

# Ruimtelijke spreiding en aanbod supermarkten

## Inleiding

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw vertonen Nederlandse supermarktketens een actief expansiebeleid. Voortdurend worden de grenzen opgezocht van de regels en uitgangspunten van de ruimtelijke ordening. Dit botst en schuurt regelmatig. We zullen daarom blijvend de vinger aan de pols moeten houden om ervoor te zorgen dat de maatschappelijk gewenste ruimtelijke ordening en de gewenste positie van supermarkten op elkaar aansluiten. In deze notitie geven wij, als RACD, aan welke vraagstukken momenteel spelen en doen wij suggesties hoe hiermee om te gaan.

## Marktontwikkeling

Tot in de jaren '70 was de situatie op het gebied van de levensmiddelenvoorziening overzichtelijk. In bijna iedere straat zat wel een kleine kruidenier die beleverd werd door lokale groothandelszaken. De kruidenierszaak was meestal niet groter dan een huiskamer. Eind jaren '70 kwamen de zelfbedieningszaken op, die langzaam uitgroeiden tot de welbekende supermarkten. In die tijd was het nog eenvoudig om vestigingspunten te verwerven en zijn er veel supermarkten geopend. Met name in de nieuwe woonwijken die werden ontwikkeld in groeikernen, zoals Zoetermeer, Haarlemmermeer, Capelle aan de IJssel en Helmond.

Deze 'eenvoudige' expansie is verleden tijd. Zo rond de eeuwwisseling begonnen supermarktorganisaties groei te zoeken in overnames en fusies. Jumbo en Albert Heijn zijn toen sterk gegroeid door overnames van formules als Super de Boer, Edah, C1000, Konmar. Het aantal verschillende formules is zodoende gedaald. Enige nieuwkomer is Lidl die zo'n twintig jaar geleden als discountformule is toetreden tot de markt. De werkelijke groei van het aantal supermarktvestigingen is nu gestagneerd en zelfs weer aan het dalen. In de top enkele jaren terug waren er totaal 5.000 supermarkten. Momenteel zijn er ongeveer 4.300. Daar tegenover staat dat het totale winkelareaal nog steeds toeneemt door schaalvergroting van de winkels.

De toenemende concurrentie tussen de formules en de schaarsheid van vestigingspunten zorgen ervoor dat er gevochten wordt om iedere nieuwe vestiging. Alle supermarktorganisaties hebben een team van acquireurs en onderzoekers die iedere dag bezig zijn om dorpen en steden uit te kammen en partijen te benaderen voor ontwikkelingsmogelijkheden. Daarnaast zijn deze teams actief met het optimaliseren en vergroten van vestigingen of het reloceren daarvan.

Nederland is met ruim 4.300 supermarkten en zo'n 0,26 m<sup>2</sup> wvo aan supermarktruimte per inwoner goed gevuld. De (markt)verhoudingen liggen redelijk vast. Albert Heijn, met ruim 900 winkels de marktleider, is voornamelijk aan het consolideren en optimaliseren. Lidl en Jumbo zijn nog wel agressief bezig nieuwe vestigingspunten te verwerven. Jumbo doet dat zowel door overnames, zoals de recente overname van Emté, als door het openen van nieuwe formules, zoals citystores en grote foodmarkten. Lidl is vooral actief met het zoeken naar nieuwe, grote (2.400 m<sup>2</sup>) winkels. Ook Aldi is na een formule-upgrade bezig met een agressieve verwerving van nieuwe vestigingspunten, temeer daar zij de afgelopen jaren veel marktaandeel hebben verloren aan de directe concurrent Lidl.

## Aansluiting bij centrumaanbod versus de buitenzijde

Voor het Stedelijk Gebied Eindhoven en het regionale detailhandelsbeleid zijn deze supermarktactiviteiten zeer relevant. Met name daar waar het gaat om nieuwe vestigingen, relocaties of uitbreiding van supermarkten. In feite zijn dit ruimtelijke vraagstukken waarbij de effecten van een ontwikkeling afgewogen moet worden tegen de gewenste detailhandelsstructuur. Dit geldt vooral voor de grotere ontwikkelingen. Kleinschalige ontwikkelingen, zoals de vestiging van een citystore in een binnenstad heeft slechts een geringe impact op het totaal. Hetzelfde geldt voor een interne optimalisering van de winkelindeling of een kleine uitbreiding van een winkel.

Een voorbeeld van een ontwikkeling die substantiële impact kan hebben op de detailhandelsstructuur is een supermarkt verplaatsing (al dan niet in combinatie met schaalvergroting van bijvoorbeeld 1.500 tot 4.000 m<sup>2</sup>) naar de rand van een stad of dorp of een andere locatie buiten de gewenste detailhandelsstructuur. Dit zijn supermarkten met een grote trekkracht en die zorgen voor een substantiële verschuiving van koopstromen.

Supermarktorganisaties gebruiken hiervoor veelal gekijkte argumenten om deze ontwikkelingen te verantwoorden. Denk aan de noodzaak van bredere gangpaden voor meer comfort, betere bevoorradingsmogelijkheden, meer gemak voor de klant, assortimentsverbetering, etc. Daarbij komt dat de realisatiekosten relatief laag zijn, er meer ruimte is voor parkeren en de autobereikbaarheid meestal goed is. Dit biedt optimale mogelijkheden voor (grote) supermarkten met een breed en ruim assortiment, mogelijk aangevuld met geïntegreerde horeca en veel vers-beleving. Voor de consument zijn gemak, ruimte, comfort en overzicht dan belangrijke pluspunten.

In praktijk gaat het echter ook om concurrentieversterking. Het aantrekken van meer omzet en schaalvergroting zal ten koste gaan van omzet bij andere (kleinschalige) winkels. Uiteindelijk gaat het dan ook meer om aanbodgerichte en economische formule-gedreven argumenten en niet zozeer om echte ruimtelijke vraag-gestuurde argumenten. De vraag welke toegevoegde waarde de winkel namelijk heeft voor de omgeving en de detailhandelsstructuur in zijn totaliteit is namelijk nog niet beantwoord.

Bij planinitiatieven dient dit nadrukkelijk in ogenschouw genomen te worden. En moet een duidelijk onderscheid gemaakt te worden in ruimtelijke en economische overwegingen, ook al zijn deze soms moeilijk te benoemen of hebben ze veel verband met elkaar.

## Regionaal beleid

Het detailhandelsbeleid van het Stedelijk Gebied Eindhoven streeft naar een heldere en evenwichtige voorzieningenstructuur, waarbij onderscheid en complementariteit van winkelgebieden centraal staan. Clustering van detailhandel in winkelgebieden en het afbouwen van de verspreide bewinkeling is daarin de uitdaging. Bundeling van detailhandel in centra vormt een belangrijk element in het beleid. Ontwikkelingen worden bij voorkeur gefaciliteerd in- of aangrenzend aan de bestaande winkelgebieden.

Dit beleidsprincipe geeft aan dat vestiging van supermarkten buiten centrumgebieden en op perifere locaties niet wordt beoogd. Uitgesloten wordt dit evenmin. In het beleid wordt namelijk nadrukkelijk het belang van supermarkten onderkend. Supermarkten dragen in positieve zin bij aan de leefbaarheid van kernen en woonbuurten. Ze voorzien in de verzorging van bewoners, dragen bij aan de leefbaarheid, hebben een functie als ontmoetingspunt en creëren door hun trekkracht vaak ook draagvlak voor andere publieksgerichte voorzieningen.

Vanuit het beleid heeft het de voorkeur om supermarkten te vestigen in of aan de rand van centrumgebieden. Het begrip 'aan de rand' is echter rekbaar en zal per situatie moeten worden afgewogen. Het uiteindelijke doel is dat er een fysieke en visuele relatie is met het overige delen van het centrumgebied, zodat combinatiebezoeken worden gestimuleerd. Er kunnen echter in de praktijk situaties zijn waarbij de werkelijke fysieke afstand misschien groot is, maar er toch sprake is van combinatiebezoeken en uiteindelijk een toegevoegde waarde voor het centrumgebied.

Verder wordt waarde gehecht aan de leefbaarheid in kleine kernen, buurten en wijken. Hier dient, volgens het beleid, uiterst voorzichtig te worden omgesprongen met solitaire reguliere supermarkten, die een zekere verzorging bieden voor deze kernen, buurten en wijken. In gevallen wanneer de afstand tot een (volwaardig) centrumgebied te groot is, is een lokaal verzorgende supermarkt een goede aanvulling en mogelijk inpasbaar. Ook hier is een dergelijke afweging geheel maatwerk en afhankelijk van de specifieke lokale situatie.

Het detailhandelsbeleid geeft daarmee heldere kaders die tegelijk ook ruimte geven voor uitzonderingen, mits een goede ruimtelijke afweging wordt gemaakt. Het uiteindelijke doel is dat supermarktformules zich gaan voegen naar het beleid en zodoende een toegevoegde waarde bieden aan de detailhandelsstructuur in zijn totaliteit.

## Dilemma's

Naast de rationele ruimtelijke afwegingen zien we in de praktijk ook andere factoren een rol spelen in de afweging of zijn er redenen om toch (noodzakelijkerwijs) af te wijken van het beleid. Enkele voorbeelden:

- Hiaten in het bestemmingsplan maken een ontwikkelingen mogelijk (vrij zeldzaam tegenwoordig);
- In het verleden zijn toezeggingen gedaan of juridische constructies opgetuigd waardoor de gemeente wel moet meewerken;
- Supermarkten zitten beknelde en zoeken een oplossing om wel te kunnen functioneren;
- De (politieke of maatschappelijke) druk is groot, of er lopen andere belangen die prioriteit krijgen, bijvoorbeeld een koppeldeal met werkgelegenheid, ruimtelijke of sociale zaken.

Wees hierop bedacht. Maar wees ook reëel dat een dergelijk argument relevant kan zijn en redenen geven toch af te wijken van de in de visie gestelde kaders. In die geval zal echter nadrukkelijk moeten worden aangegeven waarom (toch) wordt afgeweken en welke effecten worden voorzien. Een dergelijke transparante verantwoording draagt bij aan een goede afweging.

De krachten die ervoor zorgen dat er ondanks beleidsregels toch een (solitaire) supermarkt komt zijn al met al heel divers. Meestal wijzen de acquireurs van bestaande supermarkten in het centrum of elders erop dat ze niet goed kunnen functioneren en overlast veroorzaken. Door morele of bestuurlijke druk in combinatie met een juridische basis wordt het dan toch toegestaan. Dit was bijvoorbeeld het geval in Drunen, waar nu een solitaire Aldi veel koopkracht naar zich toetrekt. De vorige winkel staat nu echter leeg.

Het kost wat kost vasthouden aan het principe om geen supermarkten buiten de bestaande winkelstructuur te vestigen heeft soms een keerzijde. In de praktijk zijn voorbeelden bekend waar nog steeds geen ideale oplossing is gevonden. Dit is het geval in Woerden, waar een centrumsupermarkt al bijna 20 jaar probeert om een betere winkel te krijgen maar dit niet lukt. Ook een interessante optie om nét buiten het centrum een grotere winkel te realiseren, was onder politieke druk niet mogelijk. De situatie nu is dat de komende jaren nog steeds een ondermaatse supermarkt in het stadscentrum zit en de centrumbewoners met de auto boodschappen doen in de omliggende wijkcentra. Ander voorbeeld is Boskoop dat een ondermaats supermarktaanbod heeft. De gemeente houdt voor het centrum echter vast aan het 'haltermodelprincipe', dat wil zeggen aan beide uiteinden van het centrum een supermarkt als trekker. Geschikte locaties om dit haltermodel te realiseren zijn echter niet aanwezig. Dit terwijl er diverse opties net buiten het centrumgebied de revue zijn gepasseerd.

## Advies RACD

Voorgaande laat zien dat de het detailhandelsbeleid heldere kaders aangeeft voor supermarktontwikkelingen, maar dat de praktijk weerbarstig blijkt en er vaak sprake zal zijn van maatwerk om tot echt goed afgewogen ontwikkelingsrichtingen en keuzes te komen.

- Vanuit het regionale detailhandelsbeleid dienen supermarkten zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande centrumgebieden. Om dat te bereiken dienen vastgoed, ondernemers én gemeenten zo goed mogelijk samen te werken.
- Supermarkten dienen zo goed mogelijk gefaciliteerd te worden om ook daadwerkelijk een aantrekkelijke winkel te kunnen creëren in of nabij bestaande centrumlocaties. Dit betekent actief en creatief meedenken en meewerken in het creëren van kansen en ruimte. Tegelijk betekent dit niet overal in meegaan.
- Als supermarkten letterlijk en figuurlijk (te) veel ruimte wordt gegund, kan dat leiden tot ongewenste situaties met solitaire winkels die het functioneren van de centrumgebieden ondergraven.
- Er kunnen zich situaties voordoen waarin beargumenteert toch wordt afgeweken van het beoogde beleid.
- Pas als alle mogelijkheden onderzocht zijn en er geen goede vestigingsmogelijkheden te creëren zijn binnen of aansluitend aan het bestaande centrumgebied, kan worden besloten alternatieve mogelijkheden te onderzoeken en daar een supermarkt te vestigen.

Iedere situatie zal hoe dan ook nauwkeurig onderzocht moeten worden, waarbij maatwerk het uitgangspunt is. Uiteindelijk zal het belang van de consument de basis moeten zijn van iedere beslissing.

Al met al geeft het detailhandelsbeleid heldere kaders aan waarbinnen supermarkten gevestigd kunnen worden. Hierbinnen is bovendien de nodige ruimte in argumentatie en interpretatie. Geacht wordt dat deze kaders voldoende mogelijkheden bieden voor het exploiteren van een rendabele winkel of supermarkt. Met dit uitgangspunt geeft het beleid supermarktorganisaties en vastgoedeigenaren de uitdaging mee winkelformules te ontwikkelen die hieraan voldoen. Tegelijk is het ieders verantwoordelijkheid te streven naar ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde van een ontwikkeling en niet alleen in eigen belang discussie te voeren over de interpretatie van beleidsregels. Voor het Stedelijk Gebied Eindhoven is het daarnaast de opgave het beleid te toetsen aan de landelijke trends en ontwikkelingen en veranderingen in het consumentengedrag. Van tijd tot tijd moet worden beoordeeld of herijking en/ of aanpassing van het beleid aan de orde is.

*RACD*

*22 mei 2018*