunnen worden toegerekend aan de ontwikkeling van de winkelconcentratie. De Afdeling heeft niet kunnen vaststellen of de bijdragen in zoverre in de verkoopprijs zijn verdisconteerd. Niet is uitgesloten dat ook deze bijdragen, voor zover toe te rekenen aan de winkelconcentratie, aan de Commissie dienden te worden gemeld. Nu een melding niet heeft plaatsgevonden valt niet uit te sluiten dat zich strijd met artikel 87 EG voordoet. Hierbij komt dat het gemeentebestuur in de subsidieaanvraag voor het Waddenfonds van 15 oktober 2008 heeft gesteld dat het zonder de inzet van verschillende subsidies niet mogelijk is de winkelconcentratie te realiseren. De noodzakelijke ingreep in de openbare ruimte om dit project te kunnen realiseren is, aldus de subsidieaanvraag, van dermate grote omvang dat de gemeente dit niet uit eigen middelen kan betalen. Aangezien de voor de planontwikkeling benodigde gelden ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet alle beschikbaar waren en deze door het gemeentebestuur zelf van doorslaggevend belang worden geacht voor de uitvoering van het plan, heeft de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmingsplan in zoverre uitvoerbaar is. Overigens is ter zitting gebleken dat de benodigde gelden ook op dat moment nog niet alle beschikbaar waren.”

Uitspraak 201200385/1/T1/R2

De gemeente Noordoostpolder is bezig met de versterking van het Stadshart Emmeloord. Het laatste onderdeel is het Stadshart op De Deel (onder andere 10.200 m² detailhandel, horeca en dienstverlening). Op 5 december 2012 heeft de Raad van State een (tussen)uitspraak gedaan waarin zij beoordeelde dat onvoldoende zorgvuldigheid is betracht bij de afweging van belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Er was onvoldoende rekenschap gegeven van de effecten van (mogelijke) overcapaciteit aan detailhandel op de toename van de leegstand en de gevolgen voor het woon- en leefklimaat (leefbaarheid).

In deze uitspraak is ook over ontwricting gesproken en is impliciet de supermarktstructuur aan de orde gesteld:

“De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen aldus dat zij betogen dat de voorziene uitbreiding aan detailhandel zal leiden tot een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied. Hieromtrent overweegt de Afdeling evenwel dat voor de vraag of een duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of zich een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen voordoet. Het doorslaggevende criterium hiervoor is of ook na het sluiten van een of meer voorzieningen voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 10 juni 2009 in zaak nr. 200808122/1/R3. [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden die het plan voor detailhandel biedt, zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse inkopen. Voor zover [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen en De Hoge Dennen in dit kader erop hebben gewezen dat de uitgevoerde distributieplanologische onderzoeken ten onrechte niet zijn gebaseerd op voldoende recente gegevens, is de Afdeling van oordeel dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat andere invoergegevens zouden leiden tot een dermate afwijkende uitkomst in die zin, dat in die situatie wel een van duurzame ontwricting van het voorzieningenniveau zou ontstaan.”

Uitspraak 201207404/1/T1/R2

In Aerle-Rixtel wil de gemeente Laarbeek medewerking verlenen aan de vestiging van een ALDI op het bedrijventerrein. De Raad van State zegt in haar tussenuitspraak op 26 juni 2013 over de afwegingen van de gemeenteraad:

“ Niet in geschil is dat de vestiging van een supermarkt in het plangebied vanwege de ligging daarvan niet in overeenstemming is met het beleid zoals neergelegd in de detailhandelsnota. Indien de raad desondanks het plan dat in de bedoelde ontwikkeling voorziet wil vaststellen, dient hij deugdelijk te motiveren waarom hij in dit geval van het beleid wil afwijken. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling gebleken dat de raad weloverwogen tot afwijking van het beleid heeft besloten. Daarbij heeft de raad onder meer belang mogen toekennen aan de omstandigheden dat de realisatie van een supermarkt in het centrumgebied, daar waar dit volgens de detailhandelsnota zou moeten, mede vanwege het aantal benodigde parkeerplaatsen onmogelijk wordt geacht. Voorts heeft de raad belang mogen toekennen aan de voordelen die de voorziene ontwikkeling volgens hem met zich brengt en het feit dat het plangebied in de bedrijventerreinen structuurvisie is aangemerkt als ontwikkellocatie voor detailhandel. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij in dit geval is afgeweken van het beleid zoals neergelegd in de detailhandelsnota.”

En verderop:

“De Afdeling stelt voorop dat de Wet ruimtelijke ordening er niet toe strekt bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging in beginsel geen in aanmerking te nemen belang, tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenpatroon zal voordoen die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd. Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of sprake is van een overaanbod in het verzorgingsgebied en een mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar geldt als doorslaggevende criterium of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau blijft behouden in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen kunnen doen. De Afdeling acht in dit geval niet aannemelijk dat hiervan geen sprake zal zijn. Dit betoog faalt.”