

## **XL in de periferie**

Effecten van grootschalige en perifeer gelegen supermarkten op de fijnmazige winkelstructuur in Tilburg en omgeving

drs. W.V.M. van Rijt-Veltman  
drs. J. Snoei

Zoetermeer, 30 juli 2012

Dit onderzoek is gefinancierd door Gemeente Goirle, Kamer van Koophandel Brabant, Ondernemersfederatie Tilburg, Stichting Detailhandel Goirle, Ondernemersvereniging Stappegoor en BouwInvest.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 De pionier 'Stappegooi'	11
2.1 Ruimtelijke relevantie	11
2.2 Wijziging beleidsregels noodzakelijk	13
2.3 Conclusie	14
3 Kans op XL-supermarkten in de periferie	15
3.1 Voor- en nadelen	15
3.2 Trends & Ontwikkelingen	17
3.3 Concurrentieverhoudingen	20
4 Effecten op bestaande structuren en patronen	23
4.1 Functie van supermarkten	23
4.2 Consumentengedrag	25
4.3 Winkellandschap	28
5 Slotsom	35
Bijlagen	
I Onderzoeksverantwoording	37
II Juridische context	39



# Samenvatting

## *Achtergrond*

Nieuw Stappegoor is een gebiedsontwikkeling in Zuid Tilburg, waar wonen, sport, onderwijs en ontspanning samengaan. Onder invloed van de huidige crisis in de (woning)markt is het ontwikkelplan gewijzigd. Een van wijzigingen betreft het inruimen van een supermarkt XL met een oppervlakte van 3.200 tot 3.500 m<sup>2</sup> wvo. De beoogde XL-supermarkt kan een eerste stap zijn naar ingrijpende veranderingen in de detailhandelstructuur.

Voor de supermarkt XL zijn daarom twee distributieplanologisch onderzoeken uitgevoerd, in opdracht van Consortium Stappegoor respectievelijk Gemeente Tilburg.

Gemeente Goirle, Kamer van Koophandel Brabant, Ondernemersfederatie Tilburg, Stichting Detailhandel Goirle, Ondernemersvereniging Stappegoor en Bouw Invest hebben echter ook belang bij een goede ruimtelijk- en sociaaleconomische ontwikkeling in Tilburg en omgeving. Daarom hebben zij een onderzoek laten verrichten, dat hen meer inzicht geeft in de effecten die in de toekomst kunnen optreden als medewerking verleend wordt aan de vestiging van een XL-supermarkt op Stappegoor en dit initiatief navolging krijgt van andere grootschalige foodaanbieders.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Panteia/EIM en Teekens Karstens Advocaten. Hieronder volgen de kernpunten uit het onderzoek.

Teekens Karstens Advocaten heeft vanuit juridisch oogpunt de positie van gemeente Tilburg onder de loep genomen als zij medewerking zal verlenen aan de vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoor. Het bureau komt tot de volgende conclusies:

## *Ruimtelijke relevantie*

- Indien de gemeenteraad de indruk heeft gehad dat het weren van de XL-supermarkt niet mogelijk is, omdat daarmee economische ordening bedreven zou worden, berust die gedachte op een onjuiste interpretatie van de jurisprudentie.
- In het raadsvoorstel van 10 februari 2012 inzake de aanvullende overeenkomst Stappegoor wordt slechts ingegaan op de uitkomsten van het uitgevoerde DPO en het feit dat sprake zal zijn van een beperkte verdringing van de bestaande supermarkten. Een ruimtelijke afweging over de vraag of de vestiging van een XL-supermarkt wenselijk is op de beoogde locatie ontbreekt in het geheel. Vooral nog lijkt de wens om de vestiging van een XL-supermarkt mogelijk te maken louter te worden ingegeven door financiële overwegingen en druist deze keuze in tegen het geldende detailhandelsbeleid en daarmee een goede ruimtelijke ordening.
- Zonder deugdelijke ruimtelijke onderbouwing zal het bestemmingsplan in beroep moeten worden vernietigd.

## *Wijziging beleidsregels*

- De vestiging van een XL-supermarkt op de beoogde locatie is in strijd met het Detailhandelsbeleid, zoals is onderkend in het raadsvoorstel van 10 februari 2012 inzake de aanvullende overeenkomst Stappegoor. De beleidsregels zullen moeten worden aangepast voordat tot vaststelling van het bestemmingsplan kan worden overgegaan.

- Indien de gemeenteraad ervoor kiest om de solitaire vestiging van een XL-supermarkt in Tilburg Zuid mogelijk te maken, dan leidt dat tot een breuk met het beleid om de wijkwinkelcentra te versterken. Deze breuk zal goed moeten worden gemotiveerd en zal gevolgen hebben voor het hele detailhandelsbeleid. Het feit dat uit financieel oogpunt in dit concrete geval afwijking van het beleid noodzakelijk was, is onvoldoende om het besluit tot wijziging van het beleid te rechtvaardigen en te beperken tot dit ene concrete geval. Dat zou erop neerkomen dat de beleidsregels enkel worden aangepast ten behoeve van één enkel geval, hetgeen in strijd is met het verbod van willekeur en het rechtszekerheidsbeginsel. Beleidsregels zijn immers bij besluit vastgesteld algemene regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Zij moeten zich lenen voor herhaalde toepassing en dienen consistent te zijn.

Panteia/EIM heeft vervolgens bekeken hoe groot de kans is dat het initiatief 'Stappegoor' navolging zal krijgen en meer XL-supermarkten in de periferie gevestigd gaan worden. Ook is gekeken naar de te verwachten ruimtelijk-economische effecten hiervan op de bestaande detailhandelstructuur. Panteia/EIM komt tot de volgende conclusies:

#### **Voor- en nadelen**

- Als de voor- en nadelen van vestiging in de periferie vanuit het oogpunt van de supermarktsector tegen elkaar worden afgewogen, dan slaat de balans uit naar de voordelen. De lagere huisvestingskosten en het grotere gemak dat de consument aangeboden kan worden (in de vorm van uitstekende bereikbaarheid en parkeervoorzieningen voor auto's vanwege goede parkeervoorzieningen) zijn van doorslaggevende betekenis. Dit geldt voor supermarktconcepten die voor een groot deel gericht zijn op consumenten die per auto de boodschappen in huis halen. Dus niet voor de minder mobiele consument.

#### **Trends en ontwikkelingen**

- Algemene trends en ontwikkelingen in de supermarktsector en winkelvastgoed laten zien dat de kans op meer XL supermarkten op periferie locaties in Nederland eerder toe- dan afneemt. De consument wil steeds méér keuze op één plek, de schaalvergroting (en concentratie) vanuit de aanbieders gaat onverminderd door, de 'perifere' druk vanuit marktpartijen is groot, de locaties zijn er en deze zijn bovendien geschikt voor het 'nieuwe winkelen' (potentiële locatie voor afhaalpunten).
- Bestemmingsplannen staan het benutten van deze kans echter (nog) in de weg.

#### **Concurrentieverhoudingen**

- Op basis van verschillende praktijksituaties is de verwachting dat gemeenten in het vervolg zorgvuldiger met het locatiebeleid om zullen gaan. Ze hebben mogelijkheden om op basis van ruimtelijke ordening hun detailhandelsstructuur in gewenste banen te leiden, maar zullen hierin keuzes gaan maken. Bijvoorbeeld: Het versterken van een wijkwinkelcentrum door bij te dragen aan het centrummanagement aldaar gaat niet samen met het bijdragen aan de komst van een nieuwe winkelconcentratie of XL supermarkt in de nabijheid ervan.

#### **Ruimtelijk-economische effecten**

- Supermarkten vervullen een bredere functie dan die van aankoopkanaal voor de dagelijkse boodschappen. Een omzetzaling (of het wegvallen van een su-

permarkt) als gevolg van bouwwerkzaamheden in de buurt, een nieuwe concurrent of anderszins heeft dan ook een groter effect dan alleen een verschuiving van de koopstromen in dagelijkse artikelen. In het ergste geval kan dit het einde van een buurt- of wijkwinkelcentrum inluiden en daarmee de leefbaarheid in de woonomgeving aantasten.

- Een uitbreiding van het Tilburgse aanbod met een XL-supermarkt is niet van een dergelijke toegevoegde waarde, dat consumenten extra gaan besteden en de totale markt merkbaar verruimd zal worden. Het economische tij zet alle groeiverwachtingen onder druk. Het negatieve omzeteffect van de XL-supermarkt op het bestaande aanbod, zal gemiddeld genomen dan ook groter zijn dan aanvankelijk is berekend door Bureau Stedelijke Planning. Dit effect zal zich naar in de praktijk vooral concentreren op winkellocaties waar kannibalisme gaat voordoen en waar de getroffen supermarkt een grote trekkersrol vervult. Hier kan de leefbaarheid van de directe woonomgeving op het spel komen te staan. Winkellocaties die het dichtst bij de potentiële locatie van de XL-supermarkt liggen, zijn het meest kwetsbaar.
- Een uitbreiding van het Tilburgse aanbod met meer XL-supermarkten in de periferie leidt tot een herschikking van de ruimtelijke detailhandelsstructuur. De distributieve marktruimte voor één XL-supermarkt is immers al krap; vestiging van meer XL-supermarkten zou voorlopig alleen te realiseren zijn door verplaatsing van bestaande supermarkten.
- Hoewel de effecten van de beoogde XL-supermarkt op Stappegoor afhankelijk zijn van de supermarktformule die er invulling aan gaat geven, kunnen we er van uitgaan, dat er gaten in het winkellint Korvelseweg - Korvelplein en het buurtwinkelcentrum Pater den Elsenplein gaan ontstaan. Kannibalisme ligt daar op de loer als AH of Jumbo het XL-avontuur aangaan en een domino-effect op de omringende winkels is waarschijnlijk. Als het initiatief Stappegoor navolging krijgt, gaat dit zeker gebeuren. Dan zullen er nog meer en elders gaten gaan ontstaan en het zo ontstane patroon komt dan niet meer overeen met de ruimtelijke detailhandelsstructuur zoals die is vastgelegd in het Tilburgse beleid en waarbij gekozen is voor een versterking van de wijkwinkelcentra.

### **Slotsom**

Eén van de argumenten om XL-supermarkten in de periferie toe te laten is het als gemeente mogelijk maken van schaalvergroting in de supermarktsector en ruimte bieden aan innovatie in de detailhandel. Bovendien wil de consument steeds grotere winkels en assortimenten en een ruimere keuzevrijheid. Bedoelde schaalvergroting en innovatie kunnen ook binnen bestaande winkelconcentraties plaatsvinden. Er zijn altijd wel mogelijkheden in en bij de winkelcentra om schaalvergroting te realiseren en geschikte panden te werven. Door de toenemende winkelleegstand zijn de mogelijkheden hiertoe uitgebreid en het laden en lossen hoeft geen probleem meer te zijn. Bovendien zijn er steeds meer samenwerkingsverbanden tussen ondernemers en gemeenten, die de kwaliteit van de winkelcentra aanpakken. Een moderne XL-supermarkt is vaak welkom en kan in de bestaande winkelcentra ook goed functioneren.





# 1 Inleiding

## *Achtergrond*

Nieuw Stappegoor is een gebiedsontwikkeling in Zuid Tilburg - begrensd door de A58, Goirlese Weg, Ringbaan Zuid en Tatrweg/Stappegooorweg -, waar wonen, sport, onderwijs en ontspanning samengaan. Sinds 2006 werkt de gemeente Tilburg met het Consortium Stappegoor aan de realisatie van Nieuw Stappegoor, waar inmiddels het sportcomplex T-Kwadraat, de Ireene Wüst-schaatsbaan, het bioscoopcomplex Euroscoop en enkele sportgerelateerde winkels en horeca verzezen zijn. In het gebied liggen ook het Willem II-Stadion en enkele scholen en is woningbouw gepland.

Onder invloed van de huidige crisis in de (woning)markt is het ontwikkelplan gewijzigd. Enkele wijzigingen zijn de verschuiving van het woningbouwprogramma van gestapeld aanbod naar eengezinswoningen en het inruimen van 6.000 m<sup>2</sup> voor commerciële functies waaronder een supermarkt XL met een oppervlakte van 3.200 tot 3.500 m<sup>2</sup> wvo (4.000 tot 4.500 m<sup>2</sup> bvo).

Voor de supermarkt XL is in opdracht van het Consortium Stappegoor een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd<sup>1</sup>. Tijdens het gemeentelijke besluitvormingsproces zijn inspraakreacties binnengekomen, die aanleiding zijn geweest voor het instellen van een nieuw onafhankelijk onderzoek (second opinion) naar de effecten van de komst van een supermarkt XL op Stappegoor. Dit onderzoek is uitgevoerd door BRO.

Gemeente Tilburg en het Consortium zijn niet de enige betrokkenen bij de zojuist beschreven ontwikkelingen. Ook Gemeente Goirle, Kamer van Koophandel Brabant, Ondernemersfederatie Tilburg, Stichting Detailhandel Goirle, Ondernemersvereniging Stappegoor en BouwInvest hebben belang bij een goede ruimtelijk- en sociaaleconomische ontwikkeling in Tilburg en omgeving.

Zij wensen onder andere meer inzicht te krijgen in de effecten die in de toekomst kunnen optreden als op Stappegoor de XL-supermarkt gevestigd zou zijn en dit initiatief opvolging krijgt van andere grootschalige foodaanbieders. Het scenario van meer XL-supermarkten op dergelijke locaties in Tilburg (en ook in andere gemeenten) komt dan in beeld. Hoe groot is die kans dat dit gebeurt? Wat gebeurt er dan met de huidige winkelcentra? Gaat iedereen in de periferie boodschappen doen? Wie wel, wie niet? Wat betekent een dergelijke ontwikkeling voor de minder mobiele consument?

De XL-supermarkt op Stappegoor kan een eerste stap zijn naar ingrijpende veranderingen in de detailhandelstructuur. Daarom hebben de partijen een onderzoek door Panteia/EIM laten verrichten, dat hen het gewenste inzicht moest leveren.

Panteia heeft dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met Teekens Karstens Advocaten. Dit bureau heeft de voorliggende onderzoeksthematiek vanuit de juridische invalshoek onderzocht.

De onderzoeksbevindingen van beide bureaus zijn vastgelegd in dit rapport.

<sup>1</sup> "Tilburg Nieuw Stappegoor – effecten grootschalige supermarkt" (Bureau Stedelijke Planning, januari 2012)

### ***Dit rapport***

Het rapport is als volgt opgebouwd:

*Hoofdstuk 2* belicht het thema vanuit de juridische invalshoek. Het gaat in op de mogelijke invloed van medewerking aan de vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoor op de juridische positie van Gemeente Tilburg, en op het al dan niet hiermee creëren van een vrijbrief voor andere initiatieven in de periferie.

In *Hoofdstuk 3* staat de kans dat inderdaad andere initiatieven zullen volgen en meer XL-supermarkten zich in de periferie zullen vestigen, centraal. Het gaat onder andere in op de voor- en nadelen van perifere vestiging voor supermarkten, de trends en ontwikkelingen ten aanzien van de supermarktsector en retaillocaties, en de concurrentieverhoudingen.

*Hoofdstuk 4* laat de mogelijke effecten van de vestiging van XL-supermarkten in de periferie op de bestaande fijnmazige detailhandelsstructuur in Tilburg en omgeving zien. Ook de consequenties voor de consument komen hierbij aan de orde.

De slotsom volgt in *Hoofdstuk 5*.

De onderzoeksverantwoording is opgenomen in Bijlage I. Een uitgebreide beschrijving van de juridische kant van het initiatief XL-supermarkt op Stappegoor is te vinden in Bijlage II.

## 2 De pionier 'Stappegoor'

In dit hoofdstuk wordt vanuit juridisch oogpunt ingegaan op de positie van Gemeente Tilburg als zij medewerking zal verlenen aan de vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoor. Hamvraag hierbij is of de gemeente met die medewerking een vrijbrief zal creëren voor andere initiatieven in de periferie.

### 2.1 Ruimtelijke relevantie

In beginsel heeft de gemeenteraad een grote mate van beleidsvrijheid bij het ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening toekennen van bestemmingen en het geven van regels. De in een bestemmingsplan te maken keuzes dienen ruimtelijk te worden gemotiveerd. Het gaat dan om motieven die liggen in bijvoorbeeld bereikbaarheid, zorgvuldig ruimtegebruik, concentratie en clustering, leefbaarheid en veiligheid, bezoekersaantallen en parkeerdruk, alsmede stedenbouwkunde en ruimtelijke uitstraling. Dat betekent concreet dat, indien men eenmaal kiest voor een bestemming detailhandel, slechts mag worden gedifferentieerd tussen branches indien die branches in ruimtelijk opzicht onderscheidend zijn. Zo worden perifere detailhandelsvoorzieningen (PDV) en grootschalige detailhandelsvoorzieningen (GDV) onderscheiden van andere vormen van detailhandel gelet op de omvang van de voorzieningen, de verkeersaantrekkende werking en de behoefte aan bereikbaarheid. Op dezelfde wijze mag bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt tussen warenhuizen en speciaalzaken en vormen supermarkten, gelet op enerzijds verkeersaantrekkende werking en anderzijds de belangrijke verzorgingsfunctie, een aparte categorie detailhandel in ruimtelijk opzicht, waarbinnen weer onderscheid kan worden gemaakt tussen buurt-, wijk- en regionale supermarkten.

Economische effecten van een bepaalde ontwikkeling worden pas ruimtelijk relevant op het moment dat sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in de desbetreffende sector. Daarbij komt geen doorslaggevend betekenis toe aan de vraag of er sprake is van overaanbod en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar slechts aan de vraag of voor de inwoners van de gemeente een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkoop kunnen doen. Daarbij is echter niet alleen de mate van overschrijding van de beschikbare marktruimte relevant. Men dient concreet in beeld te brengen in hoeverre bestaande voorzieningen zullen verdwijnen en als gevolg daarvan de voorzieningestructuur in gevaar komt. Overigens komt ook bij deze afweging aan de gemeenteraad een zekere beoordelingsvrijheid toe.

De jurisprudentie over de duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau ziet op situaties dat in een bestemmingsplan is bepaald dat een DPO dient plaats te vinden voordat vestiging mogelijk is, dan wel op de situatie dat een concurrent stelt dat sprake zal zijn van een duurzame ontwrichting, op grond waarvan het opnemen van de bestemming achterwege had behoren te blijven. In die gevallen wordt geoordeeld dat het leerstuk van de duurzame ontwrichting pas een rol mag spelen op het moment dat daadwerkelijk sprake zal zijn van een aantasting van dat voorzieningenniveau, zoals hiervoor omschreven. Andersom kan daaruit niet de conclusie worden getrokken dat geen onderscheid tussen be-

stemmingen mag worden gemaakt in de situatie dat van een duurzame ontwrichting geen sprake zal zijn. Integendeel, onderscheid maken tussen bestemmingen en het geven van regels die bijvoorbeeld de maximale omvang van een voorziening regelen, is juist de kern van de ruimtelijke ordening. De keuze om ergens al dan niet detailhandel toe te staan in de vorm van een supermarkt en de vraag hoe groot die supermarkt dan moet zijn, betreft in de eerste plaats een ruimtelijke afweging. Deze afweging houdt verband met de vraag in hoeverre de desbetreffende functie invloed heeft op zijn omgeving. **Indien, zoals in het huidige beleid is gebeurd, vanuit dat ruimtelijk relevante oogpunt gekozen wordt voor concentratie van detailhandel in winkelcentra of het niet toestaan van XL-supermarkten, dan is dat beleid niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening.** Het onderscheid tussen een XL-supermarkt en een kleinschaliger supermarkt is zonder meer ruimtelijk relevant. Hetzelfde geldt voor de vraag of überhaupt op de onderhavige locatie detailhandel, en zo ja in welke vorm, moet worden toegestaan. Het gaat daarbij onder meer om de ruimtelijke uitstraling, de verkeersaantrekkende werking en de mogelijkheid dat zich in een bepaald winkelgebied nog andere winkels vestigen (differentiatie, concentratie en clustering). Dergelijke motieven zijn ruimtelijk relevant en moeten in de afweging een rol spelen, zonder dat het laten meewegen van deze argumenten indruist tegen de hiervoor geschetste jurisprudentie over de duurzame ontwrichting.

Indien de gemeenteraad de indruk heeft gehad dat het beperken van de vestigingsmogelijkheden van de XL-supermarkt niet mogelijk is, omdat daarmee economische ordening bedreven zou worden, berust die gedachte op een onjuiste interpretatie van de jurisprudentie.

In het raadsvoorstel van 10 februari 2012 inzake de aanvullende overeenkomst Stappegoor wordt slechts ingegaan op de uitkomsten van het uitgevoerde DPO en het feit dat sprake zal zijn van een beperkte verdringing van de bestaande supermarkten. **Een ruimtelijke afweging over de vraag of de vestiging van een XL-supermarkt wenselijk is op de onderhavige locatie ontbreekt in het geheel.** Vooralsnog lijkt de wens om de vestiging van een XL-supermarkt mogelijk te maken louter te worden ingegeven door financiële overwegingen en druist deze keuze, zoals hieronder uitgewerkt, in tegen het geldende detailhandelsbeleid en daarmee een goede ruimtelijke ordening.

Zonder deugdelijke ruimtelijke onderbouwing zal het bestemmingsplan in beroep moeten worden vernietigd.

Eerder is door de gemeenteraad een besluit genomen tot het vrijmaken van budget voor de wijziging van het programma en het sluiten van de aanvullende overeenkomst. Het wreekt zich dat deze besluitvorming plaatsvindt voordat een goede ruimtelijke afweging is gemaakt. Aangezien de vestiging van de XL supermarkt zonder meer gemeentegrensoverschrijdende effecten zal hebben, zal in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan regionaal overleg dienen plaats te vinden. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het provinciale en regionale beleid. In de provinciale structuurvisie is met zoveel woorden omschreven dat er, vanwege de verwachte geringe groei van de bevol-

king, beperkte ruimte is voor uitbreiding van de detailhandelsvoorzieningen. Vanuit dat oogpunt dringt de provincie erop aan dat zorgvuldig wordt omgegaan met de bestaande winkelcentra. Hoewel de provincie verder niet actief stuurt op dergelijke regionale detailhandelsvoorzieningen, zal in de toelichting op het bestemmingsplan en in het kader van het interbestuurlijk vooroverleg gedegen aandacht moeten worden besteed aan de effecten op de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in de omliggende winkelcentra in de verschillende gemeenten.

## 2.2 Wijziging beleidsregels noodzakelijk

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen dienen de geldende beleidsregels in acht te worden genomen. Aan de in de Nota detailhandel 2002 en de voortgangsrapportage Detailhandel vastgelegde beleidskeuzes liggen tevens ruimtelijke motieven ten grondslag, zoals deze mede zijn ontleend aan het adviesrapport Detailhandelstructuurvisie 2006. In het beleid wordt de beoogde detailhandelsstructuur uiteengezet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen winkelgebieden. Er is, mede vanuit ruimtelijke motieven, gekozen voor een versterking van de wijkwinkelcentra, waaronder de Korvelseweg. Daarnaast is uitdrukkelijk gekozen voor het uitsluiten van nieuwe solitaire supermarktvorzieningen buiten de bestaande wijk- en buurtwinkelcentra.

De vestiging van een XL-supermarkt op de onderhavige locatie is in strijd is met het Detailhandelsbeleid, zoals is onderkend in het raadsvoorstel van 10 februari 2012 inzake de aanvullende overeenkomst Stappegoor. De beleidsregels zullen moeten worden aangepast voordat tot vaststelling van het bestemmingsplan kan worden overgegaan.

Indien de gemeenteraad ervoor kiest om de solitaire vestiging van een XL supermarkt in Tilburg Zuid mogelijk te maken, dan leidt dat tot een breuk met het beleid om de wijkwinkelcentra te versterken. Deze breuk zal goed moeten worden gemotiveerd en zal gevolgen hebben voor het hele detailhandelsbeleid. Het feit dat uit financieel oogpunt in dit concrete geval afwijking van het beleid noodzakelijk was, is onvoldoende om het besluit tot wijziging van het beleid te rechtvaardigen en te beperken tot dit ene concrete geval. Dat zou erop neerkomen dat de beleidsregels enkel worden aangepast ten behoeve van één enkel geval, hetgeen in strijd is met het verbod van willekeur en het rechtszekerheidsbeginsel. Beleidsregels zijn immers bij besluit vastgesteld algemene regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Zij moeten zich lenen voor herhaalde toepassing en dienen consistent te zijn.

### 2.3 Conclusie

Aangezien hiermee de basis van het beleid ten aanzien van de versterking van de wijkwinkelcentra wordt losgelaten, zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn om aan dat beleid in de rest van de gemeente wel vast te houden. Dat betekent dat daarmee voor de toekomst de deur open gezet zou worden voor de vestiging van andere (XL) supermarkten buiten de bestaande winkelcentra. In ieder geval zal een dergelijke ontwikkeling in de toekomst niet langer met een verwijzing naar het detailhandelsbeleid geweerd kunnen worden. Hoewel een dergelijke ontwikkeling wellicht niet direct maar wel op termijn tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal leiden, kan de leefbaarheid van de wijk- en buurtwinkelcentra hierdoor wel ernstig worden aangetast en de tot nog toe gedane investeringen in de concentratie en clustering in wijk- en buurtwinkelcentra – waarvan zowel winkels als het publiek profiteren - teniet gedaan worden. De buurtsupermarkten fungeren immers juist in de wijk- en buurtcentra als belangrijke trekkers. De verplaatsing van de supermarkten naar solitaire locaties, zorgt ervoor dat de wijk- en buurtwinkelcentra van deze aantrekkende werking niet langer profiteren.

Voor de uitgebreidere rapportage over de juridische kant van de beoogde vestiging van een XL-supermarkt op Stappegoor wordt verwezen naar **Bijlage II**.

### 3 Kans op XL-supermarkten in de periferie

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat eerst het detailhandelsbeleid en vervolgens het bestemmingsplan van de gemeente Tilburg aangepast moeten worden om de vestiging van de XL-supermarkt op Stappegooor mogelijk te maken. De ruimtelijke onderbouwing over de wenselijkheid van deze vestiging ontbreekt immers. Ook is vastgesteld dat de eventuele toelating van de XL-supermarkt op Stappegooor en het hiermee loslaten van de basis van het beleid ter versterking van de wijkwinkelcentra de weg vrij zou maken voor meer XL-supermarkten in de periferie. Dit roept direct de vraag op: Hoe groot is de kans dat dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren?

In dit hoofdstuk wordt die kans afgewogen aan de hand van:

- 1) de voor- en nadelen van perifere locaties voor de supermarktorganisaties;
- 2) trends en ontwikkelingen ten aanzien van de supermarktsector en retaillocaties;
- 3) de concurrentieverhoudingen.

#### 3.1 Voor- en nadelen

Vanuit de supermarktorganisaties bezien heeft het vestigen van grootschalige supermarkten in de periferie veel voordelen. Deze zijn hieronder aangegeven

##### *Voordelen*

- Op perifere locaties is volop ruimte aanwezig voor winkels van enkele duizenden vierkante meters. Op bestaande PDV/GDV-locaties is vaak nog braakliggend terrein aanwezig voor nieuwbouw of zijn er leegstaande panden aanwezig waarin (na verbouwing) supermarkten geplaatst kunnen worden. Deze locaties zijn vaak gemakkelijker aan te passen aan de behoeften van de supermarktbranche dan locaties in dichtbebouwde wijken en stadscentra. Eén van die behoeften is het uitbreiden van het aantal vierkante meters. Er kan op perifere locaties gemakkelijker 'op de groei' gekocht, gehuurd en gebouwd worden dan bijvoorbeeld in de binnensteden. Met de voortdurende schaalvergroting in de supermarktbranche is dit een voordeel.
- Een ander en zeer belangrijk voordeel is dat de huurprijzen op GDV/PDV-locaties beduidend lager zijn dan bijvoorbeeld op de A1-locaties in middelgrote steden. Aan de rand van de stad moet voor een winkelpand variërend van € 75 tot 150 per m<sup>2</sup> op jaarbasis neergeteld worden en in het stadscentrum rond € 600 per m<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Voor een XL-supermarkt van 3.500 m<sup>2</sup> betekent dit een enorme besparing op de huisvestingskosten. Het prijsverschil kan voor supermarktorganisaties van doorslaggevende betekenis zijn bij de keuze uit een extra supermarkt in de wijk of een XL-supermarkt.
- Perifere locaties zijn, in tegenstelling tot historische binnensteden en veel winkelcentra in buurten en wijken met een hoge bebouwingsdichtheid, gemakkelijk en snel per auto te bereiken. Daarnaast is het parkeren geen knelpunt: er zijn meestal voldoende parkeerplekken voor de deur. Voor XL-

<sup>1</sup> Cashcow.nl, 2011

supermarkten is dit een belangrijk voordeel. Zij hebben immers een groot verzorgingsgebied en het merendeel van hun klanten komt per auto. Uit onderzoek blijkt dat dit laatste bij XL-supermarkten nog sterker het geval is. Bij een afstand tot 500 meter van de supermarkt komt het merendeel van de klanten lopend, bij een afstand van 500 tot 1.000 meter is de fiets heel populair als vervoermiddel en bij grotere afstanden neemt het autogebruik flink toe. Het aandeel autogerelateerde omzet bij supermarkten bedraagt vaak 50-60%, afhankelijk van de omvang van het verzorgingsgebied.<sup>1</sup> Op perifere locatie is het parkeren meestal gratis, wat een concurrentievoordeel is. Uit onderzoek<sup>2</sup> blijkt namelijk dat consumenten wel bereid zijn te betalen voor het parkeren wanneer zij een middagje recreatief gaan winkelen, maar niet als zij boodschappen gaan doen.

- Op perifere locaties kan het laden en lossen soepel verlopen. Deze locaties zijn immers vaak bestemd en gebouwd voor 'de detailhandel in volumineuze goederen'. De bevoorrading van supermarkten kan daar dan ook goed verlopen. In stadscentra kan het laden en lossen soms wel een probleem zijn, hoewel er steeds meer maatwerkoplossingen geboden worden (sluizen, venterstijden). Dit soort maatregelen werken wel kostenverhogend.
- De mogelijkheid om op een perifere locatie een XL-supermarkt neer te zetten is voor supermarktorganisaties ook een kans om ervoor te zorgen dat de concurrent er niet gaat zitten. In de supermarktbranche wordt groei hoofdzakelijk gerealiseerd door het vergroten van het marktaandeel. Alles draait dan ook om de beste locaties in handen te hebben. Een perifere locatie zoals die in Stappegoor, kan dan zelfs de voorkeur hebben boven het behoud van een of meer bestaande vestigingen in Tilburg.

Tegenover de voordelen van het vestigen van de grootschalige supermarkten in de periferie zijn ook een aantal nadelen aan te geven. Deze zijn hieronder aangegeven:

### **Nadelen**

- Perifere locaties missen de sociale functie en binding die de wijk- en buurtwinkelcentra wel hebben. Hun verzorgingsgebied is hiervoor te groot en te anoniem. Voor de supermarktorganisaties betekent dit dat er nauwelijks mogelijkheden zijn voor lokale marketing en de 'couleur locale' op de winkelvloer: zaken waarmee hun franchisenemers juist hoog scoren<sup>3</sup>. Door het ontbreken van deze sociale rol wordt een bepaalde groep klanten niet aangesproken.
- Op perifere locaties ontbreekt vaak de sociale controle die de omgeving veiliger maakt. Sociale controle in de vorm van 'woningen boven winkels' is bijvoorbeeld een beproefd concept dat vandalisme, inbraken en diefstal tegenhoudt. Dit ontbreekt op perifere locaties en supermarkten zullen hier dus meer moeten investeren in preventieve maatregelen.

<sup>1</sup> KpVV, 2010

<sup>2</sup> Consumentengids, juli 2012

<sup>3</sup> Franchisenemers presteren gemiddeld beter dan filiaalhouders, wat deels toe te schrijven is aan hun lokale verankering.



- Voor de kleinschalige detailhandel zijn locaties bestemd in de buurt-, wijk-, stads- en dorpscentra. Een supermarkt in een winkelcentrum trekt versspeciaalzaken, drogisterijen en gemakswinkels aan, die van de supermarkt-traffic profiteren. Andersom krijgt de supermarkt hierdoor ook meer bezoekers, omdat het centrum als geheel de consument meer keuzemogelijkheden biedt. De wisselwerking is enorm sterk. Consumenten gaan hier heen voor de dagelijkse boodschappen, maar ook voor de gezelligheid en de ontmoeting. De winkelcentra bieden die gezelligheid, maar de perifere locaties kunnen dat nooit bieden. Deze gemiste synergie is een nadeel die vestiging in de periferie voor supermarkten met zich meebrengt.
- Ter compensatie van de kleinere passantenstroom en vergroting van de vindbaarheid zijn op perifere locaties grotere promotie-inspanningen nodig. Dit brengt voor de supermarkten extra kosten met zich mee.

Als de voor- en nadelen van vestiging in de periferie vanuit het oogpunt van de supermarktsector tegen elkaar worden afgewogen, dan slaat de balans uit naar de voordelen. De lagere huisvestingskosten en het grotere gemak dat de consument aangeboden kan worden - in de vorm van uitstekende bereikbaarheid en parkeervoorzieningen - zijn van doorslaggevende betekenis. Dit geldt vooral voor de (middel-)grote en XL-supermarkten, die voor een groot deel gericht zijn op consumenten die per auto de boodschappen in huis halen.

## 3.2 Trends & Ontwikkelingen

### 3.2.1 Supermarktsector

#### **Schaalvergroting**

De gemiddelde omvang van supermarkten neemt toe als gevolg van uitbreidingen op locatie, een grotere maatvoering bij nieuwbouw en een uitval aan de onderkant van de markt. Het zijn vooral de uitbreidingen van bestaande supermarkten, die bijdragen aan de toename van de gemiddelde omvang. Bij de zelfstandige ondernemers in de foodretail is uitbreiding zelfs de meest voorkomende investering voor de komende jaren.<sup>1</sup> Schaalvergroting is nodig om voldoende rendement te halen.

Nederland heeft veel supermarkten van 1.100-1.200 m<sup>2</sup>. De nieuwste en uitgebreide supermarkten zijn vaak 1.500-1.600 m<sup>2</sup>. De schaalvergroting in het winkellandschap zet zeker door, want de consument wil immers steeds grotere assortimenten. Verruiming wordt gewaardeerd en verkleining niet.

De vraag is of er een bepaalde bovengrens is voor de winkelvloeroppervlakte. Met andere woorden of er in de komende jaren een sterke groei van XL-supermarkten en een opkomst van XXL-supermarkten verwacht mag worden.

<sup>1</sup> Panteia/EIM, 2012

Hiervoor kijken we naar de ontwikkeling in het verleden en de visie van deskundigen uit de supermarktbranche:

- Nederland telde in 2011 64 supermarkten groter van 2.500 m<sup>2</sup>, waarvan 15 supermarkten groter dan 3.500 m<sup>2</sup>. In 2005 hadden we 48 supermarkten van minimaal 2.500 m<sup>2</sup>. Na een groei van gemiddeld 3 tot 4 vestigingen per jaar blijkt de groei in de afgelopen twee jaar iets kleiner te zijn geweest. Van de XL-supermarkten dragen er 31 het blauwe logo van AH; zij hebben een gemiddelde omvang van 3.560 m<sup>2</sup>. De marktleider is in 2002 met enkele XL-pilots gestart en is met een tempo van circa 3 vestigingen per jaar op dit front gegroeid.
- Supermarktdeskundigen verwachten dat het aantal XL-supermarkten nog zal toenemen, maar niet in een hoog tempo. Zij verwachten ook niet dat ons land er vol mee zal raken. Aan dit laatste wordt wel een grote 'tenzij' gekoppeld:

De ontwikkeling van grootschalige supermarkten in de periferie wordt nu nog tegengehouden door gemeentelijke bestemmingsplannen die dergelijke locaties uitsluiten voor detailhandelsactiviteiten of exclusief bestemmen voor bepaalde detailhandelsbranches of thema's ('geen supermarkten'; op Stappegoor is gekozen voor het thema Sport). Wanneer die beperkingen los gelaten worden en ook supermarkten welkom zijn op deze locaties, dan verwacht men wel een snellere groei van het aantal perifere XL-supermarkten.

### **Concentratie**

De supermarktbranche is systeemhandel geworden. Het draait vooral om lage prijzen, efficiency in de backoffice (transport, logistiek en administratie) en schaalgrootte. Dit laatste is nodig om de consument kwaliteit tegen een lage prijs te kunnen bieden en om marktaandeel te kunnen behouden of te winnen. Een verdere concentratie van ketens en formules door overnames is te verwachten<sup>1</sup>. Illustratief in dit verband is het feit dat Jumbo heeft aangekondigd de C1000-winkels om te bouwen tot Jumbo-winkels, terwijl de ombouw van Super de Boer nog niet helemaal voltooid is. De winkels van AH en Jumbo hebben nu samen een marktaandeel van 56%. De kleinere ketens waaronder Attent, Coop en Spar kunnen deze twee grote collega's qua prijsbeleid niet volgen. Zij zullen zich op andere punten gaan onderscheiden om deel uit te blijven maken van het toekomstige winkellandschap.

Het totaal aantal supermarkten in ons land krimpt. Vooral supermarkten van 500 tot 1.000 m<sup>2</sup>, die onvoldoende omzet genereren en waarvoor geen bedrijfsopvolger te vinden is, zullen verdwijnen. Ondanks de sanering van wellicht enkele honderden supermarkten blijft er - binnen de context van het huidige beleid - een dicht netwerk van supermarkten over. Acht op de tien Nederlanders heeft binnen een straal van een kilometer minimaal één supermarkt<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Deskundigen uit de supermarktbranche verwachten dat op termijn vijf sterke landelijke formules overblijven: AH, Jumbo, Aldi, Lidl en Plus.

<sup>2</sup> CBS, Locatus

### **Internet**

De online verkoop van food is in Nederland nog zeer beperkt: het omzetaandeel lag in 2011 beneden 1%, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk op bijna 4% lag. Volgens het EFMI zal het omzetaandeel stijgen, maar voorlopig klein blijven. In 2016 verwacht dit instituut een groei naar 2 á 3% en in 2021 een groei naar 5 á 7%. Het groeitempo is afhankelijk van hoe snel de supermarktbranche een effectieve oplossing vindt voor het grootste knelpunt "the last mile, the longest mile" en serieus werk maakt van de online verkoop. De recente overname van webwinkel Bol.com door Ahold kan hét verschil op dit vlak gaan maken. Ook de plannen van Albert Heijn, Dekamarkt, Emté en andere supermarktorganisaties om met 'pick-up points' en afhaalkluisjes te starten en het (na lange tijd) quitte draaien van Albert.nl duiden erop, dat de internetactiviteiten ook in de foodsector flink zullen uitbreiden. De ontwikkeling van de 'pick-up points' is interessant in het kader van een eventuele groei van XL-supermarkten in de periferie. De goed per auto bereikbare perifere locaties zijn namelijk voor de consument ideaal om voor of na het werk even snel de internetbestellingen af te halen.

#### *3.2.2 Detailhandelslocaties*

##### **Leegstand in periferie en buurt-/wijkwinkelcentra**

In Nederland staan steeds meer winkelpanden leeg. Volgens Locatus loopt de winkelleegstand in de komende tien jaar op van 6% tot 9 á 10%. Er zullen dan circa 10.000 winkels verdwijnen. Oorzaak van de groeiende leegstand is een combinatie van de sterke groei van het aantal winkelmeters in de periferie in de afgelopen tien jaar, de gelijktijdige sanering onder de versspecialzaken, de economische crisis van deze tijd en de stijgende internetaankopen. De leegstand is het meest zichtbaar en voelbaar op en B- en C-locaties, waaronder de meubelboulevards en PDV/GDV-locaties die zeer conjunctuurgevoelig zijn. Ook laten veel dorps-, buurt- en wijkwinkelcentra en aanloopstraten naar stadscentra tegenwoordig 'gaten' zien.

Voor de supermarktbranche betekent dit een kans op meer en betere locaties, waaronder grootschalige locaties in de periferie. Voor de gemeente komt dat vaak goed uit, omdat deze locaties moeilijk een herbestemming kunnen krijgen. Leegstaande winkelpanden in een stadscentrum kunnen echter een woon-, kantoor- of andere economische bestemming krijgen. Projectontwikkelaars en -beheerders zien bovendien graag een (XL-)supermarkt op deze perifere locaties, vanwege de trekkracht op het publiek.

De toenemende leegstand in de bestaande winkelcentra vergroot tegelijkertijd de mogelijkheden om supermarkten ter plaatse uit te laten breiden (al of niet door verplaatsing) en/of een XL supermarkt in of aangrenzend aan het winkelcentrum te huisvesten.

##### **Supermarktvastgoed blijft aantrekkelijk**

De vastgoedmarkt voor supermarkten blijft courant om verschillende redenen. Ten eerste is er een schaarste, omdat gemeenten de behoefte aan supermarkten meestal hebben vastgelegd in hun detailhandelsbeleid en bestemmingsplan. Ten tweede blijft - in tegenstelling tot de meeste andere detailhandelsbranches - de omzet in de supermarktbranche stijgen en doen supermarkten het ook goed tij-

dens een laagconjunctuur. Ten derde worden supermarkten steeds groter en is er een continue vraag naar nieuwe en grotere locaties. Ten vierde zijn supermarkten zeer professioneel geleide organisaties die elkaar scherp houden en is gebleken dat het solide huurders zijn.

Er zijn dus veel partijen (institutionele beleggers, maatschappijen, supermarktorganisaties zelf) die potentieel geïnteresseerd zijn in supermarktvastgoed op strategische locaties. Ook nieuwe locaties voor XL supermarkten kunnen als strategisch worden beschouwd. Het zijn immers de grote marktspelers (AH, Jumbo) die om dergelijke locaties strijden. De aantrekkelijkheid van het supermarktvastgoed blijkt onder andere uit het feit dat beleggers genoeg nemen met steeds lagere rendementen. Tien jaar geleden werd voor een goede supermarkt op een strategische locatie 12 tot 13 keer de jaarhuur betaald; in 2011 is dat gestegen naar 14 tot 15 keer.<sup>1</sup>

Algemene trends en ontwikkelingen in de supermarktsector en winkelvastgoed laten zien dat de kans op meer XL supermarkten op perifere locaties in Nederland eerder toe- dan afneemt. De consument wil steeds méér keuze op één plek, de schaalvergroting (en concentratie) vanuit de aanbieders gaat onverminderd door, de 'perifere' druk vanuit marktpartijen is groot, de locaties zijn er en deze zijn bovendien geschikt voor het 'nieuwe winkelen'. Bestemmingsplannen staan het benutten van die kans nog in de weg.

### 3.3 Concurrentieverhoudingen

Rond de vestiging van XL-supermarkten in de periferie is er al langer een discussie gaande over het feit of er nu sprake is van 'gewone' marktwerking of van oneerlijke concurrentie. Deze discussie wordt onder andere gevoed door twee regelmatig voorkomende praktijksituaties.

Ten eerste staat de komst van een of meer XL-supermarkten in de periferie in veel gemeenten haaks op het vigerende detailhandelsbeleid en de bestemmingsplannen waarin de vestiging van supermarkten op dergelijke locaties zijn uitgesloten. Behoud en versterking van het voorzieningenniveau op wijkniveau - de winkels dicht bij de consument - is dan meestal de kern van het beleid, naast een goed functionerende binnenstad. Ook in de gemeente Tilburg is dit nu aan de orde.

Ten tweede zijn in de praktijk diverse voorbeelden in de periferie bekend van gedoogsituaties vanuit het verleden en 'pasjes'-winkels (Sligro, Macro), die in feite gewoon detailhandel bedrijven. Het betreft een 'grijs gebied' waaruit nieuwe marktinitiatieven hun vrijbrief menen te zien. Het lagere huurprijzniveau op de perifere locaties is een doorn in het oog van de tegenstanders en wordt door hen in deze situaties als een vorm van oneerlijke concurrentie gezien.

Terugkomend op de situatie in Tilburg kunnen we een aantal zaken opmerken met betrekking tot de vraag of er sprake is van concurrentieverhoudingen die door de betrokkenen als oneerlijk kunnen worden beschouwd of in elk geval vraagtekens oproepen, als daar een of meer XL-supermarkten neerstrijken:

<sup>1</sup> 'De zekerheid van supermarkten. Onderzoek naar de kenmerken van supermarktbeleggingen' (DTZ Zadelhoff, 2012)

- Voor de huidige ondernemers in de wijkwinkelcentra is het vestigen 'niet volgens afspraak'. Zij hebben duur geïnvesteerd in hun eigen vestiging op basis van het bestaande detailhandelsbeleid. Continuïteit in klantenstromen is dan een voorwaarde om de investeringen renderend te krijgen. De komst van een XL-supermarkt in de periferie brengt met zich mee, dat een deel van de benodigde klantenstroom kan wegvallen, met alle gevolgen van dien. Daar bovenop komt nog het gegeven dat de nieuwe XL-supermarkt in principe beter kan renderen door de lagere vierkante meterprijs en beter kan concurreren door benutting van de voordelen van schaalgrootte (kosten efficiënter, ruimer assortiment, bereikbaarheid, parkeergelegenheid etc).
- In het verlengde van het vorige punt kan de vestiging van (een) XL- supermarkt(en) in de periferie investeringen in een bepaald winkelgebied tegenwerken.

Een voorbeeld: In Tilburg hebben de ondernemers van het winkelgebied Korvelseweg de handen ineen geslagen en zijn ze aan de slag gegaan met een plan van aanpak<sup>1</sup> en een centrummanager om hun winkelgebied te versterken. Dit wordt gefinancierd door (een vrijwillige bijdrage van) de Ondernemersvereniging Korvel en Gemeente Tilburg. Met de komst van een grote concurrent op Stappegoor en wellicht nog meer van dergelijke concurrenten dreigen de investeringen niet te gaan opleveren wat beoogd is.
- Vanuit verschillende marktpartijen (waaronder supermarktorganisaties en vastgoedontwikkelaars) neemt de druk op de lokale overheid toe om de vestiging van XL-supermarkten in de periferie juist toe te staan. Die druk is nog groter als gemeenten ook rendement willen zien, omdat zij zelf als financier bij het bouwproject betrokken zijn. De druk op de lokale overheid wordt ook versterkt door de huidige leegstand op de slechtlopende woonboulevards, die als gevolg van de ingezakte woningmarkt en vraaguitval bij de wonenbranche structurele vormen aanneemt. De betrokken gemeenten kunnen met een supermarkt deze locaties weer rendabel maken.

Supermarktdeskundigen zien het gemeentelijke beleid op dit vlak versoepelen. Financiële factoren gaan dan zwaarder wegen en de praktijk neemt geleidelijk aan meer afstand van het oorspronkelijk beleid waarin een ruimtelijke voorzieningstructuur op buurt- en wijkniveau ten doel is gesteld.

Een aantal van de zojuist aangestipte aspecten zijn ook herkenbaar in de Tilburgse situatie.

<sup>1</sup> Lintenmanagement Besterdring en Korvelseweg. Plan van Aanpak, januari 2011.

Op basis van de voorkomende praktijksituaties is de verwachting dat gemeenten in het vervolg zorgvuldiger met het locatiebeleid om zullen gaan. Ze hebben mogelijkheden om op basis van ruimtelijke ordening hun detailhandelsstructuur in gewenste banen te leiden, maar zullen hierin keuzes gaan maken. Bijvoorbeeld: Het versterken van een wijkwinkelcentrum door bij te dragen aan het centrummanagement aldaar gaat niet samen met het bijdragen aan de komst van een nieuwe winkelconcentratie of XL supermarkt in de nabijheid ervan.

## 4 Effecten op bestaande structuren en patronen

In dit hoofdstuk staan de mogelijke effecten van de vestiging van XL-supermarkten in de periferie op de fijnmazige detailhandelsstructuur van Tilburg en omgeving centraal. Dit doen we aan de hand van

- 1) de sociaaleconomische functie van supermarkten voor hun directe omgeving (het winkelcentrum en de omwonenden)
- 2) het consumentengedrag (bestedingen, omzet en koopstromen);
- 3) het winkellandschap.

### 4.1 Functie van supermarkten

#### *'Traffic generator' en 'backbone' van het winkelcentrum*

Supermarkten zorgen voor passantenstromen waarvan niet alleen zichzelf maar ook de andere aanwezige winkels profiteren, en van waaruit omzet gerealiseerd wordt. In de wijk- en buurtwinkelcentra vormen de supermarkten de ruggengraat van het geheel. Dit blijkt onder meer uit recent onderzoek van DTNP<sup>1</sup>:

- Van de supermarktklanten loopt 65% tijdens hetzelfde bezoek ook één of meer andere winkels in het winkelcentrum binnen. Als die winkels in de nabijheid en het zicht van de supermarkt liggen (<50 meter) is dat 73% en in andere gevallen 49%.
- Bij klanten van full service supermarkten is het combinatiebezoek hoger (75%) dan bij klanten van discountsupermarkten (40%).
- Hoe groter de supermarkt, hoe meer bezoekers en hoe meer klanten voor de andere winkels. Vermindering van het bezoek aan een supermarkt heeft dus een navenant effect op de omzet van de overige winkels.

Als bedacht wordt dat een doorsnee-supermarkt circa 12.000 bezoekers per week trekt, dan betekent dit circa 7.800 bezoekers voor de nabijgelegen winkels in het centrum.

Het belang van de supermarkt als 'traffic generator' komt ook naar voren uit onderzoek van Foodpersonality. Hieruit blijkt dat supermarkten goed zijn voor een substantiële omzet van nabijgelegen drogisterijen (3 tot 6% van de jaaromzet). Van de supermarktklanten in een gemiddeld wijkwinkelcentrum combineert namelijk 7 tot 10% dit supermarktbezoek met een bezoek aan een drogisterij. Klanten van full service supermarkten doen dit vaker dan klanten van discount-supermarkten.

Ondanks de toegenomen concurrentie tussen supermarkten en drogisterijen (a.g.v. schaalvergroting) blijven de laatstgenoemde een voorkeur houden voor een locatie nabij supermarkten. Supermarkten met een groot drogmetica-assortiment geflankeerd door een drogisterij met onderscheidend vermogen (service, kwaliteit en breed assortiment) in hetzelfde segment (Etos, DA) blijkt in de praktijk de aantrekkelijkste combinatie voor een wijkwinkelcentrum te zijn.

<sup>1</sup> Onderzoek in 2011 onder 4.750 supermarktbezoekers verspreid over 30 dorps- en wijkcentra, bestaande uit één supermarkt en tenminste één drogist en drie speciaalzaken (bakker, groente-man, slager, kaasboer, visboer, slijter)

Onderzoek van Strabo<sup>1</sup> laat zien dat 70% van de bezoekers van een wijkwinkelcentrum de aldaar gevestigde supermarkt(en) bezoekt. Hiervan bezoekt 45% ook andere winkels en 55% uitsluitend de supermarkt(en). Ook blijkt dat in winkelcentra met twee supermarkten bepaalde formulecombinaties tot hogere combinatiebezoeken leiden dan andere formulecombinaties.

### *Hét gezicht van een winkelcentrum*

Supermarkten zorgen ervoor dat een buurt- of wijkwinkelcentrum voor iedereen direct herkenbaar is. Zij zijn beeldbepelend voor de directe omgeving en worden vaak als oriëntatiepunten gebruikt.

### *Zorgdrager voor leefbaarheid*

Supermarkten dragen bij aan de leefbaarheid in dorpen en wijken. Supermarkten kunnen kleinere winkelcentra toekomstbestendig maken en houden.

Door vergrijzing en het wegtrekken van jongeren komen steeds meer dorpen in krimp situaties terecht. Het voorzieningenniveau staat vaak al onder druk en de koopkracht vloeit weg, omdat er voor de consument elders meer te halen valt. Supermarkten op deze locaties (vooral de zelfstandigen onder hen) zijn gebaat bij internettoepassingen en het kunnen opnemen van allerlei diensten en 'maatwerk'-producten in hun winkels. Zij vervullen niet alleen een economische functie, maar ook een sociale functie voor hun omgeving.

Op wijkniveau wordt een herschikking van winkelcentra verwacht. De kleinere winkelcentra in ons land gaan het de komende jaren moeilijk krijgen. Hierbij gaat het niet alleen om de verouderde buurtwinkelstrips die het laatste decennium veranderd zijn door concentraties van shoarmazaken, belwinkels, allochtone reisbureaus, slaggers en kappers. Door het veranderende koopgedrag, leegstand en internet zullen de kleinere buurtwinkelcentra positie verliezen ten gunste van de grotere wijkwinkelcentra. Steeds vaker zullen gemeenten in hun detailhandelsbeleid een keuze gaan maken om in de betere winkelcentra en hun omgeving te blijven investeren en in de andere niet.

De winkelcentra worden elkaars concurrenten en de zelfstandige supermarktondernemers vormen de trekkers van deze centra. De concurrentie om de consument en de aandacht van de gemeente zal toenemen. Wanneer de supermarktondernemer op topniveau presteert zal ook het winkelcentrum waar hij gevestigd is, meer kans hebben om als sterkste uit de strijd te komen. Als hij ook nog kans ziet om zijn medewinkeliers te behouden of de voorkomende leegstand goed te benutten dan ziet de toekomst er rooskleuriger uit. De leegstand kan benut worden door uitbreiding van de supermarkt zelf, door het aantrekken van aanbieders die het bestaande aanbod completeren, of door zelf de betreffende winkels (vroegtijdig) over te nemen dan wel in te vullen als multifranchiser.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Onderzoek in de periode 2000-2010 waarbij 26 winkelcentra variërend qua verzorgingsniveau betrokken zijn.

<sup>2</sup> 'Supermarktondernemers aan zet. Toekomstvisie voor de zelfstandige ondernemer in de levensmiddelenbranche 2015-2020' (Panteia/EIM, 2012)



Supermarkten vervullen een bredere functie dan die van aankoopkanaal voor de dagelijkse boodschappen. Een omzetzijging (of het wegvallen van een supermarkt) als gevolg van bouwwerkzaamheden in de buurt, een nieuwe concurrent of anderszins heeft dan ook een groter effect dan alleen een verschuiving van de koopstromen in dagelijkse artikelen. In het ergste geval kan dit het einde van een buurt- of wijkwinkelcentrum inluiden en daarmee de leefbaarheid in de woonomgeving aantasten.

## 4.2 Consumentengedrag

### *Marktverruiming*

De komst van XL-supermarkten kan waardetoevoegend zijn. Er zal een verruimingsomzet optreden, maar alleen als de supermarkt daadwerkelijk vernieuwend aanbod brengt. In de foodsector zijn dergelijke marktverruimingseffecten kleiner dan in de nonfood-sector. De consument gaat immers niet méér eten, hooguit anders eten. Het vernieuwende aanbod van XL-supermarkten bestaat uit een breder en dieper assortiment over de hele linie, een grotere afdeling drogmetica, een grotere afdeling nonfood (m.n. keukengerelateerd en media) en een groter service-aanbod. In de nonfood-sector hebben de aanbieders echter meer mogelijkheden om zich te onderscheiden van hun concurrenten en om de consument te verleiden om juist méér te kopen dan bij een kleiner assortiment.

Uit landelijke cijfers blijkt dat de uitbreiding van het aantal m<sup>2</sup> supermarktaanbod in de periode 2008-2011 (+8%) opgevangen is door de markt. De gemiddelde vloerproductiviteit van de supermarkten is in diezelfde periode namelijk min of meer gelijk gebleven (+0,3%)<sup>1</sup>. Er vond in deze periode dus marktverruiming plaats<sup>2</sup>. De vraag is echter of de marktverruiming zich ook in 2012 en de jaren erna zal blijven voortzetten.

Voor het antwoord op deze vraag moeten we een paar feiten en ontwikkelingen in ogenschouw nemen. Ten eerste is de stijgende lijn die de supermarktmarkt laat zien, vanaf 2009 flink afgevlakt. Ten tweede is de koopkracht van de Nederlandse consument aan een daling begonnen die voorlopig nog niet ten einde is. Ten derde laten prognoses van Deloitte zien, dat het aantal m<sup>2</sup> supermarktaanbod tot 2015 sterker zal toenemen dan in de afgelopen jaren en dat de groei van de vloerproductiviteit hierop zal achterblijven. Op grond hiervan mag verwacht worden dat in de komende jaren op landelijk niveau eerder effecten van verdringing gaan optreden dan effecten van marktverruiming.

<sup>1</sup> Deloitte Bedrijfsvergelijking 2011

<sup>2</sup> Naast marktverruiming was er ook sprake van een afkalvende omzet bij de foodspecialzaken ten gunste van de supermarkten. Deze omzetverschuiving vindt al lange tijd plaats en voltrekt zich geleidelijk aan.

De mate waarin er in Tilburg en omgeving sprake zal zijn van marktverruimingseffecten als gevolg van een of meer XL-supermarkt(en) in de periferie zal nihil tot zeer beperkt zijn. Panteia/EIM baseert deze conclusie op:

- de zojuist beschreven prognoses op landelijk niveau;
- het feit dat er al een XL-supermarkt in Tilburg gevestigd is en het fenomeen dus niet nieuw is voor de consument;
- het feit dat de koopkracht in Tilburg 6,5% onder het landelijke gemiddelde ligt en het te verwachten aandeel van de koopkrachtiger Goirlese klanten dit niet kan compenseren<sup>1</sup>.

De aanwezige marktruimte voor een uitbreiding van het supermarktaanbod in Tilburg zal dus kleiner zijn dan op grond van het eerste DPO is berekend. En daarmee zullen de effecten van een dergelijke uitbreiding op de bestaande supermarkten groter zijn dan berekend.

### *Verschuiving van omzet<sup>1</sup>*

Voor de voorgenomen XL-supermarkt op Stappegoor is in opdracht van het Consortium Stappegoor een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd door Bureau Stedelijke Planning<sup>2</sup>. Tijdens het gemeentelijke besluitvormingsproces zijn inspraakreacties binnengekomen, die aanleiding zijn geweest voor het instellen van een nieuw onafhankelijk onderzoek. De 'second opinion' is uitgevoerd door BRO. Op het moment van dit schrijven is het rapport van BRO nog niet beschikbaar gesteld. Daarom moet Panteia voor de berekende omzeteffecten uitgaan van de resultaten uit het eerste onderzoek. Uiteraard houden wij deze resultaten tegen het licht van de bevindingen uit ons eigen onderzoek.

Belangrijke resultaten in een notendop:

- Bureau Stedelijke Planning komt tot de conclusie dat een niet te groot gedimensioneerde grootschalige supermarkt (circa 3.200 tot 3.600 m<sup>2</sup> vwo) op Stappegoor distributief inpasbaar is.
- Het bureau gaat dan uit van een XL-supermarkt die voor het supermarktasortiment een weekomzet van € 410.000 tot € 610.000 gaat draaien. Hiervan zal 70% gerealiseerd worden door consumenten uit Tilburg-Zuid en Goirle. Van dit deel is de helft te traceren bij supermarkten in de directe omgeving, dat wil zeggen tot 10 autominuten van de Stappegoor-locatie<sup>3</sup> (€ 150.000 tot ruim € 200.000). Een kwart zal afkomstig zijn van aanbieders die ruimtelijk zeer versnipperd en actief zijn in allerhande verkoopkanalen (€75.000 tot €100.000) en een kwart betreft een marktverruiming (€75.000 tot €100.000).

<sup>1</sup> Of er sprake zal zijn van veranderende omzetten en verschuivende koopstromen (zie later) wordt hier beschreven aan de hand van de komst van de XL-supermarkt op Stappegoor. Omdat we de potentiële locaties van de eventueel toekomstige XL-supermarkten in de periferie van Tilburg niet kennen, kunnen we ook geen uitspraken doen over de ruimtelijk-economische consequenties hiervan. Wel kunnen we zeggen dat meer XL-supermarkten in de periferie voor grotere verschuivingen van omzetten en koopstromen zullen leiden.

<sup>2</sup> 'Tilburg Nieuw Stappegoor - effecten grootschalige supermarkt' (BSP, januari 2012)

<sup>3</sup> Deze locaties en supermarkten heeft Panteia/EIM in de locatieverkenning van dit onderzoek allemaal bezocht.

- Voor de huidige supermarkten in het primaire verzorgingsgebied zou de XL-supermarkt een omzetzijvering van gemiddeld 4 tot 7% betekenen.
- De vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoo heeft naast berekende economische effecten ook zogenaemde uitstralingseffecten. Bureau Stedelijke Planning verwacht namelijk dat o.a. de lokale middenstand een impuls zal krijgen als gevolg van de traffic die de nieuwe supermarkt op Stappegoo zal genereren. Daarnaast wordt een structuurversterking verwacht: een sterkere regiofunctie van Tilburg en een sterkere positie van Stappegoo als concentratie van leisure-, sport- en onderwijsvoorzieningen. Hogere bestedingen, hogere koopkrachtbinding en -toevloeiing en een betere spreiding van bezoekers gedurende de week en avonden zullen daartoe leiden.

Panteia/EIM verwacht dat de gemiddelde omzetzijvering voor de bestaande supermarkten als gevolg van de vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoo groter zullen zijn dan de aangegeven 4 tot 7%. Hiervoor is de volgende onderbouwing te geven.

- Bij de berekeningen van de distributieve marktruimte is uitgegaan van een bevolkingsgroei in het verzorgingsgebied (Tilburg Zuid en Goirle) van 91.785 in 2010 tot 96.210 in 2020. Hoewel hierbij rekening is gehouden met de crisis en het uitsmeren van woningbouwprogramma's over een langere periode, is het twijfelachtig of deze bevolkingsgroei gerealiseerd gaat worden en de consumptieve bestedingen navenant zullen toenemen.
- Hoe groot de uitstralingseffecten daadwerkelijk zullen zijn blijft de vraag. Uit onderzoek van DTNP naar het combinatiebezoek bij multifunctionele centrumprojecten blijkt bijvoorbeeld dat 50% van bioscoopbezoekers ook winkels bezoekt, maar dat het percentage bij fitnesscentrumbezoekers (Stappegoo!) aanzienlijk lager ligt. Dit combinatiebezoek vindt vooral spontaan plaats. De te verwachten impuls aan de lokale middenstand zal misschien beperkter zijn dan gehoopt. Dit laatste geldt waarschijnlijk ook voor de te verwachten spreiding van bezoekers. De XL-supermarkt op Stappegoo zal relatief veel autoklanten aantrekken en deze doen hun bulkboodschappen meestal op vrijdag en in het weekend.
- Tot slot blijft de gehanteerde DPO-methode een theoretische methode (gebaseerd op normatieve cijfers) die voorbij gaat aan de feitelijke situatie in het verzorgingsgebied. Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de positionering van de XL-supermarkt ten opzichte van de al aanwezige supermarkten. Het afwijkende aanbod van een XL-supermarkt (lees: veel breder en dieper dan de norm) zal hierdoor waarschijnlijk een groter deel van de markt naar zich toe trekken dan theoretisch becijferd is.

### *Verlegging van koopstromen*

Natuurlijk zal de praktijk anders uitwijzen dan de distributieplanologische berekeningen laten zien. De omzetzijvering zal zich niet verspreid over de bestaande aanbieders voordien. Het gaat juist om de specifieke koopstromen en of deze verlegd gaan worden als gevolg van de komst van XL-supermarkten in de periferie.

In dit kader willen wij drie zaken opmerken:

- Een verandering in koopstromen zal niet zozeer plaatsvinden door de toevoeging van de XL-supermarkt en het 'afsnopen' van omzet bij de huidige supermarkten. Een verandering in koopstromen zal veel meer voortkomen uit een eventuele sluiting van een of meer bestaande supermarkten die volgens

de betreffende supermarktorganisatie(s) niet rendabel genoeg zullen draaien door kannibalisme of moeten sluiten vanwege de NMa-toets. Ook Bureau Stedelijke Planning benoemt in haar rapport dit effect: "Invulling van de locatie Nieuw Stappegoor met een grote Albert Heijn of Jumbo zal door een verdere netwerkverdichting nadrukkelijk de eigen winkels kannibaliseren."

- De sluiting van een of meer bestaande supermarkten kan opnieuw een verschuiving in koopstromen teweegbrengen of de ingezette verandering versterken. Bij de kleinere winkelgebieden kan het verdwijnen van de 'trekker' tot een verval of het wegtrekken van één of meer versspecialzaken en andere buurtvoorzieningen tot gevolg hebben. Dit leidt tot een aantasting van de ruimtelijke detailhandelsstructuur.
- Een stapje verder en de verschraving van het aanbod in de kleine winkelgebieden betekent helemaal het einde van de winkelvoorzieningen in de betreffende buurt of wijk. Voor de minder mobiele buurtbewoners kan dit een groot probleem opleveren, niet alleen in ruimtelijke zin (hoe kom ik bij de volgende supermarkt, bakker en slager?), maar ook in sociale zin (waar ontmoet ik nu mijn buurtbewoners?) en financiële zin (hogere reiskosten voor het boodschappen doen). De leefbaarheid staat dan onder druk.

Het belang van een gedegen ruimtelijke onderbouwing van het gemeentelijke detailhandelsbeleid en bestemmingsplannen wordt onder andere met deze drie zaken geïllustreerd.

Een uitbreiding van het Tilburgse aanbod met een XL-supermarkt is niet van een dergelijke toegevoegde waarde, dat consumenten extra gaan besteden en de totale markt merkbaar verruimd zal worden. Het economische tij zet alle groeiverwachtingen onder druk. Het negatieve omzetteffect van de XL-supermarkt op het bestaande aanbod, zal gemiddeld genomen dan ook groter zijn dan aanvankelijk is berekend. Dit effect zal zich in de praktijk vooral concentreren op winkellocaties waar kannibalisme gaat voordoen en waar de getroffen supermarkt een grote trekkersrol vervult. Hier kan de leefbaarheid van de directe woonomgeving op het spel komen te staan. Winkellocaties die het dichtst bij de potentiële locatie van de XL-supermarkt liggen, zijn het meest kwetsbaar.

Een uitbreiding van het Tilburgse aanbod met meer XL-supermarkten in de periferie leidt tot een herschikking van de ruimtelijke detailhandelsstructuur. De distributieve marktruimte voor één XL-supermarkt is immers al krap. Vestiging van meer XL-supermarkten zou voorlopig alleen te realiseren zijn door verplaatsing van bestaande supermarkten en daarmee door een (verdere) aantasting van de bestaande detailhandelsstructuur.

#### 4.3 Winkellandschap

Met de gegevens uit het voorafgaande en onze eigen waarneming ter plaatse kunnen we hier schetsen welke effecten van XL-supermarkten op het bestaande detailhandelsaanbod in Tilburg en omgeving verwacht mogen worden.

Eerst zetten we nog eens de factoren op een rij die bepalend zijn voor de omvang van de effecten.

**Verplaatsing/uitbreiding:** Betreft de XL-supermarkt een nieuwe vestiging of een verplaatsing van een bestaande supermarkt naar een nieuwe locatie. Bij een verplaatsing zal de supermarkt (een gedeelte van de) huidige omzet meenemen naar de nieuwe locatie. Bij een uitbreiding zal een gedeelte van de huidige omzet afvloeien naar de nieuwe locatie.

**Formule:** Wanneer gekozen wordt voor een al bestaande formule in het verzorgingsgebied (Albert Heijn, Jumbo, Netto-rama) dan zal deze een gedeelte van de omzet van de huidige supermarkten overnemen: kannibalisme. Wanneer een nieuwe formule zich vestigt, zal sprake zijn van een uitbreiding van het aanbod.

**Assortiment:** Naarmate het assortiment van de XL-supermarkt overeenkomt met het al bestaande aanbod, des te groter de omzeterderving voor het bestaande aanbod en des te kleiner de eventuele marktverruimingseffecten.

**Doelgroep:** Er kan een onderscheid gemaakt worden naar fietsklanten, voetgangers/scootmobielers en autoklanten. Voor een perifere XL-supermarkt geldt dat het grootste deel van de klanten uit autoklanten zal bestaan, die 1x per week alle boodschappen doen. Fietsklanten kunnen autoklanten worden als het aanbod van de verder weg gelegen supermarkt maar aantrekkelijk genoeg is.

**Filiaal/franchising:** Bestaande supermarkten met een franchisenemer aan het roer kunnen van formule wisselen als reactie op de komst van een XL-supermarkt. Bij filiaalhouders is de kans op sluiting groter als reactie op de komst van een XL-supermarkt van dezelfde organisatie (kannibalisme).

**Kwaliteit:** Bestaande supermarkten die beter functioneren en in staat zijn om in te spelen op de behoeften van hun doelgroep(en), zullen geringere effecten van de nieuwe XL-supermarkt ervaren dan supermarkten die dat niet doen.

**Combinatiebezoek:** Hoe groter het combinatiebezoek in een winkelgebied, hoe groter de effecten bij een ruimtelijke verandering in het aanbod.

**Locatie:** Hoe dichter de nieuwe XL-supermarkt bij de al bestaande supermarkten ligt, hoe groter de omzeteffecten.

### **Supermarktaanbod<sup>1</sup>**

Binnen een afstand van 10 autominuten tot de potentiële locatie voor de nieuwe XL-supermarkt in Tilburg zijn 20 supermarkten gevestigd, waarvan 15 in Tilburg en 5 in Goirle. Albert Heijn en Jumbo zijn de sterkst vertegenwoordigde formules, maar ook ALDI-Markt is duidelijk aanwezig. Een groot deel van de supermarktbezoekers doet de boodschappen echter lopend of met de fiets en dan is de afstand in kilometers ook een van de factoren die de winkelkeuze bepaalt. In Tabel 1 is een overzicht van de bestaande supermarkten in Tilburg en omgeving met hun afstand en reistijd tot de Stappegoor-locatie aangegeven.

<sup>1</sup> Ook hier geldt wat al eerder bij 'Verschuiving van omzet' in de voetnoot is opgemerkt. Uitspraken over de ruimtelijke consequenties van het vestigen van meer XL-supermarkten in de periferie kunnen ruimtelijk-economisch niet gespecificeerd worden.

Tabel 1 Supermarktaanbod in Tilburg en omgeving en de afstand/reistijd tot de Stappegoor-locatie in kilometers en autominuten

<i>Formule</i>	<i>Adres</i>	<i>Type winkelgebied</i>	<i>Afstand</i>	<i>Reistijd</i>
<b>Tilburg:</b>				
Albert Heijn	Korvelplein 191	Binnenstedelijke winkelstraat	1,8	3
Albert Heijn	Piusplein 34	Centrum Tilburg	2,1	5
Albert Heijn	Prof. de Moorplein 124	Bebouwde kom	4,4	7
Jumbo	Lieve Vrouwenplein 11	Binnenstedelijke winkelstraat	2,9	4
Jumbo	Broekhovenseweg 74	Broekhovenseweg	1,9	3
Jumbo	Pater vd Elsenplein 105	Buurtcentrum	1,6	4
Jumbo	Lourdesplein 10	Bebouwde kom	3,3	5
ALDI-Markt	Spoordijk 72	Bebouwde kom	4,2	7
ALDI-Markt	Transvaalplein 45	Bebouwde kom	1,2	3
LIDL	Observantenhof 12	Binnenstedelijke winkelstraat	2,4	4
Nettorama	Korvelseweg 225	Binnenstedelijke winkelstraat	2,1	3
Zelfstandig	Korvelseweg 69	Binnenstedelijke winkelstraat	2,6	3
C1000	Amer 13	Buurtcentrum	3,9	8
Plus	Pieter Vreedepalein 161	Centrum Tilburg	4,6	9
Plus	Burg. van Mortelplein 41	Buurtcentrum	2,4	6
<b>Goirle:</b>				
Albert Heijn	De Hovel 19	Centrum Goirle	3,1	6
Albert Heijn	Van Hogendorpplein 75	Supermarktcentrum	4,4	8
Emté	De Hovel 16	Centrum Goirle	3,1	6
ALDI-markt	Tilburgseweg 87	Centrum Goirle	3,5	6
Zelfstandig	Dorpstraat 25	Bebouwde kom	5,7	10
<b>Hilvarenbeek:</b>				
Albert Heijn	Gelderstraat 52	Centrum Hilvarenbeek	9,7	15
ALDI-markt	Bloemenstraat 11	Bebouwde kom	9,7	14
C1000	Appollostraat 7	Bebouwde kom	9,0	14

Bron: Panteia/EIM o.b.v. BSP januari 2012 en Locatus juni 2012

### **Effecten op het bestaande supermarktaanbod**

De te verwachten effecten van de beoogde XL-supermarkt in Tilburg op het bestaande aanbod variëren naar gelang de al genoemde factoren van toepassing zijn en de mate waarin deze factoren zich voordoen. Bij de beschrijving ervan hebben we een driedeling gemaakt op basis van de zwaarte van de te verwachten effecten op de ruimtelijke detailhandelsstructuur.

### **Geen effecten**

- Supermarkten met een *gespecialiseerd aanbod*, zoals bijvoorbeeld allochtone supermarkten en biologische winkels zullen geen of beperkte omzetsderving krijgen bij een uitbreiding van het reguliere supermarktaanbod. Hun doelgroep en assortiment zullen die van de XL-supermarkt niet overlappen. Zij blijven complementair aan de XL-supermarkt<sup>1</sup>.
- Het te verwachten effect van de XL-supermarkt op het winkelaanbod in *Hilvarenbeek* is nihil. De afstand tot de XL-supermarkt in Stappegoor is met 9 á 10 kilometer en een reistijd van 15 autominuten groot. De toeristenkern heeft bovendien een mooie spreiding van supermarktformules: AH, Aldi en C1000 (wordt waarschijnlijk Jumbo). Hiermee wordt de lokale markt bediend. De AH is een zeer aantrekkelijke nieuwe winkel en in de nabijheid wordt gewerkt aan een retail-uitbreiding van 4.300 m<sup>2</sup>.

### **Gemiddelde effecten**

- De impact op het winkelaanbod in *Goirle* is vooral afhankelijk van de formule van de XL-supermarkt in Stappegoor. De komst van een AH-XL zal hier een groter effect hebben dan een Jumbo-XL. Er zijn immers twee AH-vestigingen in Goirle aanwezig en (nog) geen Jumbo-vestiging. De afstand tot de XL-supermarkt in Tilburg is 3 á 4 kilometer en per auto gemakkelijk en snel te bereiken. Het moet dan ook niet uitgesloten worden, dat inwoners van Goirle naar de XL-supermarkt gaan om de wekelijkse boodschappen te halen. Zoals gezegd betreft dit een deel van de supermarktklanten. Tegelijkertijd moet bedacht worden, dat het winkelcentrum De Hovel - waar één van de AH-vestigingen zit - de consument zeer veel te bieden heeft. De mogelijkheid tot combinatie-aankopen heeft een grote trekkracht en Stappegoor heeft dat niet. Volgens het onderzoek van Bureau Stedelijke Planning functioneren de supermarkten in Goirle redelijk tot (zeer) goed, met uitzondering van de Emté-supermarkt in De Hovel die matig functioneert. Op basis van dit gegeven zou de XL-supermarkt op Stappegoor een bedreiging voor de laatstgenoemde supermarkt kunnen zijn.
- De komst van de XL-supermarkt op Stappegoor zal de Jumbo aan de *Broekhovenseweg* zeker raken. Deze Jumbo is vergelijkbaar met de huidige AH-XL in Tilburg en dus ook met de beoogde XL-supermarkt op Stappegoor. De Jumbo en de nieuwe XL-supermarkt zijn beide sterk gericht op de autoklanten die voor de wekelijkse bulkaankopen komen. Bovendien komt hun verzorgingsgebied overeen. De Jumbo functioneert echter zeer goed en zal een behoorlijke omzetsderving kunnen opvangen.
- Als Jumbo de naam van de nieuwe XL-supermarkt wordt, zouden er (ook) kannibalistische gevolgen voor het buurtcentrum *De Blaak (Amer)* kunnen volgen. De huidige C1000 heeft daar nu een relatief sterke positie. De trekkracht die van deze supermarkt uitgaat, hebben de andere buurtwinkels hard nodig.

<sup>1</sup> Om deze reden zijn de gespecialiseerde supermarkt ook niet in het overzicht van het supermarktaanbod in Tilburg en omgeving opgenomen.

### **Grote effecten**

- Kwetsbaar is het *winkellint Korvelseweg en Korvelplein*. Als er een AH-XL op Stappegoor gevestigd wordt, is de kans aanwezig dat de AH aan het Korvelplein slecht gaat lopen en wellicht uit de markt genomen gaat worden (kanibalisme). Dit kan niet zonder gevolgen blijven voor de nabijgelegen winkels. Dit stuk winkellint is relatief zwak en qua aanbod al 'afgegleden' naar dienstverleners die afgewisseld worden met leegstand en woningen met achterstallig onderhoud. Het stuk winkellint bij de Nettorama is echter iets beter, maar ook hier zal het eventueel wegvallen van de supermarkt grote gevolgen voor de omliggende winkels hebben. Het stuk winkellint bij de Lidl waar ook landelijke winkelformules als Blokker en Trekpleister gevestigd zijn, is het sterkst. Omdat de Lidl een sterke profilering heeft als discountformule zal de impact van een XL-supermarkt op Stappegoor voor dit stuk overigens beperkt zijn.

Twee jaar geleden is Tilburg gestart met lintenmanagement en is door diverse partijen geïnvesteerd in het organiserend vermogen van onder andere dit winkellint met als doel de economie te versterken. Er is een lintenmanager aangesteld en een ondernemersfonds opgericht waaraan alle ondernemers financieel bijdragen. Er is en wordt geïnvesteerd in het terugdringen van de winkelleegstand, het verbeteren van de uitstraling van de leegstand, het aantrekken van meer bezoekers en het acquireren van ondernemers. Ondanks de economische crisis wordt er flinke vooruitgang geboekt. Zo is bijvoorbeeld de leegstand op de Korvelseweg en Korvelplein teruggelopen van 24% naar 14%.

De vestiging van de XL-supermarkt op Stappegoor zou het behaalde resultaat van het lintenmanagement dus weer (deels) te niet kunnen doen.

- Kwetsbaar is ook het buurtwinkelcentrum *Pater van den Elsenplein*. Als er een Jumbo-XL op Stappegoor gevestigd wordt (en als ook de Jumbo op het AaBe-terrein gerealiseerd wordt) dan is er sprake van een bedreiging van het buurtcentrum Pater van den Elsenplein. Een mogelijk vertrek van de huidige Jumbo-vestiging op het plein zou direct een flinke omzetsderving voor de naast gelegen banketbakker, bloemist en lingeriezaak betekenen. Als deze verdwijnen is er geen buurtwinkelcentrum meer.
- Tot slot is het de vraag of de Plus in het buurtcentrum aan *Burgemeester van de Mortelplein* sterk genoeg zal zijn om het buurtcentrum te dragen als de XL-supermarkt op Stappegoor gevestigd is. De afstand tot Stappegoor is niet groot, de supermarkt is met nog geen 500 m<sup>2</sup> klein en functioneert volgens Bureau Stedelijk Planning redelijk.

### **Effecten op het bestaande overige winkelaanbod**

De komst van een XL-supermarkt betekent dat ook het aanbod van de speciaalzaken uitgebreid zal worden. XL-supermarkten hebben doorgaans een groot drogmetica-assortiment, veel tabaks- en gemaksartikelen, boeken en tijdschriften in huis en bieden kantoorartikelen, huishoudelijke artikelen en allerlei actieartikelen aan. De beoogde XL-supermarkt op Stappegoor kan dus gevolgen hebben voor de speciaalzaken in de directe omgeving. We illustreren dit aan de hand van twee belangrijke nevenassortimenten: drogmetica en tabaksartikelen.

- Gemiddeld behalen supermarkten 3,4% van hun omzet uit *drogmetica*. Voor een XL-supermarkt ter grootte van 3.500 m<sup>2</sup> betekent dit een omzet van €



15.000 tot 20.000 aan drogmetica. Deze omzet zal voor een groot deel een herverdeling van de consumptieve bestedingen in het verzorgingsgebied zijn. Wij verwachten dat de drogmetica-omzet van de nieuwe XL-supermarkt vooral ten koste zal gaan van drogisterijen die zich minder sterk profileren, en van bestaande supermarkten in de buurt- en wijkwinkelcentra.

- Gemiddeld behalen supermarkten 6,1% van hun omzet uit *tabaksartikelen*. Voor een XL-supermarkt ter grootte van 3.500 m<sup>2</sup> betekent dit een omzet van € 25.000 tot € 37.000 aan tabaksartikelen. Er is geen reden om te veronderstellen dat de bevolking in het verzorgingsgebied meer zal gaan besteden aan deze artikelen. Dit betekent dat deze omzet zal wegvloeien bij de bestaande tabaks- en gemakszaken en supermarkten. Omdat tabaks- en gemakszaken gemiddeld 55% van hun omzet behalen uit de verkoop van tabak, kan de vestiging van een supermarkt grote gevolgen hebben voor hun omzet.

Andere nonfood artikelen in supermarkten zijn onder andere huishoudelijke artikelen, keukenbenodigdheden, huishoudtextiel, beenmode en seizoensartikelen. De omvang van dit nevenassortiment is doorgaans beperkt, zeer smal en ondiep. Vanuit de supermarktbranche zijn geen signalen, dat dit assortiment in de komende jaren sterk zal groeien ("supermarktjongens houden niet van artikelen waar stof op kan komen", aldus een gesprekspartner uit de supermarktsector). Nonfood is te bewerkelijk en past niet in hun uiterst efficiënte systeemhandel. Toch zijn de afdelingen 'overige nonfood' in XL-supermarkten omvangrijk. Het effect van een uitbreiding van het overige nonfood-aanbod op de betreffende speciaalzaken als gevolg van de komst van een XL-supermarkt in Stappegoor is klein. Dit effect zal zeker groter zijn als er meer XL-supermarkten in de periferie volgen.

### ***Effecten bij de vestiging van méér XL-supermarkten***

Bij de vestiging van meer (perifere) XL-supermarkten zullen de effecten op het bestaande supermarkt- en winkelaanbod ingrijpender zijn, in een hoger tempo plaatsvinden en meer winkels en winkelgebieden treffen. De ruimtelijke detailhandelsstructuur zal nog sterker veranderen, tenzij de XL-supermarkten in en nabij bestaande detailhandelsconcentraties gevestigd gaan worden.

Hoewel de effecten van de beoogde XL-supermarkt op Stappegoor afhankelijk zijn van de supermarktformule die er invulling aan gaat geven, kunnen we stellen, dat er gaten in het winkellint Korvelseweg - Korvelplein en het buurtwinkelcentrum Pater den Elsenplein kunnen ontstaan. Kannibalisme ligt daar op de loer als AH of Jumbo het XL-avontuur aangaan en een domino-effect op de omringende winkels is zeker niet onwaarschijnlijk.

Als het initiatief Stappegoor navolging krijgt, gaat dit zeker gebeuren. Dan zullen ook elders gaten gaan ontstaan en het zo ontstane patroon komt dan niet meer overeen met de ruimtelijke detailhandelstructuur zoals die is vastgelegd in het Tilburgse beleid en waarbij gekozen is voor een versterking van de wijkwinkelcentra.



## 5 Slotsom

Tot nu gold er in Tilburg, net zoals in de meeste Nederlandse gemeenten, een restrictief beleid ten aanzien van de vestiging van supermarkten en andere grootschalige detailhandelsvestigingen in de periferie. Aansluiting bij bestaande concentraties en behoud en versterking van de voorzieningen op wijk- en buurt-niveau kenmerken het detailhandelsbeleid.

Door medewerking te verlenen aan het initiatief 'XL-supermarkt op Stappegoor' lijkt Gemeente Tilburg haar grip op de ruimtelijke detailhandelsontwikkelingen te verliezen. Dit initiatief is een afwijking van het vigerende detailhandelsbeleid en kan niet beperkt worden tot één enkel geval, omdat dit in strijd is met het verbod van willekeur en het rechtszekerheidsbeginsel. Andere initiatieven tot perifere XL-supermarkten zullen in het vervolg dan ook medewerking vanuit de gemeente moeten krijgen. Hiermee wordt het restrictieve beleid in de praktijk losgelaten. Als de gemeente voor dit ruimere beleid kiest, moet dit ook in het detailhandelsbeleid en bestemmingsplan terugkomen en is aanpassing ervan noodzakelijk.

Eén van de overwegingen om voor het ruimere beleid te kiezen is het als gemeente mogelijk maken van schaalvergroting in de supermarktsector en ruimte bieden aan innovatie in de detailhandel. Bovendien krijgt de (auto)mobiele consument met de komst van de XL-supermarkt(en) in de periferie een ruimere keuzevrijheid. De consument wil immers steeds grotere winkels en assortimenten. Na verloop van tijd kan 'schaalvergroting in de periferie' echter tot een krimp van de verworven keuzevrijheid voor de consument leiden. Op buurt- en wijkniveau kunnen zoals we gezien hebben supermarkten gaan verdwijnen (afhankelijk van het aantal XL-supermarkten en de betreffende supermarktformules)<sup>1</sup>. Hierdoor kan zelfs het bestaansrecht van andere nabijgelegen winkels in gevaar komen. De minder mobiele consument moet dan verder weg voor zijn boodschappen en het buurtpraatje in de winkel (en heeft dan hogere reiskosten). De omwonenden van de getroffen winkelgebieden zullen ervaren, dat de levendigheid in hun buurt verdwijnt en hun woongenot vermindert. De leefbaarheid van een wijk wordt hiermee aangetast.

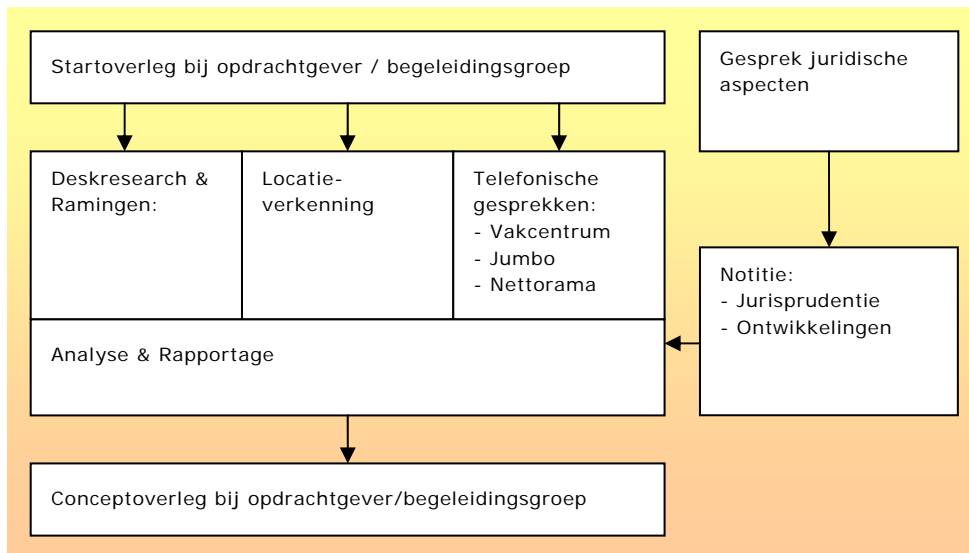
De keuze waarvoor de gemeente staat, lijkt een dilemma. Maar schaalvergroting in de supermarktsector en innovatie van de detailhandel kunnen ook binnen bestaande winkelconcentraties plaatsvinden. Er zijn altijd wel mogelijkheden te vinden in en bij de winkelcentra om schaalvergroting te realiseren en geschikte panden te werven. Door de toegenomen winkelleegstand zijn de mogelijkheden hiertoe immers uitgebreid. Ook het laden en lossen hoeft door innovatief maatwerk geen probleem meer te zijn. Bovendien zijn er steeds meer (formele) samenwerkingen tussen ondernemers en gemeenten - waaronder centrummanagement en binnenstedelijke ontwikkelingsmaatschappijen - die de kwaliteit van de winkelcentra op alle fronten aanpakken. Een moderne XL-supermarkt is welkom en kan in de bestaande winkelcentra goed functioneren. De huidige AH XL in Tilburg is daar het bewijs van.

<sup>1</sup> Winkellint Korvelseweg-Korvelplein en buurtwinkelcentrum Pater van den Elsenplein zijn het kwetsbaarst en lopen als eerste gevaar.

De doelstelling van het Tilburgse detailhandelsbeleid is om een zo compleet mogelijk pakket aan winkelvoorzieningen op buurt- en wijkniveau te behouden. Het mogelijk wegvallen van deze voorzieningen - of ten minste een sterke verschroming ervan – geeft aanleiding om de gewenste detailhandelsstructuur nog eens zorgvuldig te overwegen. De gemeente zal in ieder geval een duidelijke keuze moeten maken en de consequenties daarvan moeten overzien. Wat die keuze ook zal zijn, het vigerende detailhandelsbeleid en bestemmingsplan zullen altijd in de pas moeten lopen met die keuze.

## BIJLAGE I    Onderzoeksverantwoording

Het plan van aanpak bestond uit een startoverleg met daaraan gekoppeld een gesprek over de juridische aspecten, een informatieverzamelings-, analyse- en rapportagedeel en een conceptbespreking. Zie onderstaand schema.



Een toelichting:

### ● *Gesprek juridische aspecten / startoverleg*

Met de opdrachtgever, Panteia/EIM en Teekens/Karstens heeft - gecombineerd met het startoverleg - een gesprek plaatsgevonden over de juridische aspecten. Kern van dit gesprek waren de achtergronden, feiten, ontwikkelingen, standpunten en het politieke speelveld met betrekking tot de ontwikkelingen op Stappegoor.

### ● *Deskresearch & Ramingen*

Een groot deel van dit onderzoek berust op al aanwezige expertise, data en informatie. Panteia/EIM heeft relevante bronnen doorgenomen, met elkaar vergeleken en gecombineerd met eigen ramingen. De deskresearch bevatte vanuit inhoudelijk oogpunt de volgende elementen: voor- en nadelen van vestiging in de periferie, effecten op bestedingen, effecten op het aanbod en kans op uitbreiding in de periferie.

### ● *Locatieverkenning*

Om een goed beeld te krijgen van de locatie Stappegoor, de winkelcentra (de verschillende supermarktlocaties) in Tilburg en omgeving (Goirle, Hilvarenbeek), de afstanden en de directe omgevingen heeft Panteia/EIM de situatie ter plaatse waargenomen. De observatie hebben we gedaan aan de hand van de EIM-checklist 'Locatieverkenningen'. Hiermee zijn Stappegoor en de winkelcentra / supermarktlocaties beoordeeld op functie, branchering, positionering, kwaliteit, presentatie, druktebeelden, toegankelijkheid, parkeren, sfeer en andere aspecten die het boodschappenklimaat dan wel verblijfsklimaat bepalen.

● *Telefonische gesprekken*

Aanvullend op de deskresearch en de expertise bij Panteia/EIM hebben we enkele telefonische gesprekken gevoerd met organisaties en deskundigen uit de retail- en supermarktsector: Vakcentrum, Jumbo en Nettorama. Doel van deze gesprekken was om meer grip te krijgen op de kans dat er meer XL-supermarkten zich in de periferie zullen vestigen.

● *Analyse & Rapportage*

Alle bevindingen uit de voorgaande onderzoekswerkzaamheden (feiten, ramingen, ervaringen, visies en waarnemingen) zijn samengebracht in een totaalanalyse, waarna de onderhavige rapportage is opgesteld.

Teekens Karstens Advocaten heeft er de relevante jurisprudentie op nageslaan, een notitie gemaakt over de feiten en ontwikkelingen op dit terrein en een verbaalslag gemaakt naar de Tilburgse situatie. De notitie heeft Panteia/EIM geïntegreerd in dit rapport (hoofdstuk 2 en Bijlage II).

## BIJLAGE II Juridische context

### Inleiding

Dit advies is tot stand gekomen na bestudering van de relevante stukken, de relevante wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie. In het dossier bevinden zich de eindrapportage Tilburg Nieuw Stappegoor – effecten grootschalige supermarkt van Bureau Stedelijke Planning (25 januari 2012), de voortgangsrapportage Detailhandel van de gemeente Tilburg (070130-29-BO), de Detailhandelsstructuurvisie 2006, het raadsvoorstel aanvullende overeenkomst Stappegoor van de gemeente Tilburg (120210-01-VGB-04), en het vigerende planologische beleid. Daarnaast bevinden zich in het dossier diverse brieven van de betrokkenen aan het gemeentebestuur van de gemeente Tilburg, waaronder de brieven van de Stichting Detailhandel Goirle, de Ondernemersfederatie Tilburg, de gemeente Goirle, Centrum Goirle en de VVD- en de CDA-fracties van de gemeenten Goirle en Riel van de periode februari tot en met april 2012.

De opdracht is aan ons verstrekt door Panteia ten behoeve van Gemeente Goirle, Kamer van Koophandel Brabant, Ondernemersfederatie Tilburg, Stichting Detailhandel Goirle, Ondernemersvereniging Stappegoor en BouwInvest. De onderzoeksvragen zijn opgenomen in de offerte. Tijdens de bespreking werd duidelijk dat de betrokkenen graag vernemen of het planologisch inpassen van de XL supermarkt in Stappegoor al dan niet in strijd is met de wet of het beleid van de gemeente Tilburg en daarnaast in hoeverre deze bestuurlijk-politieke keuze gevolgen heeft voor het regionale detailhandelsbeleid. Met andere woorden, niet alleen is relevant of het besluit als zodanig rechtsgeldig tot stand kan komen, maar tevens of dit besluit in de toekomst van invloed zal zijn op de vestigingsmogelijkheden elders. Daarnaast vrezen betrokkenen dat het plan de leefbaarheid in de buurt- en wijkwinkelcentra in Goirle zal aantasten.

Het plan zal naar de mening van de betrokkenen mogelijk vergaande gevolgen hebben voor de detailhandelsstructuur in de regio. De XL supermarkt ligt op nog geen twee kilometer van het centrum van Goirle. Gewezen is op het feit dat een regionale visie ontbreekt. In ieder geval is het plan in strijd met het vigerende detailhandelsbeleid van de gemeente Tilburg.

### Juridisch kader

#### *Wet ruimtelijke ordening*

Artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) bepaalt dat de gemeenteraad voor het grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen gronden wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels moeten in elk geval zien op het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende bouwwerken. In de memorie van toelichting is met zoveel woorden vermeld dat de goede ruimtelijke ordening als norm is gehandhaafd, waarbij het gaat om de belangen van een goede leefomgeving en een duurzame ruimtelijke ordening.

Aan de in een bestemmingsplan te maken keuzes moeten ruimtelijk relevante overwegingen ten grondslag worden gelegd. Dat betekent echter niet dat daarnaast niet tevens financiële afwegingen een rol mogen spelen. Het bestemmingsplan moet immers economisch uitvoerbaar zijn.

Het college bereidt het ontwerpbestemmingsplan voor. Daarbij dient het college op grond van artikel 3.1.1. Bro overleg te voeren met het waterschap, anderen gemeenten, de provincie en het rijk, een en ander voor zover de belangen van deze overheden in het geding zijn. Op de voorbereiding van een bestemmingsplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dat betekent dat het ontwerpbestemmingsplan gedurende zes weken ter inzage moet worden gelegd, gedurende welke periode door eenieder zienswijzen kunnen worden ingediend. Teneinde de betrokkenen in staat te stellen om tegen het ontwerpplan gemotiveerd een zienswijze te kunnen inbrengen, is vereist dat niet alleen het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd, doch tevens de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling daarvan. Binnen twaalf weken na afloop van de periode van ter inzage legging moet de gemeenteraad beslissen over de vaststelling van het bestemmingsplan. Veelal vindt er een openbare raadscommissievergadering plaats, waarin het bestemmingsplan wordt behandeld. Nadat het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad wordt het opnieuw ter inzage gelegd gedurende zes weken. Gedurende deze periode kunnen belanghebbenden beroep instellen tegen het bestemmingsplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bestemmingsplanprocedure wordt gekenmerkt door een getrappt stelsel, waarbij het inbrengen van een zienswijze in beginsel een vereiste is om beroep te kunnen instellen.

De procedure bij de Raad van State duurt al snel een jaar. De Afdeling beoordeelt of het plan al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling toetst redelijk terughoudend. Zij treedt niet rechtstreeks in beleidsmatige beslissingen van de gemeenteraad. De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het vaststellingsbesluit overgaan, indien moet worden geoordeeld dat de gemeenteraad de hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat de gemeenteraad het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

### *Detailhandelsbeleid en de Wro*

In de afgelopen decennia is de wettelijke regeling met betrekking tot de ruimtelijke besluiten die nodig zijn voor de vestiging van detailhandelsvoorzieningen aanzienlijk gewijzigd. Voorheen werd veelal in bestemmingsplannen, die voorzagen in de mogelijkheid van vestiging van detailhandelsvoorzieningen, bepaald dat die vestiging moest worden voorafgegaan door een distributieplanologisch onderzoek (DPO). Op de zogenoemde perifere locaties werd en wordt de vestiging van detailhandel in de regel verboden. Een uitzondering werd slechts gemaakt voor handel in volumineuze artikelen zoals auto's, boten, caravans en meubels, alsmede voor tuincentra en bouwmarkten (PDV).

Tot enkele jaren geleden werd in beginsel geoordeeld dat een overschrijding van de marktruimte niet toelaatbaar was en zou leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau. Op basis van de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is inmiddels duidelijk dat een dergelijke toepassing van de uitkomsten van een DPO in strijd is met het systeem van



de Wet ruimtelijke ordening. Men dient de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau niet te bezien vanuit het perspectief van de ondernemer, maar vanuit het perspectief van de burger die op die voorzieningen is aangewezen. Het gaat erom dat die burger op aanvaardbare afstand van zijn woning zijn dagelijkse inkopen kan doen. Anders gezegd, de gemeenteraad mag zich op basis van de Wet ruimtelijke ordening uitsluitend bezig houden met ruimtelijke ordening en niet met economische ordening.

In artikel 3.1.2 Bro is bepaald dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot de branches van detailhandel en horeca. Dergelijke brancheringsbepalingen dienen echter, zo blijkt uit de jurisprudentie, hun rechtvaardiging te vinden in ruimtelijk relevante argumenten. De toepassingsmogelijkheden van deze bepaling zijn dan ook enigszins beperkt.

In de uitspraken van 6 juli 2005 (BR 2006, p. 1077, Bathmen) en 7 december 2005 (BR 2006, p. 1081, Deventer), oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat, gelet op de reeds aanwezige supermarktvoorzieningen en het in distributieplanologische onderzoeken voor het verzorgingsgebied berekende optimale verkoopvloeroppervlak in die branche, niet kon worden uitgesloten dat de bestaande supermarktstructuur in het verzorgingsgebied duurzaam zou (kunnen) worden ontwricht als gevolg van de door de desbetreffende bestemmingsplannen gecreëerde mogelijkheden voor nieuwe detailhandel. En dat zou onder omstandigheden reden kunnen zijn om in de nieuwe detailhandelsbestemmingen een differentiatie aan te brengen, zodanig dat detailhandel in de foodsector niet zonder meer is toegestaan. In de casus Bathmen en Deventer zou het in distributieplanologische onderzoeken voor de supermarktsector berekende optimale verkoopvloeroppervlak met meer dan 40% respectievelijk bijna 60% worden overschreden. Bij de vraag of daardoor gevaar voor duurzame ontwrichting optreedt, heeft de planwetgever een zekere beoordelingsvrijheid, aldus de Afdeling Bestuursrechtspraak.

In een uitspraak van 10 juni 2009 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak in een zaak waarin concurrerende supermarkten opkwamen tegen de bij bestemmingsplan gecreëerde mogelijkheid tot vestiging van twee nieuwe supermarkten binnen hun verzorgingsgebied:

*“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. [...] 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 hoeft te worden gevreesd.”*

In de uitspraak van 8 september 2010 (LJN: BN6171) oordeelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ondermeer als volgt:

*“Ten slotte kan ook de stelling van [appellante] dat onvoldoende is onderzocht of de mogelijke komst van een megabouwmart naar het Trefcenter een duurzame ontwrichting van het lokale voorzieningenniveau ten gevolge heeft, nu in zo'n geval de kans bestaat dat een in het Trefcenter gevestigde bouwmarkt en een tuincentrum uiteindelijk zullen moeten sluiten, niet leiden tot het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot het vaststellen van het in de pdv-nota neergelegde beleid heeft kunnen komen. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2009 in zaak nr. 200806342/1, wordt overwogen dat voor de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in een bepaalde sector geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of er sprake is van overaanbod en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar aan de vraag of voor de inwoners van de gemeente een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkopen kunnen doen. Bij een eventueel sluiten van de bouwmarkt en het tuincentrum in het Trefcenter kunnen klanten hun geregelde inkopen doen bij de nieuwe megabouwmart. Niet gebleken is derhalve dat de in het beleid voorgestane komst van een megabouwmart naar het Trefcenter een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau ten gevolge zal hebben.”*

In de uitspraak van 27 april 2011 (200907712/1/R2 Fortuna Stadion) oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak als volgt:

*“De Afdeling overweegt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in ruimtelijk opzicht verschil bestaat tussen sportspeciaalzaken en sportwarenhuizen, zoals omschreven in artikel 1, onder 25, van de planregels. Daarbij neemt de Afdeling het verschil in het aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied, in aanmerking. De raad stelt zich dan ook terecht op het standpunt dat hij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening dit onderscheid tussen sportspeciaalzaken en sportwarenhuizen heeft kunnen aanbrengen.  
[..]*

*De Wro biedt in beginsel geen grondslag voor een regeling in de planvoorschriften die slechts een specifieke groep van bedrijven toelaat die zich in niets anders onderscheidt van soortgelijke, andere bedrijven dan in hun herkomst. De herkomst van bedrijven is immers in het algemeen bij het reguleren van gebruik van gronden voor bedrijfsdoeleinden in planologisch opzicht niet relevant. Een dergelijke bestemmingsregeling kan onder omstandigheden wel aanvaardbaar zijn indien zij betrekking heeft op bedrijven waarvan verplaatsing uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gewenst is.*

*Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de herkomstbepaling voorkomt dat de concurrentie binnen de gemeente wordt vergroot en dat de bepaling met name is opgenomen ter bescherming van reeds in de gemeente gevestigde winkeliers. Gelet op deze toelichting moet worden geoordeeld dat de herkomstbepaling niet is opgenomen ten behoeve van bedrijven waarvan verplaatsing uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening gewenst is, zodat deze bepaling niet aanvaardbaar kan worden geacht.”*

In een uitspraak van 14 december 2011 (201009590/1/R3) oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak, met betrekking tot een bestemmingsplan van nota bene de gemeente Tilburg waarbij de raad juist bepaalde keuzes onderbouwde met een beroep op de Nota detailhandel 2002 en de voortgangsrapportage, als volgt:

*“Verder staat in de nota dat bij de ontwikkeling van het AaBé-complex een nauwkeurige afstemming in onder andere branches dient plaats te vinden teneinde de ontwikkeling van het Pieter Vreedeplein niet te frustreren. Dit heeft de raad allereerst gedaan door bepaalde branches in de planregels op te nemen. Ter zitting heeft de raad onweersproken toegelicht dat afstemmen niet betekent dat er geen overlap in branches mag zijn. De branches moeten complementair zijn, waarbij enige overlap is toegestaan. Voor de juistheid van het betoog dat niet-volumineuze artikelen in het AaBé-complex moeten worden uitgesloten, biedt de nota geen aanknopingspunten. Vervolgens is om de ontwikkelingen in de binnenstad en de ontwikkelingen in het voorliggende plan nog nader op elkaar af te stemmen, overeenkomstig de voortgangsrapportage voor sommige branches een beperking aan het aantal m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlakte gesteld. In de planregels is dit weergegeven door voor de bestemming “Detailhandel - Perifeer” in artikel 6, lid 6.1.1, maximale oppervlaktes op te nemen. Hiermee heeft de raad voldoende onderscheid gemaakt ten aanzien van het winkelgebied aan het Pieter Vreedeplein. Gelet op het voorgaande heeft de raad voor de opgenomen branchebepalingen blijk gegeven van een voldoende ruimtelijke afweging, zodat deze toelaatbaar zijn. Verder heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de branches in overeenstemming met het gemeentelijke beleid kunnen worden geacht.”*

In de hiervoor genoemde zaak oordeelde de Afdeling dat het verbinden van maximale oppervlakten aan perifere detailhandelslocaties is toegestaan. In de kwestie Stappegoor wordt het toestaan van de XL supermarkt, juist in strijd met het beleid, louter toegestaan om financiële redenen. Dergelijke motieven zijn niet ruimtelijk relevant en getuigen niet van een voldoende ruimtelijke afweging.

In een uitspraak van 18 januari 2012 (201008612/1/R3 NAC-stadion) oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in een zaak waarin de appellante aanvoerde dat de keuze voor de vestiging van een megasupermarkt slechts uit financiële overwegingen voortkwam, als volgt:

*“De Afdeling overweegt dat het feit dat de locatie geschikt is geacht vanwege de aanwezigheid van het stadion, niet wegneemt dat de locatiekeuze ook planologisch aanvaardbaar kan zijn. Door RPB is niet aannemelijk gemaakt dat er slechts financiële motieven ten grondslag liggen aan de gekozen locatie.*

*Zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in haar uitspraken van 10 juni 2009, in zaak nr. 200808122/1/R3 en van 2 december 2009 in zaak nr. 200901438/1/R3, komt voor de vraag of sprake is van een duurzame ont-wrichting van het voorzieningenniveau geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of sprake is van overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar is het doorslag-*

*gevende criterium 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 boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.*

*[..]*

*Gelet op de omvang van het huidige winkelaanbod in Breda en omgeving, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de in het plan voorziene ontwikkeling van de detailhandel en de in het plan aan de detailhandel geboden uitbreidingsmogelijkheden zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het bestaande winkelaanbod in de directe omgeving dat voor een relevant gedeelte van de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse en geregelde inkopen. Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor een duurzame ontwikkeling van het voorzieningenniveau niet behoeft te worden gevreesd. De Afdeling heeft hierbij in aanmerking genomen dat de raad ervan heeft mogen uitgaan dat de winkels in het winkelcentrum De Lunet en de vestiging van de supermarkt aan de Haagweg zullen worden gesloten."*

In de uitspraak van 2 mei 2012 (201100280/1/R1, AB 2012/153) overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als volgt met betrekking tot een situatie waarin door de gemeenteraad bij bestemmingsplan was gekozen voor een bestemming beperkt tot perifere detailhandel met een vloeroppervlak van ten minste 1.500 m<sup>2</sup> bvo:

*"De betrokken gronden, die voorheen voor agrarisch gebruik waren bestemd, liggen op een goed bereikbare zichtlocatie aan de snelweg A1. Om deze eigenschappen optimaal te benutten beoogt de raad de gronden op een onderscheidende wijze in te vullen. Met de planregeling neergelegd in artikel 10 lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels wordt uitsluitend perifere detailhandel met een minimale brutovloeroppervlakte van 1.500 m<sup>2</sup> op de gronden met de bestemming 'Detailhandel – Perifeer' toegestaan, zodat een uitsluitend grootschalige invulling van deze gronden met perifere detailhandel kan worden gerealiseerd. Daardoor ontstaat wat perifere detailhandel betreft een onderscheidend karakter. Elders in de gemeente is voldoende ruimte voor niet-grootschalige detailhandel. Gelet op het voorgaande liggen aan de planregeling ruimtelijke motieven zoals bereikbaarheid en het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik ten grondslag. De planregeling neergelegd in artikel 10 lid 10.1, aanhef en onder a, is dan ook ruimtelijk relevant.*

*Wat betreft de gekozen minimale brutovloeroppervlakte van minimaal 1.500 m<sup>2</sup> overweegt de Afdeling dat de raad een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening toekennen van bestemmingen en geven van regels. De raad heeft toegelicht dat hij bij de keuze voor 1.500 m<sup>2</sup> heeft aangesloten bij de planregeling voor grootschalige detailhandelsvestiging (hierna: GDV) en voortborduurde op het inmiddels vervallen rijksbeleid voor PDV en GDV, waarin ook een minimale oppervlakte van 1.500 m<sup>2</sup>; werd gehanteerd. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de oppervlaktemaat van 1.500 m<sup>2</sup> in redelijkheid niet heeft kunnen hanteren."*

Met betrekking tot de Dienstenrichtlijn 2006/123/EG (PB 2006, L 376/36) geldt dat ingevolge overweging 9 van die richtlijn deze richtlijn alleen van toepassing

is op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing is op - onder meer - voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen.

### **Detailhandelsbeleid gemeente Tilburg**

Het vigerende detailhandelsbeleid van de gemeente Tilburg is vastgelegd in de Nota ruimte voor detailhandel 2002, de voortgangsrapportage Detailhandel (0703130-29-BO) en het daarbij behorende adviesrapport van Bro genaamd Detailhandelsstructuurvisie 2006.

In de Nota ruimte voor detailhandel, vastgesteld door de gemeenteraad op 11 november 2002 werd nog gesproken over de vestiging van megasupermarkten, als werd daarbij opgemerkt dat pas van een dergelijke vestiging sprake kon zijn nadat de effecten daarvan voldoende bekend zouden zijn.

Aan de Voortgangsrapportage uit 2007, vastgesteld door het college en voorgehangen aan de gemeenteraad op 12 februari 2007, wordt het navolgende ontleend (p. 1-2):

*"In de nota "ruimte voor detailhandel" (2002) wordt het drieslagen model beschreven dat de kern vormt van het detailhandelsbeleid. Uitgangspunt van dit model is het in stand houden en versterken van de goede detailhandelsstructuur van Tilburg. Binnen het genoemde model worden 3 typen winkelgebieden onderscheiden:*

- Centra voor recreatief winkelen. Deze zijn gevestigd in de grotere wijkcentra en de binnenstad. Ze kennen een aanbod dat zich kenmerkt door functiemenging gericht op het bezighouden van de consument: vergelijkend en recreatief winkelen, horeca, leisure, cultuur en warenmarkten (accent op non-food).*
- Gemakscentra voor dagelijkse artikelen. Deze zijn gevestigd in wijk- en buurtcentra, maar ook de kleine winkels bij benzinestations, ziekenhuizen etc. vallen hieronder, evenals de Albert Heijn XL. Ze kennen een aanbod dat gekenmerkt wordt door dagelijkse consumentenbehoeften, zowel food als non-food (levensmiddelen, drogisterijartikelen, tijdschriften, bloemen, fietsen e.d.) alsmede dienstverleners (bank, reisbureau, kapper etc.).*
- Centra voor doelgerichte aankopen. Dit zijn de klassieke concentraties van perifere detailhandelsvestigingen, aangevuld met enkele aanverwante branches. Ze zijn goed bereikbaar per auto, liggen buiten het stadscentrum en buiten de woongebieden. Het aanbod bestaat uit auto's, boten, caravans, bouwmaterialen, wit- en bruingoed, sanitair, tuinbenodigdheden, outdoorrecreatie e.d. De vestigingen zijn overwegend groot."*

En verderop op pagina 3:

*"Op grond van de ambitie en met de hierboven genoemde kanttekening is de volgende visie op de ontwikkeling van de diverse winkeltypen opgesteld:*

- Versterken van de binnenstad van Tilburg als hoofdwinkelgebied voor inwoners van Tilburg en de regio.
- Behouden van een zo compleet mogelijk pakket aan detailhandelsvoorzieningen op buurt- en wijkniveau, dicht bij de consument en het benutten van aanwezige kansen voor versterking op dit niveau.
- Verbeteren van het functioneren van de perifere en grootschalige branches, waarbij thematische clustering uitgangspunt is.
- Toevoeging van nieuwe elementen kunnen zorgen voor een versterking van de structuur, met name door het versterken van de aantrekkingskracht op de regionale tot bovenregionale consument."

En op pagina 4:

*"Korvelseweg*

*Mede naar aanleiding van de reactie van de winkeliersvereniging van de Korvelseweg op het wijkplan voor het zuidelijk deel van de oude stad is een apart bezoekersonderzoek uitgevoerd voor de Korvelseweg. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de Korvelseweg een belangrijke functie vervult voor de wijk. Ondernemers zien voldoende toekomstperspectief. Onoverkomelijke knelpunten in ruimtelijke of functionele zin worden niet geconstateerd. Er is daarom geen reden om in dit deel van Tilburg in te zetten op realisatie van een nieuw wijkwinkelcentrum. Door de langgerekte structuur functioneert de Korvelseweg niet als een samenhangend gebied en verschilt daarin van andere wijkwinkelcentra. Clustering van het aanbod in het noordelijk deel zal leiden tot een versterking van het gebied dat tevens als aanloopstraat naar het centrum functioneert.*

*De keuze voor de Korvelseweg als wijkwinkelcentrum impliceert dat dit niet elders in Tilburg Zuid zal worden gerealiseerd."*

Op pagina 5 wordt het beleid met betrekking tot de supermarktvoorzieningen weergegeven:

*"2.4.4 Buurtvoorzieningen*

*Nabijheid en gemak zijn de belangrijkste voordelen van buurtvoorzieningen voor de klant. De supermarkt vormt doorgaans de trekker, er is daarnaast ondersteuning mogelijk van speciaalzaken met dagelijkse artikelen en enkele niet dagelijkse winkels of functies zoals een kapper of cafetaria. Op enkele plaatsen in de stad sprake van overlap of onderverzorging.*

*Voor alle buurtcentra wordt voldoende draagvlak gezien, met uitzondering van de Leharstraat door de nabijheid van het (vernieuwde) Wagnerplein. De bestaande buurtvoorzieningen zijn kwetsbaar vanwege de afhankelijkheid van maar één supermarkt die als trekker fungeert. Het bieden van voldoende perspectief voor deze supermarkten is gewenst, uitgangspunt is een omvang van 500 tot 1.000 m2 afhankelijk van het verzorgingsgebied."*

Verderop op pagina 5 wordt ingegaan op de vestiging van solitaire supermarkten:

*“Solitaire supermarkten*

*Bij voorkeur worden nieuwe supermarkten gevestigd binnen bestaande dan wel nieuwe buurt- of wijkvoorzieningen. Nieuwe ontwikkelingen op solitaire locaties zoals de huidige locatie aan de Jan Heijnstraat (waar een Albert Heijn XL is gevestigd) zijn naar de toekomst toe niet wenselijk.”*

En op pagina 7 wordt concreet gesproken over Stappegoor:

*“Stappegoor*

*Bij het vaststellen van het programma voor Stappegoor is besloten tot het mogelijk maken van een grootschalige sportwinkel uitsluitend op hetzelfde perceel als waar een bioscoopcomplex is voorzien.*

*Hierbij wordt na zorgvuldige afweging van het vastgestelde detailhandelsbeleid en het BRO advies afgeweken. Hierbij worden de risico's ten aanzien van de ontwikkeling van de binnenstad aanvaardbaar geacht. Bij de grondverkoop aan de ontwikkelaar is privaatrechtelijk een maximum gesteld van 3.850 m<sup>2</sup> voor detailhandel op dit perceel.”*

Uiteindelijk is de strekking van de voortgangsrapportage om de uitgangspunten van de Nota Detailhandel 2002 te handhaven. Dat ook de gemeenteraad van mening is dat het beleid is vastgelegd in deze voortgangsrapportage blijkt onder andere uit de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 14 december 2011.

In de Ruimtelijke Structuurvisie 2020, vastgesteld door de gemeenteraad op 31 januari 2005, is het navolgende opgenomen (deel I, p. 19):

*“Ten aanzien van de schaalgrootte van voorzieningen zijn enkele tegenstrijdige tendensen waar te nemen: zorgvoorzieningen krijgen steeds meer een decentraal karakter (dichter bij de mensen), terwijl belangrijke delen van de detailhandel juist een schaalvergroting doormaken waar het gaat om de doelgerichte aankopen. Vanuit de ruimtelijke ordening is een volledige sturing van de voorzieningenstructuur dan ook niet altijd mogelijk. Tilburg streeft er naar de komende jaren zoveel mogelijk te faciliteren dat voorzieningen geconcentreerd in de wijken worden gerealiseerd. Daarbij is flexibiliteit binnen de voorzieningen zelf een aandachtspunt. Net als woningen moeten deze steeds meer 'levensloopbestendig' worden. Denk aan de gymzaal die tevens dienst kan doen als ontmoetingsruimte voor ouderen.*

Voor de locatie van wijkoverstijgende functies op het gebied van sport en vrije tijd is het gebied Stappegoor aangewezen.”

En verderop in deel II, pagina 24:

*“Ten aanzien van de schaalgrootte van voorzieningen zijn enkele tegenstrijdige en autonome tendensen waar te nemen. Zorgvoorzieningen krijgen steeds meer een decentraal karakter. Ze komen steeds dichterbij de mensen toe. Dit geldt ook op het gebied van de detailhandel waar het gaat om de dagelijkse voorzieningen. Tilburg kenmerkt zich hier door een fijnmazige voorzieningenstructuur. Daar waar het gaat om de doelgerichte aankopen treedt juist schaalvergroting op. Zo concentreren een meubelboulevard of*

*een autoboulevard zich op enkele plekken in de stad. Vanuit de ruimtelijke ordening is een volledige sturing van de (wijk)voorzieningen dan ook niet altijd mogelijk.*

*Het bestaande beleid op het gebied van detailhandel is verwoord in de nota 'Ruimte voor detailhandel'. [...]*

*ambitie*

- Adequate voorzieningen in de verschillende wijken aanbieden."*

Op pagina 27 zijn de basisprincipes van de ruimtelijke structuur weergegeven:

*[...]*

*• Voorzieningen zoveel mogelijk concentreren in de wijken en naar de consument toebrengen; versterking van de wijkvoorzieningen, bij voorkeur bij de wijkwinkelcentra en de stations.*

- Het recreatief winkelen concentreren in het stadscentrum.*
- Leisure-voorzieningen met een bovenwijkse functie concentreren op Stappegoor.*
- Winkels voor doelgerichte aankopen worden op enkele daarvoor aangewezen plekken in de stad gerealiseerd, zoals de autoboulevard aan de Midden-Brabantweg.*
- Flexibiliteit binnen de voorzieningen zelf is een aandachtspunt. Net als woningen moeten deze steeds meer 'levensloopbestendig' worden.*

En verderop op pagina 45:

*"Tot de periode 2010 is een uitbreiding van de detailhandel voorzien van 25.000 m2 op het Pieter Vreedeplein in de categorie 'recreatief winkelen'. Op het Pieter Vreedeplein wordt daarnaast 10.000 m2 ontwikkeld op het gebied van horeca en leisure. Wat betreft de centra voor doelgericht winkelen blijft het beleid gericht op het ontwikkelen van een beperkt aantal gebieden op goed bereikbare gebieden aan de belangrijke uitvalswegen van de stad. Hierbij gaat het om een afronding van bestaande ontwikkelingen in Vossenbergoost (met name -bouwmarkten) en langs de Midden-Brabantweg (autoboulevard) en om een nieuwe ontwikkeling in het AaBe-complex gericht op het thema woninginrichting. In de plannen voor de spoorzone is een aantal specifieke voorzieningen genoemd (hotel, congresfunctie). In totaal is 170.000m2 woningen, 120.000 m2 bedrijvigheid (kantoren, congres, hotel etc.), 100.000 m2 parkeren en 60.000 m2 aan voorzieningen opgenomen in deze plannen.*

*Stappegoor blijft het aangewezen gebied voor (boven)stedelijke sport- en leisurevoorzieningen. Het gebied zal worden ontwikkeld tot een sportcampus+, een locatie voor (top)sport, onderwijs en recreatie. Ook een megabioscoop of evenemententerrein behoren hier tot de mogelijkheden. Door deze ontwikkelingen is het verplaatsen van enkele sportvoorzieningen in Tilburg noodzakelijk."*

En op pagina 46:

*"Tilburg streeft er naar de komende jaren zoveel mogelijk te faciliteren dat voorzieningen geconcentreerd in de wijken worden gerealiseerd. Vanuit de*



*gedachte dat Tilburg bestaat uit een conglomeraat van 'dorpen' is het wenselijk dat juist de voorzieningen op wijkniveau op (een hoger) peil gebracht worden, zodat met name ouderen en jongeren deze voorzieningen makkelijk kunnen bereiken.*

*Belangrijke dragers van voorzieningen in de stadsdelen blijven de drie wijkcentra (Heyhoef, Wagnerplein, Westermarkt). Detailhandel op andere plekken dan de drie genoemde wijkwinkelcentra en het stadscentrum is alleen mogelijk als het sterke karakter van de bestaande winkelcentra overeind blijft. Meer dan voorheen legt deze structuurvisie de nadruk op de zelfvoorzienendheid van de wijken. Concreet betekent dat:*

*Versterking van de wijkwinkelcentra op Heyhoef, Wagnerplein en Westermarkt. Bij Heyhoef en Westermarkt is een koppeling met de NS-stations wenselijk, waardoor een clustering van voorzieningen kan ontstaan. Bij station Reeshof bestaan bovendien mogelijkheden extra voorzieningen te realiseren in de strook aan de zuidzijde van het spoor.*

*Versterking van winkelcentrum Eikenbosch: in Berkel-Enschot zijn in ruime mate winkels aanwezig, behalve bij Eikenbosch is er ook sprake van goed functionerende verspreid liggende winkels. Het winkelcentrum moet verder worden versterkt onder andere als gevolg van de woningbouw in de Overhoeken. In de plannen voor de Overhoeken is rekening gehouden met de komst van station Berkel-Enschot. Het gebied tussen het station en het winkelcentrum kan ook hier bij uitstek worden gebruikt voor een clustering van verdere voorzieningen.*

*De versterking of handhaving van buurtwinkelcentra wordt uitgewerkt in nota's voor detailhandel en in de respectievelijke Wijkontwikkelingsplannen."*

## **Rijksbeleid**

Tot voor kort was het rijksbeleid vastgelegd in de Nota Ruimte. In de Nota Ruimte werd nieuw integraal locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen geformuleerd, dat in de plaats kwam van het daarvoor geldende locatiebeleid voor Perifere en Grootschalige Detailhandelsvestiging (PDV/ GDV-beleid). Doel van het nieuwe beleid was ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen. De prioriteit ligt bij het vitaal houden van de bestaande centra en het voorkomen dat te gemakkelijk en te snel de vlucht naar buiten wordt genomen (vanwege bijvoorbeeld kosten, complexiteit opgaven en bereikbaarheid). Zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik en het in goede banen leiden van de mobiliteit (duurzaamheid), functiemenging en krachtige steden zijn de beleidsmatige uitgangspunten die hierbij een belangrijke rol spelen. In steden en dorpen waar sprake is van revitalisering en herstructurering zal om deze redenen ingezet moeten worden op het zoveel als mogelijk accommoderen van nieuwe detailhandelsvestigingen in en aan de bestaande centra (vgl. TK 2006/2007, 26 570, nr. 23 herdruk).

Inmiddels is het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Amvb ruimte), alsmede in de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu. In deze regels en het beleid van het rijk worden geen eisen gesteld aan de perifere detailhandel.

## *Provinciaal beleid*

De provincies zijn primair verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van (grootschalige) detailhandelsvestigingen met gemeentegrensoverschrijdende effecten. Het provinciale beleid is vastgelegd in de Structuurvisie RO. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is de raad niet gebonden aan provinciaal beleid. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. Daarnaast is er de provinciale Verordening Ruimte, waarin op grond van de Amvb Ruimte bindende algemene regels zijn gegeven, die gemeenteraden bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht dienen te nemen.

Aan de Structuurvisie RO van de Provincie Brabant, vastgesteld op 1 oktober 2010, ontleen ik het navolgende provinciale beleid:

*“De provincie streeft naar een robuuste, dat wil zeggen economisch levensvatbare, voorzieningenstructuur. Vanwege de verwachte geringe groei van de bevolking is er een beperkte ruimte voor de uitbreiding van detailhandelsvoorzieningen. Daarom is het belangrijk zorgvuldig om te gaan met de bestaande winkelcentra. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten.*

*De provincie stuurt op grootschalige, bezoekersintensieve ontwikkelingen met een regionaal en bovenregionaal karakter. Deze ontwikkelingen kunnen de economische en toeristische aantrekkingskracht van het stedelijk concentratiegebied en Noord-Brabant als geheel vergroten. Ontwikkelingen zijn mogelijk als deze het bestaande voorzieningenniveau versterken en de ruimtelijke effecten inpasbaar zijn in de omgeving.” [...]*

*“f. Voorzieningen*

*Ontwikkelingen van bovenregionale voorzieningen zijn alleen mogelijk in of nabij hoogstedelijke zones en na afstemming in regionaal ruimtelijk overleg en BrabantStad. Dit geldt niet voor dit soort voorzieningen met een extensief ruimtegebruik. Deze zijn mogelijk op goed ontsloten plekken in de zoekruimte voor verstedelijking.*

*Ontwikkelingen van voorzieningen met een bovenlokaal verzorgingsgebied zijn mogelijk na afstemming in het regionaal ruimtelijk overleg. Bezoekersintensieve bovenlokale voorzieningen zijn bovendien alleen mogelijk in de hoogstedelijke zones of bij de stedelijke knooppunten.”*

*[...]*

*“De provincie monitort regelmatig de trends en ontwikkelingen op het gebied van voorzieningen. Deze informatie is ten behoeve van de besluitvorming in de regionale overleggen. Recent is een onderzoek afgerond naar de detailhandelstructuur in Noord-Brabant.”*

Artikel 3.10 van de provinciale Verordening Ruimte, vastgesteld op 11 mei 2012, luidt als volgt:

*“3.10. Regels voor bovenregionale detailhandels- en leisurevoorzieningen*  
*1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een ontwikkeling of een uitbreiding van een winkelconcentratiegebied of leisurevoorziening tenzij deze ontwikke-*

*ling of uitbreiding leidt tot een bovenregionaal winkelconcentratiegebied of een bovenregionale leisurevoorziening.*

*2. Onder een bovenregionaal winkelconcentratiegebied, als bedoeld in het eerste lid, wordt begrepen een winkelconcentratiegebied waarbij blijkt een economisch effectenonderzoek meer dan 20% van de bezoekers afkomstig is van het gebied buiten een straal van 35 kilometer vanaf het beoogde winkelconcentratiegebied of waarbij het te verwachten aantal bezoekers ten minste 2.500.000 per jaar bedraagt.*

*3. Onder een bovenregionale leisurevoorziening, als bedoeld in het eerste lid, wordt begrepen een leisurevoorziening waarbij blijkt een economisch effectenonderzoek ten minste 20% van de bezoekers afkomstig is van het gebied buiten een straal van 35 kilometer vanaf de beoogde leisurevoorziening of waarbij het te verwachten aantal bezoekers meer dan 750.000 per jaar bedraagt.*

*4. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan voorzien in de ontwikkeling van een bovenregionale leisurevestiging na ontheffing van Gedeputeerde Staten op grond van de in het zesde lid bedoelde stukken.*

*5. Uitsluitend de raden van de gemeenten 's-Hertogenbosch, Breda, Tilburg, Eindhoven en Helmond kunnen een aanvraag om ontheffing doen voor een ontwikkeling, als bedoeld in het vierde lid, binnen hun grondgebied.*

*6. De in artikel 13.3, tweede lid, bedoelde stukken, behorende bij de aanvraag om ontheffing, bevatten tevens:*

*a. een beschrijving van de resultaten van een op grond van artikel 12.4 regionaal afgestemd onderzoek dan wel een gemeentelijke structuurvisie waaruit blijkt dat de beoogde ontwikkeling:*

*1e zal bijdragen aan de versterking van de voorzieningenstructuur van de provincie;*

*2e geen blijvende afbreuk zal doen aan het functioneren van de leisurevoorzieningen van de gemeente, van de andere gemeenten van het betrokken RRO-gebied en van de in het vijfde lid genoemde gemeenten;*

*b. een beschrijving van de resultaten van het overleg met de in het vijfde lid genoemde gemeenten;*

*c. een verantwoording van de wijze waarop rekening is gehouden met de voorkeurslocatie als aangegeven in de provinciale structuurvisie;*

*d. een milieueffectrapport ter voorbereiding van een kaderstellend ruimtelijk plan, als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer;*

*e. een beschrijving van de wijze waarop de inrichting van het gebied of de voorziening een gunstige verhouding tussen bruto en netto ruimtebeslag bevordert, waaronder door middel van een voorgenomen toepassing van regels inzake een op de aard van het gebied of de voorziening aangepast bebouwingspercentage en bouwhoogte;*

*f. een beschrijving van de wijze waarop een goede afwikkeling van het personen- en goederenvervoer, waaronder een goede aansluiting op de aanwezige infrastructuur van weg, water of spoor, waaronder openbaar vervoer, wordt verzekerd."*

### **Beleidsregels**

Op grond van artikel 4:84 Awb moet een bestuursorgaan handelen overeenkomstig de beleidsregels, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Van bijzondere omstandigheden

kan slechts sprake zijn indien het gaat om omstandigheden die niet reeds in de beleidsregels zijn verdisconteerd en waarin strikte navolging van de beleidsregel zou leiden tot een uitkomst die het bestuursorgaan niet geacht kan worden te hebben beoogd.

Uiteraard kunnen beleidsregels worden gewijzigd. De wijziging zal moeten plaatsvinden voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. De Afdeling Bestuursrechtspraak toetst bestemmingsplannen naar de stand van zaken op het moment dat het besluit werd genomen. Een wijziging van de beleidsregels nadat het bestemmingsplan is vastgesteld, kan dan ook in beginsel in een eventuele beroepsprocedure geen rol spelen.

### ***Gelijkheidsbeginsel***

Bestuursorganen dienen bij de uitoefening van bevoegdheden een zeker consistent beleid te voeren. Dat beleid kan blijken uit beleidsregels, een beleidsnota of impliciet uit een reeks feitelijke handelingen. In ieder geval dienen gelijke gevallen gelijk behandeld te worden en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen.