

DUIVEN CENTRUM NADERE ONDERBOUWING REGELING SUPERMARKTEN

7 JULI 2020



DUIVEN CENTRUM NADERE ONDERBOUWING REGELING SUPERMARKTEN

7 JULI 2020

Status:

Concept eindrapport

Datum:

7 juli 2020

Een product van:

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

Team Winkelen

Dr. Aart Jan van Duren

Ellen Scholten MSc

Jeffrey Meinders MSc

Voor meer informatie: Dr. Aart Jan van Duren, ajvd@stedplan.nl

Review:

Drs. Toine Hooft

In opdracht van:

Gemeente Duiven



De in dit document verstrekte informatie mag uitsluitend worden gebruikt in het kader van de opdracht waarvoor deze is opgesteld. Elk ander gebruik behoeft de voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Stedelijke Planning BV©.

Projectnummer: 20200039

Referentie: 20200039 Duiven supermarkten Dienstgerichtlijn

INLEIDING	7
UITKOMSTEN IN EEN NOTENDOP	9
1 TOEPASSING DIENSTENRICHTLIJN DUIVEN SUPERMARKTEN	11
1.1 ESSENTIE DIENSTENRICHTLIJN	
1.2 CASUS DUIVEN SUPERMARKTEN CENTRUM	
2 EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL GESCHIKT?	16
2.1 EFFECT LOSLATEN OPPERVLAKTEBEPERKING OP LEEGSTAND	
2.2 EFFECT LEEGSTAND OP LEEFBAARHEID CENTRUM EN OP BESTAANDE STRUCTUUR	
2.3 CONCLUSIE: MAATREGEL GESCHIKT	
3 EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL MINST BEPERKEND?	39
3.1 GETROFFEN MAATREGELEN	
3.2 CONCLUSIE	
BIJLAGE 1 DE CONTEXT VOOR DE CASUS DUIVEN	
4 SUPERMARKTEN EN OVERIGE DETAILHANDEL IN DUIVEN	44
4.1 DETAILHANDELSSTRUCTUUR	
4.2 SUPERMARKTEN	
4.3 LEEGSTAND EN ONTWIKKELING LEEGSTAND	
5 TRENDS, ONTWIKKELINGEN EN BELEID	52
5.1 RELEVANTE TRENDS DETAILHANDEL	
5.2 RELEVANTE BELEIDSKADERS DETAILHANDEL	

INLEIDING

AANLEIDING EN VRAAGSTELLING >>

De gemeente Duiven heeft in het bestemmingsplan supermarkten Centrum Duiven beperkingen opgenomen voor de ontwikkelmogelijkheden van de supermarkten. Supermarkten zijn in het centrum van Duiven alleen toegestaan op de specifiek aangeduide locaties in het bestemmingsplan en het winkelvloeroppervlak is gemaximeerd tot de bestaande bebouwing. B&W kunnen ten behoeve van uitbreiding van de supermarkten door middel van een omgevingsvergunning afwijken van de planologische regeling, waarbij het totaal aan winkelvloeroppervlak voor supermarkten eveneens is gemaximeerd. Verder bevat het bestemmingsplan een verbod op uitbreiding van detailhandel direct grenzend aan het Remigiusplein. Deze regelingen hebben tot doel dat er geen overaanbod wordt gerealiseerd (met leegstand tot gevolg) en dat de locaties van supermarktontwikkelingen te sturen zijn.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat voor deze planologische regeling voor supermarkten in het centrum een nadere onderbouwing inzake de evenredigheidseis noodzakelijk is. De Afdeling heeft de gemeenteraad van Duiven verzocht om de gebreken in de planologische regeling te herstellen. Daarbij gaat het met name om **de eis van evenredigheid** die de Dienstenrichtlijn stelt aan vestigingsbeperkende maatregelen. Meer specifiek is de nadere onderbouwing gericht op de effectiviteit van de planologische maatregelen ten behoeve van:

- het voorkomen van leegstand, en/of;
- het beperken van de gevolgen voor verkeer en parkeren.

De gemeente Duiven heeft Bureau Stedelijke Planning gevraagd bij deze nadere onderbouwing omtrent de evenredigheidseis te ondersteunen. De nadere onderbouwing gaat in op de eis van evenredigheid omtrent het voorkomen van leegstand. Doordat ook de effecten (van de leegstand) op de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum belangrijke overwegingen zijn inzake de oppervlaktebeperking, nemen we deze in de marge mee. Omdat er sprake is van een verzoek van de Afdeling om òf de effecten op leegstand, òf de gevolgen voor verkeer en parkeren te onderbouwen is ervoor gekozen alleen in te gaan op de effecten van leegstand. De gemeente Duiven erkent dit als de belangrijkste reden voor het opnemen van de maatregel.

De onderbouwing van de evenredigheid betreft de volgende aspecten:

1. Is de oppervlaktebeperking **geschikt** om het beoogde doel (het voorkomen van leegstand) te bereiken? Daarbij is van het belang de volgende toetsing te hanteren:
 - De beperking wordt coherent en systematisch toegepast (hypocrisietest);
 - De beperking bereikt het beoogde doel effectief.
2. Gaat de **beperking niet verder dan nodig** is?
 - De beperking is proportioneel;
 - Er is bovendien geen andere, minder vergaande beperking mogelijk om eenzelfde effect te bereiken.

OPZET ONDERBOUWING >>

De onderbouwing start met een niet genummerd hoofdstuk waarin de uitkomsten van ons onderzoek beknopt worden gepresenteerd. In hoofdstuk 1 gaan we in op de essentie van de Dienstenrichtlijn. In de hoofdstukken 2 en 3 gaan we in op de analyses rondom de punten van de evenredigheidseis: 1) is de beperking geschikt?, en 2) gaat de beperking niet verder dan nodig?. Ten behoeve van de onderbouwing is de context geschetst en opgenomen in Bijlage 1: een analyse van de lokale functionele structuur (hoofdstuk 4) en een analyse van relevante trends en ontwikkelingen en vigerende beleidskaders, toegespitst op de casus Duiven (hoofdstuk 5).

UITKOMSTEN IN EEN NOTENDOP

Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek kunnen we stellen dat de maatregel de evenredigheidstoets doorstaat.

EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL GESCHIKT? >>

Afschaffing van de bestemmingsregeling kan leiden tot sterke groei van het supermarktaanbod in het centrum van Duiven. Hierdoor treden de volgende effecten op:

1. **Aantoonbaar een hogere leegstand in het centrum en de ondersteunende detailhandelsstructuur van Duiven.** Zowel de distributieve toets als de benchmarkanalyses laten zien dat een groter aanbod supermarkten (in aantal, totaal volume en gemiddelde grootte) in het centrum van Duiven en de hele kern leidt tot meer leegstand in het centrum (zowel in percentage verkooppunten als meters). Daarbij is ook het risico op een oplopende leegstand (Retail Risk Index) groter als de supermarktdichtheid in het centrum en de gehele kern hoog ligt.
2. **Minder goede leefbaarheid in het centrum.** Leegstand leidt tot een minder goede leefbaarheid van het centrum doordat de veiligheid in het geding komt. Maar ook op de waardering van bezoekers heeft leegstand een negatief effect. Dit betekent dat klanten minder graag komen, waardoor de passantenstromen afnemen en meer ondernemingen in gevaar komen. Tot slot kan waardeverlies van leegstaand vastgoed kan leiden tot een lokaal domino-effect met nieuwe leegstand en meer waardeverlies van vastgoed als gevolg. Waardeverlies van vastgoed raakt ook institutionele beleggers, waaronder verzekeraars en pensioenfondsen die met maatschappelijk vermogen werken.
3. **Aantasting van de bestaande structuur.** Daarnaast heeft leegstand een effect op de bestaande (detailhandelsstructuur) in de vorm van dat het ondersteunend aanbod in de wijken minder kansen heeft. Hierdoor kunnen belangrijke steunpunten voor met name de oudere bevolking in de wijk wegvallen. Ook is de hoge leegstand zoals in het vorige punt benoemd besmettelijk. De leegstand kan door leegstaande panden steeds verder oplopen. Met name leegstand in het hart van het centrum heeft negatieve effecten.

EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL HET MINST BEPERKEND? >>

De gemeente Duiven hanteert met de stakeholders (ondernemers en diverse eigenaren) een grote hoeveelheid aan maatregelen om de leegstand in het centrum van Duiven zoveel mogelijk te beperken en terug te dringen. Zo wordt er actief

gezocht naar nieuwe invullingen voor leegstaande panden. Met name voor panden in eigendom van gemeente kan hier actief naar gezocht en gestuurd worden. Daarbij worden er pop-up winkels en andere publieksfuncties toegestaan in leegstaande panden. Hiermee is zowel de leegstand tijdelijk opgevuld als dat de aantrekkelijkheid van het centrum een impuls krijgt.

Meer aan de voorkant van het mogelijk maken van initiatieven laat de gemeente om de aantal jaar een distributieplanologisch onderzoek uitvoeren. De gemeente heeft met deze onafhankelijke onderzoeken als doel niet te veel detailhandel in bepaalde branches te realiseren, die te veel concurrentie genereren en daarmee leegstand tot gevolg kunnen hebben.

Daarbij worden er ook specifieke maatregelen getroffen om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het centrum zo goed mogelijk te maken. Zo is er sterk geïnvesteerd in de openbare ruimte en opzet van het centrumgebied, maar ook nu wordt er door de ondernemersverenigingen en gemeente samen gekeken naar hoe het centrum zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt kan worden. Zo is er ruimte voor evenementen en wordt er actief geld en tijd ingezet voor marketing.

Specifieke maatregelen worden ook getroffen om de bestaande structuur niet aan te tasten, maar juist te versterken. De uitvoering van het plan Vitaal Centrum past hierbij, maar ook zeker de verplaatsing van de Lidl naar het hart van het centrum (meer concentratie grote publiekstrekkers). Daarbij wordt de ondersteunende structuur beschermt door aan het detailhandelsbeleid vast te houden. Hierin wordt het belang van de ondersteunende supermarkten aangegeven. Dat gebeurt door voorzichtig te zijn met de toevoeging van supermarkt(meters) in het centrum, maar zeker ook elders, verspreid over de gemeente.

De bestemmingsregel met de oppervlaktebeperking voor supermarkten ligt daarmee in lijn met het gevoerde beleid en de maatregelen die de gemeente en andere stakeholders inzetten. De gemeente Duiven hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid. De bestemmingsregeling kan met andere woorden niet worden gemist om de nagestreefde doelen te bereiken.

1 TOEPASSING DIENSTENRICHTLIJN DUIVEN SUPERMARKTEN

Het Europese Hof van Justitie heeft in januari 2018 geoordeeld dat detailhandel als een dienst moeten worden beschouwd, waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Voorheen werd algemeen aangenomen dat dit niet het geval was. Het van toepassing zijn van de Dienstenrichtlijn heeft grote gevolgen voor ruimtelijk detailhandelsbeleid en het ruimtelijk toewijzen van detailhandelsmogelijkheden in bestemmingsplannen. In dit hoofdstuk is kort toegelicht wat de gevolgen zijn, toegespitst op de voorliggende casus ‘supermarkten in Duiven (centrum)’.

1.1 ESSENTIE DIENSTENRICHTLIJN

Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2018 geoordeeld (arrest ECLI:EU:C:2018:44) dat detailhandel in goederen een “dienst” is zoals bedoeld in artikel 4 van de Europese Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123). De bepalingen van de Dienstenrichtlijn zijn daarmee van toepassing zijn op de uitoefening van detailhandelsactiviteiten. Voorheen werd aangenomen dat dit niet het geval was. Volgens het Hof is de Dienstenrichtlijn er niet op gericht om de vestigingslocatie van een dienst – en dus ook een winkel – afhankelijk te stellen van een geografische beperking. Simpel gezegd: daar waar in een bestemmingsplan gronden zijn bestemd voor diensten, mogen slechts onder specifieke voorwaarden nadere eisen worden gesteld ten aanzien van:

- *Branchering*, oftewel het uitsluiten van diensten.
- *Omvang*, oftewel het vasthouden aan een minimale of maximale maatvoering van de vestiging van een dienst.
- *Aantal vestigingen van een dienst*, oftewel het vasthouden aan een minimaal of maximaal aantal vestigingen.

De Dienstenrichtlijn sluit deze beperkingen niet op voorhand volledig uit. Conform artikel 15 lid 3 zijn deze nog steeds wel mogelijk, mits wordt voldaan aan de eisen inzake:

- *Non-discriminatie*. Eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.
- *Noodzakelijkheid*. De door centrale overheden gestelde eisen aan dienstverleners zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- *Evenredigheid*. De door overheden gestelde beperking is geschikt om het nagestreefde doel – de dwingende reden van algemeen belang – te bereiken en gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is.

Concreet gevolg van de Dienstenrichtlijn is het omkeren van de bewijslast. Voorheen konden gemeenten verwijzen naar bestemmingsplanregels om een (ongewenst) initiatief te weigeren. Het was aan de initiatiefnemer om per geval te onderbouwen dat afwijking van de bestemmingsplanregels niet zou leiden tot ongewenste effecten. Als gevolg van de Dienstenrichtlijn moeten (decentrale) overheden hun eigen regelgeving die betrekking heeft op een vestiging van een dienst toetsen aan de Dienstenrichtlijn. Het is dus aan de gemeente om te onderbouwen dat de maatregel (bestemmingsregeling) nodig is omwille van een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om dat doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder vergaande maatregelen bereikt kan worden.

1.2 CASUS DUIVEN SUPERMARKTEN CENTRUM

Bestemmingsplan Supermarkten Centrum Duiven heeft specifiek betrekking op de supermarkten in centrum van Duiven. Het betreft een paraplubestemmingsplan. Dit is een thematische herziening van de geldende plannen: 'Vitaal Centrum' en 'Bestemmingsplan Centrum' (beiden 19 december 2011). In deze plannen is uitbreiding of nieuwvestiging van supermarkten in het gehele centrum van Duiven mogelijk. De gemeente Duiven heeft echter de behoefte om te kunnen sturen op supermarktontwikkelingen. Dit in verband met het feit dat supermarktontwikkelingen ruimtelijke consequenties kunnen hebben op het gebied van het functioneren van het centrum en op het woon- en leefklimaat binnen het centrum van Duiven.

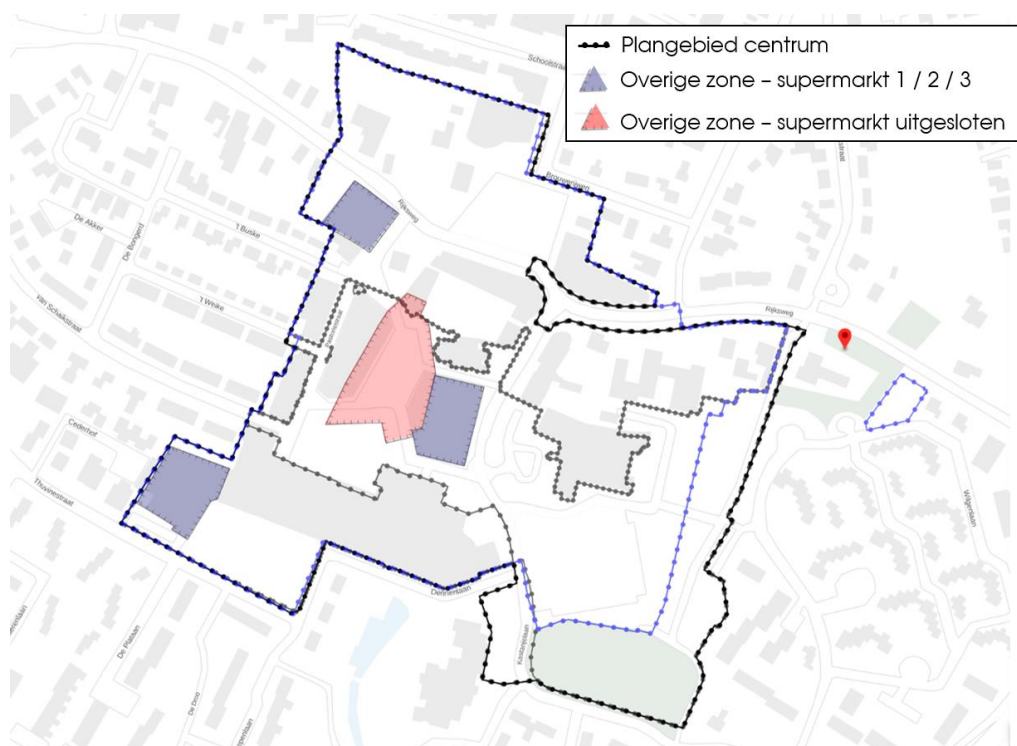
Het paraplubestemmingsplan richt zich op een juridisch-planologische regeling ten aanzien van de omvang van het aanbod supermarkten in het centrum van Duiven. In het voorbereidingsbesluit heeft de gemeenteraad van Duiven aangegeven wat zij onder 'supermarkten' verstaat: 'een vorm van grootschalige detailhandel waar in overwegende mate levensmiddelen worden verkocht, waarbij de winkel een minimum oppervlakte heeft van 300 m²'. Momenteel is in het centrum van Duiven een drietal supermarkten gevestigd:

- Albert Heijn (Thuvinestraat 33 – 1.600 m² wvo)¹.
- Jumbo (Pastoriestraat 2 – 1.150 m² wvo).
- Lidl (Kastanjelaan 2 – 1.200 m² wvo).

Het supermarktaanbod binnen het centrum kent daarmee een omvang van 3.950 m² wvo. Daarnaast zijn buiten het centrum nog een Coop (500 m² wvo) en een tweede Jumbo-vestiging (1.100 m² wvo) gevestigd. Deze supermarkt kunnen als ondersteunende, buurt- en wijkverzorgende supermarkten worden betiteld. Het bestaande supermarktaanbod in Duiven kent daarmee een omvang van in totaal 5.550 m² wvo.

¹ Dit zijn de supermarktmetrages uit 2017. Op basis van Locatus (mei 2020) zijn het beperkt andere meters en totalen: Centrum: Albert Heijn: 1.640 m² wvo; Jumbo: 1.260 m² wvo; Lidl: 1.190 m² wvo; Totaal aanbod centrum: 4.090 m² wvo; Jumbo Eilandplein: 990 m² wvo; Coop Mondriaanstraat: 562 m² wvo; Totaal supermarktaanbod gemeente Duiven: 5.642 m² wvo
In de berekeningen en analyses gaan we uit van de recente data van Locatus

Met het paraplubestemmingsplan wordt ter aanvulling op de bestaande regelingen in de bestemmingen 'Centrum', 'Gemengd' en 'Detailhandel' een regeling voor supermarkten opgenomen. Supermarkten zijn enkel toegestaan ter plaatse van de aanduidingen 'overige zone - supermarkt 1', 'overige zone - supermarkt 2' en 'overige zone - supermarkt 3'. De drie bestaande supermarkten in het centrum hebben elk een specifieke aanduiding toebedeeld gekregen. Aan deze drie aanduidingen is het bestaande oppervlakte van deze drie supermarkten van 3.950 m² wvo als totale maximale oppervlakte in het plangebied gekoppeld. Daarnaast is in de regels per aanduiding de maximale winkelvloeroppervlakte van de betreffende supermarkt vastgelegd.



FIGUUR 1 GEBIEDSAANDUIDINGEN SUPERMARKTEN

Bron: Bestemmingsplan Supermarkten Centrum Duiven (vastgesteld 2018-03-13); Bewerking legenda Bureau Stedelijke Planning

Met een afwijkingsbevoegdheid is in dit plan geregeld dat de bestaande supermarkten in het centrum onder voorwaarden kunnen uitbreiden tot een totaal maximale winkelvloeroppervlakte van 4.550 m² wvo. Dit winkelvloeroppervlakte komt voort uit het bestaande aanbod in het centrum (3.950 m² wvo²) met daarbij de uitbreidingsbehoefte (600 m² wvo) genomen, zoals het onderzoek dat heeft aangetoond³. Indien er onder supermarkten een grotere uitbreidingsbehoefte is dan kan daaraan worden meegewerkt onder de voorwaarde dat een onafhankelijk onderzoek met distributieplanologisch onderzoek moet aantonen dat er sprake is van een behoefte.

² Huidig aanbod supermarktmeters in centrum Duiven volgens Locatus mei 2020 is 4.090 m² wvo.

³ Centrum Duiven DPO Supermarkten (21 september 2017), Bureau Stedelijke Planning

Het geschil rondom dit bestemmingsplan heeft direct betrekking op de oppervlaktebeperking voor supermarkten. Supermarktorganisatie Lidl kan zich niet vinden in deze beperkingen en wenst uit te breiden. Ook Jumbo kan zich hier niet in vinden omdat hun sloop-nieuwbouwinitiatief op de huidige locatie niet, dan wel onvoldoende, zijn meegenomen bij de vaststelling van het plan. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat voor deze planologische regeling voor supermarkten in het centrum een nadere onderbouwing inzake de evenredigheidseis noodzakelijk is.

EVENREDIGHEID OPPERVLAKTEBEPERKING CENTRUM DUIVEN >>

De aanleiding voor dit onderzoek spitst zich toe op de nadere onderbouwing van de evenredigheidseis van de oppervlaktebeperkingen voor supermarkten in het centrum van Duiven. Omdat de Dienstenrichtlijn de mogelijkheden van eisen aan de vestiging van diensten inperkt, wordt in Bijlage 1 de brede context geschetst. Daarbij komen de functionele structuur in en rond Duiven, relevante trends en vigerende beleidskaders aan bod. Dit vormt mede de basis voor de evenredigheidstoets (hoofdstukken 2 en 3).

Nader te onderbouwen – evenredigheidseis effect op leegstand

Mede gelet op de conclusies en aanbevelingen uit het distributieplanologisch onderzoek heeft de raad het voorliggende plan vastgesteld. Daarbij is hij ervan uitgegaan dat leegstandseffecten zullen optreden en dat de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum zullen worden aangetast, indien geen beperkingen worden gesteld aan de omvang van het supermarktaanbod in het centrumgebied. Met het oog daarop heeft de raad geen uitbreidingsmogelijkheid bij recht in het plan opgenomen, maar heeft hij uitbreiding danwel nieuwvestiging uitsluitend mogelijk gemaakt via flexibiliteitsbepalingen. De raad stelt - zo begrijpt de Afdeling - dat een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds de regulering van de omvang van het supermarktaanbod en de uitbreidingsmogelijkheden in het centrum en anderzijds het voorkomen van leegstand om zo de bestaande structuur van het centrum te waarborgen en de leefbaarheid van het centrumgebied te beschermen. **Het is het aan de raad om de effectiviteit van de regeling in het plan te onderbouwen door (1) resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek in ogenschouw te nemen en (2) te beoordelen in hoeverre deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente.** In het voorliggende geval heeft de raad zijn stelling over de effectiviteit van de regeling niet onderbouwd aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. **Er zijn geen onderzoeksgegevens of andere gegevens overgelegd waarmee de gestelde gevolgen van leegstand op de bestaande structuur van het centrum en de leefbaarheid van het centrum aannemelijk worden gemaakt.** Het distributieplanologisch onderzoek acht de Afdeling in dit verband onvoldoende omdat ook daarin gegevens ter onderbouwing van het betoog over de geschiktheid

van de getroffen maatregelen ontbreken. Dit betekent dat de Afdeling nu nog niet kan beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat het plan geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken.

Bron: Raad van State, Uitspraak 201803867/1/R1

2 EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL GESCHIKT?

Op grond van de Europese Dienstenrichtlijn dient in bestemmingsplannen waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van diensten te worden onderbouwd dat die eisen ook daadwerkelijk geschikt zijn om het daarmee beoogde doel te realiseren. In het kader van voorliggende casus in Duiven is bescherming van de leefbaarheid van het centrum en het voorkomen van leegstand de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling om een maximale maat voor de supermarkten in het centrum op te nemen in het Paraplubestemmingsplan Supermarkten Centrum Duiven (13 maart 2018). Daarmee wordt o.a. het volgende doel nagestreefd:

Het voorkomen van leegstand, en het voorkomen van negatieve effecten (van de leegstand) op de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum.

In onze nadere onderbouwing gaat de focus uit naar de eis van evenredigheid omtrent het voorkomen van leegstand. Doordat ook de **effecten (van de leegstand) op de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum** belangrijke overwegingen zijn inzake de oppervlaktebeperking, nemen we deze mee in de nadere onderbouwing.

In dit hoofdstuk is op basis van controleerbare gegevens onderzoek gedaan naar de geschiktheid van de bestemmingsregel om de leegstand te voorkomen (zodat de leefbaarheid van het centrum niet onder druk komt te staan). In paragraaf 2.1 is onderzocht in welke mate het loslaten van de oppervlaktebeperking voor supermarkten leidt tot leegstand. In paragraaf 2.2 staan de effecten van leegstand op de leefbaarheid en op de bestaande structuur centraal. Paragraaf 2.3 vormt de conclusie over de geschiktheid van de maatregel.

2.1 EFFECT LOSLATEN OPPERVLAKEBEPERKING OP LEEGSTAND

In deze paragraaf onderzoeken we de gevolgen voor de leegstand indien de oppervlaktebeperking voor supermarkten in het centrum van Duiven wordt losgelaten. Dit doen we aan de hand van twee methoden:

- **Een distributieve toets en berekening van de effecten.** Aan de hand van een distributieve toets kan nagegaan worden hoe het aanbod in de gemeente Duiven presteert ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Deze berekening kan een positieve of negatieve uitkomst hebben: de indicatieve marktruimte (of het ontbreken daarvan). Deze uitkomst geeft een inzicht in het functioneren van het aanbod. Bij een bovengemiddeld functioneren kan er aanbod toegevoegd worden. Een ondergemiddeld functioneren kan

duiden op overaanbod. Bij een overaanbod presteert het aanbod gemiddeld slechter dan landelijk en is er een grotere kans op uitval. Door gebruik te maken van Nederlandse kengetallen voor een gemiddelde vloerproductiviteit hebben we ook inzicht in de effecten die uitbreidingen en nieuwvestigingen hebben voor de bestaande supermarkten (en ander aanbod) en de effecten op leegstand.

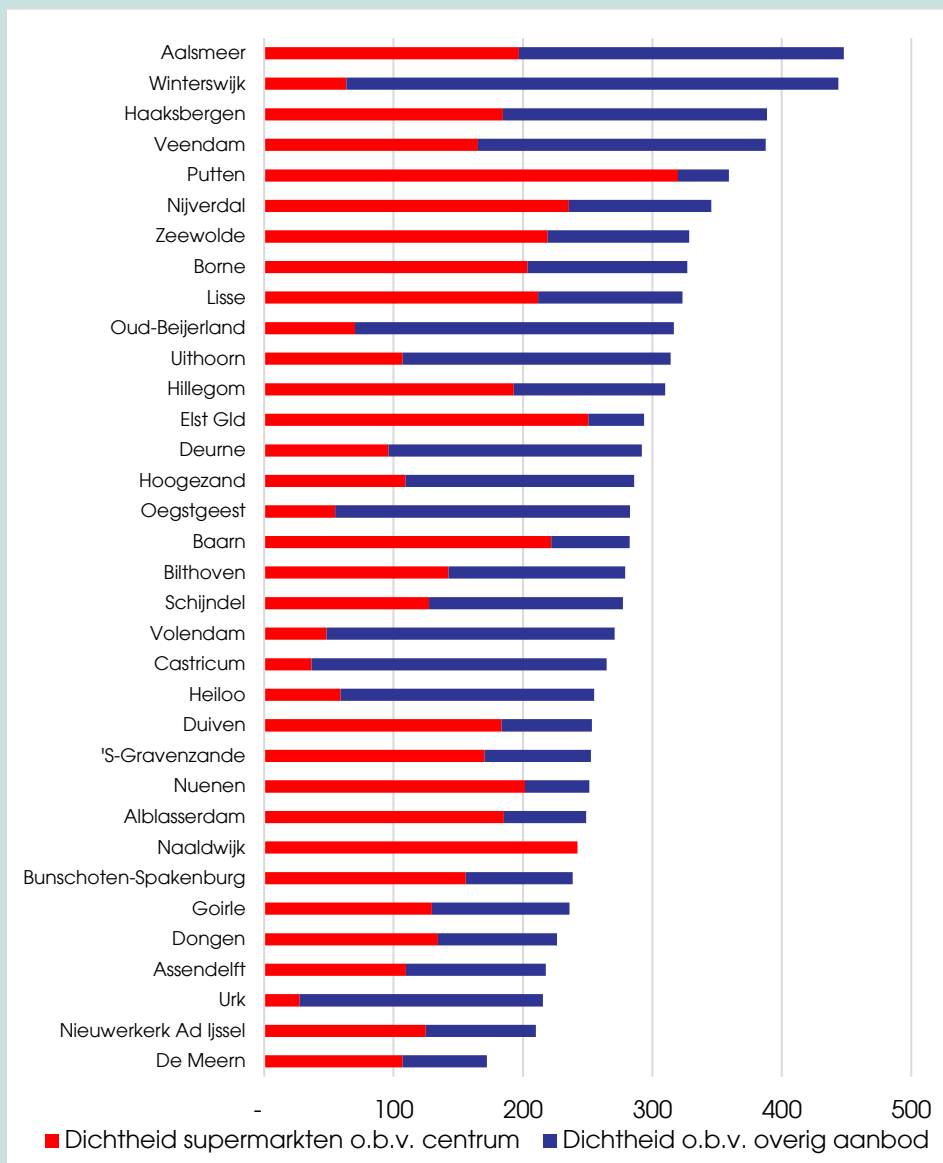
- **Benchmark vergelijkbare kernen.** Op basis van een vergelijking met vergelijkbare kernen als Duiven (20.000 tot 25.000 inwoners), het supermarktaanbod daar en de leegstand krijgen we inzicht in de relatie tussen de omvang van het supermarktaanbod (in het centrum) en de leegstand (in het centrum).

Waarom benchmark met kernen 20.000 tot 25.000 inwoners?

Om na te gaan welke effecten een (te) groot supermarktaanbod heeft maken we gebruik van een analyse van met Duiven vergelijkbare kernen. Dit zijn alle kernen in Nederland met een inwonertal van 20.000 tot 25.000 inwoners. Er zijn verschillende redenen voor juist deze selectie:

- **Vergelijkbaar met Duiven.** De benchmark is met 34 kernen voldoende groot om betrouwbare uitspraken te doen. De kern Duiven telt 22.290 inwoners, en valt dus midden in deze benchmark.
- **Soortgelijke verzorgingsfunctie.** Kernen in een zelfde inwonersklassen hebben gemiddeld genomen een vergelijkbaar verzorgingsniveau, met vanzelfsprekend wel uitschieters naar boven (hoger verzorgingsniveau) en naar beneden (lager verzorgingsniveau). De analyse geeft een inzicht waar het optimum ligt qua aanbod voor deze kerngrootte. Een vergelijkbare kerngrootte geeft een beter inzicht dan een vergelijking met kernen in een grotere bandbreedte.
- **Ondersteunend aanbod.** Voor deze kernen is het passend dat zij net als Duiven naast een centrumgebied ook één of meerdere ondersteunende supermarkten kennen. De kernen hebben een dusdanige omvang dat voor een fijnmazige structuur en goede bereikbaarheid voor alle inwoners een dergelijke ondersteunende structuur gewenst is. Ook de gemeente Duiven heeft in het detailhandelsbeleid opgenomen dat de twee buurtvoorzieningen een aanvulling zijn op het hoofdwinkelgebied en dat deze een belangrijk element zijn voor de leefbaarheid van de Duivense woonbuurten. Bij kernen die kleiner zijn wordt de kans groter dat al het supermarktaanbod in het centrum is gesitueerd. Bij grotere kernen kennen is de kans groot dat ze een veel groter aantal ondersteunende centra kennen.
- **Dichtheden goed vergelijkbaar.** Omdat de kernen in deze benchmark een grotere mate van onderlinge overeenstemming kennen dan bij een ruimere bandbreedte kunnen we ook analyses doen op basis van de dichtheden. In de benchmark zitten zowel kernen met een lagere als hogere supermarktdichtheid. Ook voor specifiek het centrum zijn er zowel centra die (duidelijk) onder de supermarktdichtheid van het centrum van Duiven

liggen, als die er duidelijk boven liggen. Op basis hiervan kunnen we analyseren waar een optimum kan liggen. Onderstaand zijn de benchmarkplaatsen met de supermarktdichtheden opgenomen.



FIGUUR 2 SUPERMARKTDICHTHEDEN BENCHMARK

Bron: Locatus mei 2020

INDICATIEVE MARKTRUIMTE SUPERMARKTEN DUIVEN EN EFFECTEN TOENAME AANBOD

Door middel van een distributieve berekening (DPO) kan zowel voor de huidige situatie als voor de toekomstige situatie een indicatieve uitspraak worden gedaan over de ontwikkelingsmogelijkheden voor de supermarktsector en ook wanneer er een te groot aanbod is voor een gemiddeld functioneren.

In dit geval is een distributieve toets uitgevoerd voor de gemeente Duiven. Vanuit het koopstromenonderzoek dat in 2016 uitgevoerd is voor de regio Arnhem-Nijmegen en een recente check (mei 2020) bij een representatieve supermarktorganisatie die in Duiven gevestigd is, kunnen we een gefundeerde aanname doen voor de kooporiëntaties.

Bij de distributieve berekening zijn de volgende (ken)getallen gehanteerd:

- Voor het draagvlak is uitgegaan van een inwoneraantal van 25.332 in 2019 (bron: CBS 2019, meest recente cijfers). Naar verwachting zal het inwoneraantal in het verzorgingsgebied krimpen. Naar verwachting wonen er in 2025 circa 24.600 mensen in de gemeente Duiven (Primos bevolkingsprognose). In 2030 zijn dit er naar verwachting 24.100.
- Jaarlijks geldt een gemiddeld bestedingscijfer van € 2.111 (exclusief BTW) per persoon in de supermarktsector (Omzetkengetallen 2018, Panteia en INretail juli 2019). Doordat het gemiddelde inkomen van de inwoners van het verzorgingsgebied gemiddeld circa 2,2% lager ligt dan het landelijk gemiddelde, wordt het bestedingscijfer hiervoor gecorrigeerd (met een prijselasticiteit van 0,4 voor de dagelijkse sector). De bestedingen worden naar de toekomst constant verondersteld.
- De koopkrachtbinding is het aandeel van de bestedingen in de dagelijkse sector dat inwoners in hun eigen gemeente, kern of verzorgingsgebied besteden. De koopkrachttoevloeiing is het aandeel van de omzet dat de winkels van buiten dit gebied halen. In het koopstromenonderzoek 2016 van de regio Arnhem-Nijmegen zijn deze koopstromen voor de gemeente Duiven gemeten.
 - **Binding:** De binding in de gemeente Duiven voor de dagelijkse sector is 86%. We gaan ervan uit dat de binding van de dagelijkse sector gelijk is aan de die van de supermarktsector. Ook gaan we ervan uit dat de binding in 2025 en 2030 op dit peil kan blijven.
 - **Toevloeiing:** Uit het koopstromenonderzoek blijkt dat circa 14% van de omzet in de dagelijkse sector afkomstig is van buiten de gemeente Duiven⁴. Daarom gaan wij voor de supermarktsector eveneens uit van een koopkrachttoevloeiing van 14%. Oftewel: van elke euro die het supermarktaanbod in het verzorgingsgebied omzet, is 14 cent afkomstig van consumenten die van buiten de gemeente komen.

⁴ Berekening: circa € 10 miljoen afkomstig van buiten de gemeente Duiven / € 69,8 miljoen aan totale bestedingen in de dagelijkse sector = circa 14,3%

- De vloerproductiviteit geeft aan wat een gemiddelde supermarkt per jaar per m² wvo omzet. Het Nederlandse gemiddelde van € 8.176 (exclusief BTW) is gehanteerd (Omzetkengetallen 2018, Panteia en INretail juli 2019).
- Het gevestigde aanbod supermarkten in het verzorgingsgebied is momenteel 5.642 m² wvo (Locatus mei 2020). Dit omvat de drie supermarkten in het centrum en de twee ondersteunende supermarkten.

PARAMETER	HUIDIG	2025	2030
Inwoners	25.332	24.600	24.100
Bestedingen per hoofd in €	€ 2.111	€ 2.111	€ 2.111
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 53	€ 52	€ 51
Bestedingspotentieel in € mln., incl. inkomenscorrectie	€ 53	€ 51	€ 50
Koopkrachtbinding	86%	86%	86%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 46	€ 44	€ 43
Koopkrachttoevloeiing	14%	14%	14%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 7	€ 7	€ 7
Totale bestedingen in € mln.	€ 53	€ 51	€ 50
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m ² wvo	€ 8.176	€ 8.176	€ 8.176
Gerealiseerde vloerproductiviteit	€ 9.395	€ 9.123	€ 8.938
Haalbaar aanbod in m ² wvo	6.483	6.296	6.168
Gevestigd aanbod in m ² wvo	5.642	5.642	5.642
Indicatieve uitbreidingsruimte in m² wvo	841	654	526

TABEL 1 DISTRIBUTIEVE TOETS SUPERMARKTAANBOD GEMEENTE DUIVEN – NU EN IN 2025 EN 2030 MET GELIJKBLIJVENDE KOOPSTROMEN

Huidige indicatieve uitbreidingsruimte

- Met de huidige koopstromen en overige kengetallen kent de gemeente Duiven een positieve uitbreidingsruimte van een kleine 850 m² wvo. Dat wil zeggen dat het huidig gevestigde aanbod bovengemiddeld presteert en gemiddeld genomen een hogere vloerproductiviteit dan het landelijk gemiddelde van € 8.381 per m² wvo per jaar kent.

Toekomstige indicatieve uitbreidingsruimte

- Met het oog op de bevolkingskrimp, en uitgaande van gelijkblijvende kooporiëntaties, zal het bestedingspotentieel in de gemeente Duiven dalen. Hierdoor zal ook het functioneren van de supermarkten in de gemeente iets onder druk komen te staan. De vijf supermarkten realiseren op jaarbasis in 2025 ongeveer € 1,5 miljoen minder omzet (op basis van het huidige prijspeil). In 2030 is dit ca. € 2,6 miljoen minder dan nu. Hierdoor is de uitbreidingsruimte in 2025 nog slechts ca. 650 m² wvo en in 2030 ca. 525 m² wvo. Hierin hebben we nog geen rekening gehouden met de

mogelijke effecten van de toename van online bestedingen in de dagelijkse sector en de effecten daarvan op de bestedingen in de fysieke supermarkt.

- De gemeente Duiven heeft op dit moment een supermarktaanbod dat boven het Nederlands gemiddelde functioneert. Hierdoor is er enige uitbreidingsruimte voor deze supermarkten. Er zal echter rekening gehouden moeten worden met de verwachte bevolgingskrimp die aanstaande is. Daarbij zit er weinig rek in de huidige kooporiëntaties. In gemeenten van deze omvang komt een binding van meer dan 90% nauwelijks voor. Ook een hogere toevloeiing is gezien het aanbod in omliggende gemeentes en het aanbod dat zijn hebben (Westervoort en Zevenaar) niet realistisch.⁵

De uitkomsten van de distributieve berekening voor de supermarkten komen in grote lijnen overigens overeen met de uitkomsten van de distributieve berekening in 2017.

Effecten uitbreidingen supermarkten Duiven (op de leegstand) berekend
Nieuwvestiging van een supermarkt in de gemeente Duiven boven op de huidige vijf gevestigde supermarkten is met deze beperkte uitbreidingsruimte niet gewenst. De uitbreidingsmeters kunnen beter aangewend worden voor de optimalisatie van het reeds gevestigde aanbod, primair als het gaat om de in het centrum gevestigde supermarkten. We maken dat inzichtelijk aan de hand van de berekening van de effecten van (fictief) een nieuw te vestigen supermarkt van ca. 1.400 m² wvo in het centrum van Duiven.

Hieronder gaan we in op wat de nieuwvestiging van deze supermarkt betekent voor het functioneren van het al bestaande (supermarkt)aanbod in Duiven.

Bij de vestiging van een nieuwe supermarkt in Duiven zijn er verdringingseffecten bij het bestaande aanbod te verwachten. Het verdringingseffect is het deel van de omzet van de nieuwe supermarkt dat ten koste gaat van de andere bestaande supermarkten (of andere winkels). Onze ervaring leert dat hooguit de helft van de te verwachten omzetclaim van de nieuwe winkel kan worden getraceerd als omzetderving bij de andere bestaande supermarkten. De andere helft is afkomstig van buiten de gemeente Duiven en andere kanalen binnen het verzorgingsgebied (denk aan winkels in benzinestations, internet, horeca andere (dagelijkse) winkels). Ook treedt marktverruiming op, op te vatten als additionele omzet. Geprojecteerd op het totale supermarktaanbod in de gemeente Duiven bedraagt de omzetverdringing ca. 12,4%⁶.

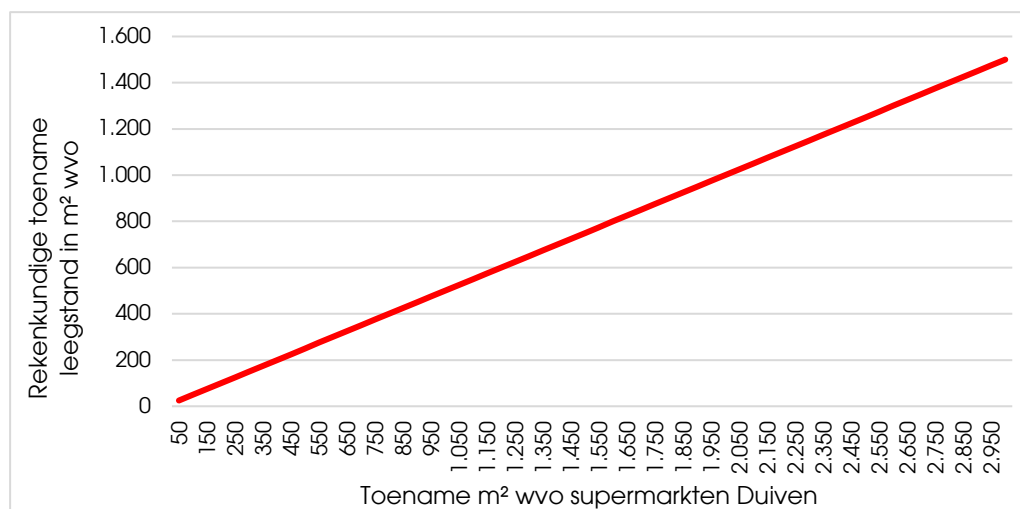
Voor de toename van leegstand gaan we uit van de theoretische leegstandstoename waar elke 1% omzetderving leidt tot een leegstandtoename van

⁵ Overigens is zelfs met een koopkrachtbinding van 91% (in het koopstromenonderzoek van 2009 gemeten) de uitbreidingsruimte in 2030 beperkt tot 900 m² wvo.

⁶ Berekening: 1.400 m² wvo / 5.642 m² wvo * 100 * 50% = 12,4%

1% van het huidige gevestigde aanbod. Dit achten wij reëel aangezien er naast de extra omzetclaim ook sprake is van een afnemende vraag door een bevolkingsafname van de gemeente en een naar verwachting toenemende afvloeiing naar online.

Een indicatieve omzetverdringing van 12,4% kan dan theoretisch leiden tot een leegstandstoename van maximaal circa 700 m² wvo in de gemeente Duiven⁷. Ervan uitgaande dat deze toename van 700 m² wvo bovenop de 3.229 m² wvo reeds leegstaande meters van het centrum komt, komt het leegstandspercentage van dit centrum op 24,2% te liggen (van totaal aantal meters in het centrum).



FIGUUR 3 REKENKUNDIGE TOENAME LEEGSTAND in m² wvo BIJ X TOENAME SUPERMARKTMETERS

Deze exercitie laat zien dat het loslaten van beperkingen voor het aantal en de omvang van supermarkten in het centrum tot een negatief effect op het functioneren en daarmee de structuur kan lijden.

EFFECTEN (TE) GROOT SUPERMARKT AANBOD OP LEEGSTAND >>>>>>>>

Op basis van een benchmark van vergelijkbare kernen als Duiven (kernen met 20.000 tot 25.000 inwoners, zie het kader eerder in dit hoofdstuk) kunnen we analyseren welk effect een groot supermarktaanbod heeft op:

1. Het leegstandspercentage (zowel verkooppunten als m² wvo) in het centrum;
2. Het leegstandspercentage (zowel verkooppunten als m² wvo) in de gehele kern;
3. Het aandeel hoog en zeer hoog risico vanuit de RRI (Retail Risk Index⁸) in het centrum. De Retail Risk Index brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart.

⁷ Berekening: 12,4% * 5.642 m² wvo = 700 m² wvo

⁸ De Retail Risk Index brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart. Deze informatie reduceert onzekerheid over de toekomst van winkellocaties. En brengt helder in beeld waar de kansen liggen.

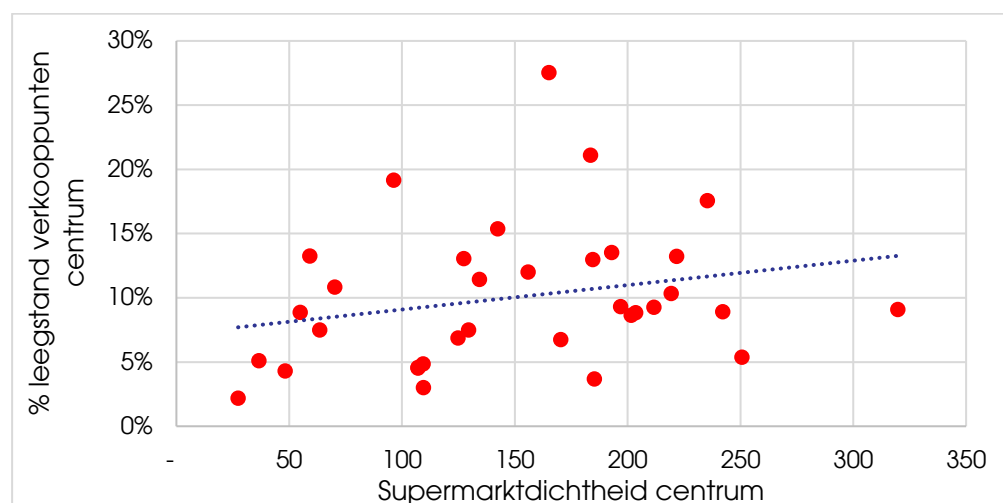
4. Het effect van een groot aanbod supermarkten, in aantal verkooppunten en gemiddelde maat van die supermarkten, op de leegstand in het centrum.

Omdat we naar vergelijkbare kernen kijken, krijgen we inzicht in welke effecten het loslaten van de oppervlaktebeperking heeft op de leegstand.

Ad 1. Effecten hoge supermarktdichtheid in centrum op leegstand centrum
In deze eerste analyse van de benchmark zetten we de supermarktdichtheid in het centrum (aantal m² wvo supermarkt in het centrum per 1.000 inwoners in de kern) af tegen het leegstandspercentage van het centrum. Voor dit leegstandspercentage kijken we zowel naar het percentage verkooppunten als meters dat leeg staat. Met deze vergelijking krijgen we inzicht of een (te) hoge supermarktdichtheid in het centrum kan leiden tot een hogere leegstand.

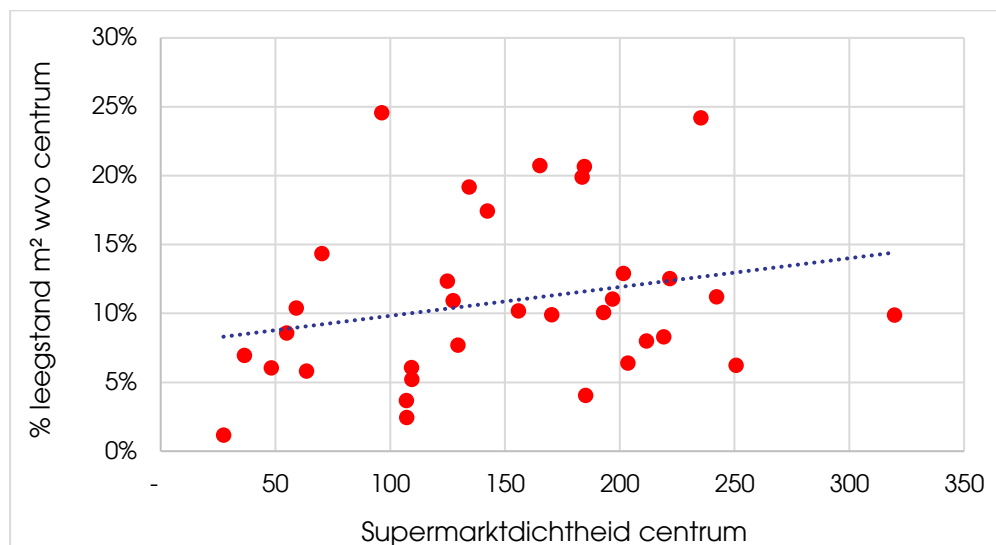
In Duiven is de supermarktdichtheid op basis van het aanbod in het centrum 183 m² wvo per 1.000 inwoners. Het leegstandspercentage voor verkooppunten ligt op 21% en voor m² wvo op 20%. Duiven scoort hiermee al hoog binnen de benchmark. Alleen in Veendam zijn de leegstandspercentages hoger (en in Deurne en Nijverdal alleen die van het winkelvloeroppervlak).

Uit FIGUUR 4 en FIGUUR 5 blijkt dat er een duidelijk positief verband is tussen de hoogte van de supermarktdichtheid in centrum en de hoogte van het aandeel leegstaande panden en meters. Oftewel, hoe hoger de supermarktdichtheid, hoe hoger het leegstandspercentage. Dit geldt zowel voor het leegstandspercentage van verkooppunten als voor het winkelvloeroppervlakte.



FIGUUR 4 SUPERMARKTDICHTHEID CENTRUM (M² WVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN LEEGSTANDSPERCENTAGE VERKOOPPUNTEN CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020

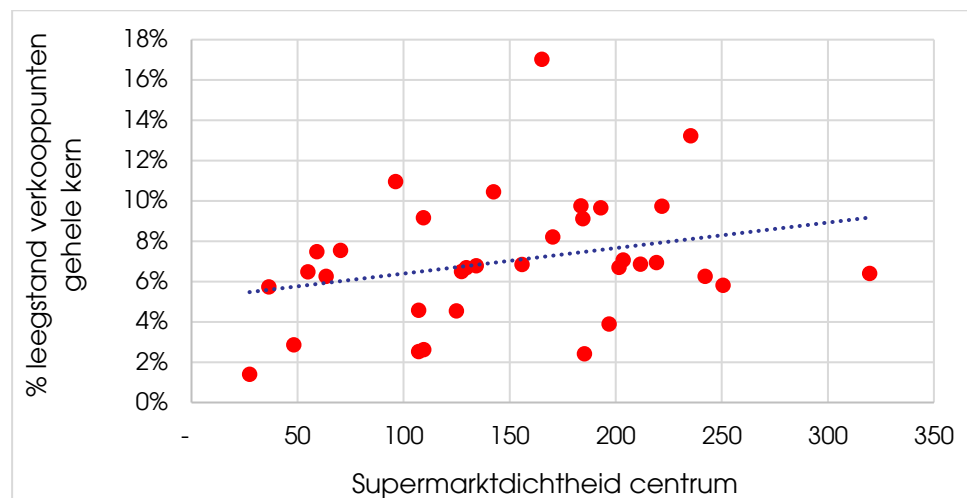


FIGUUR 5 SUPERMARKTDICHTHEID CENTRUM (M² WVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN LEEGSTANDSPERCENTAGE M² WVO CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020

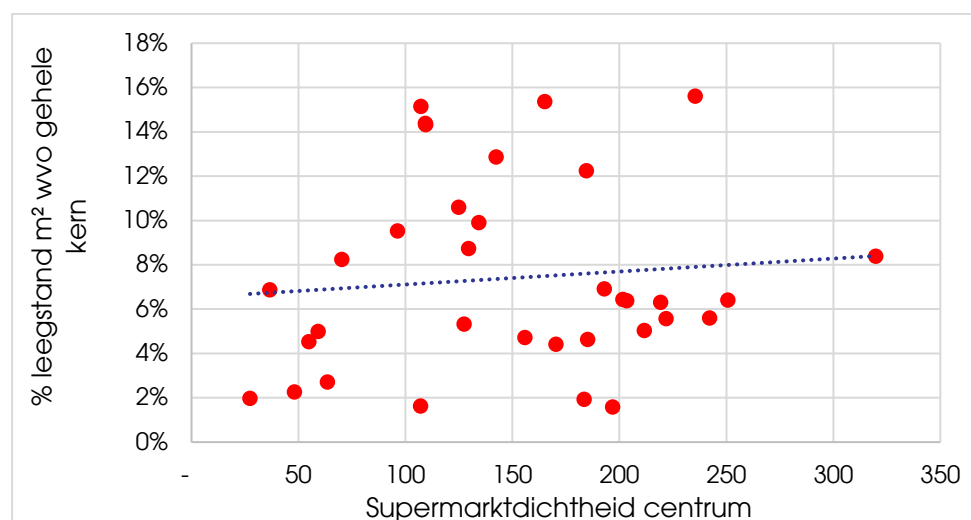
Ad 2. Effecten hoge supermarktdichtheid centrum op leegstand gehele kern
Deze tweede analyse kijkt eveneens naar de supermarktdichtheid voor het centrum, maar dan afgezet tegen de leegstandspercentages in de gehele kern. De gemeente Duiven wenst naast een vitaal centrum ook de twee buurtclusters te behouden. Deze clusters zijn volgens de gemeente belangrijke steunpunten voor de leefbaarheid in de wijken. Naast de effecten van een groot supermarktaanbod in het centrum op de leegstand aldaar, is het daarom ook belangrijk inzicht te krijgen in welke effecten een hoge supermarktdichtheid in het centrum kan hebben op de leegstand in de rest van de kern (en daarmee mogelijk binnen de ondersteunde structuur).

Uit de analyse blijkt dat een hoge supermarktdichtheid in het centrum niet alleen kan leiden tot een hoger leegstandspercentage in het centrum, maar ook tot hogere leegstandspercentages in de kern als geheel. Ook geldt dat hoe hoger de supermarktdichtheid in het centrum van de kern, hoe hoger het leegstandspercentage in de gehele kern. Dit verband is echter wel minder sterk dan tussen de dichtheid en leegstand in het centrum.



FIGUUR 6 SUPERMARKTDICHTHEID CENTRUM (M² VVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN LEEGSTANDSPERCENTAGE VERKOOPPUNTEN GEHELE KERN (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020



FIGUUR 7 SUPERMARKTDICHTHEID CENTRUM (M² VVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN LEEGSTANDSPERCENTAGE M² VVO GEHELE KERN (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020

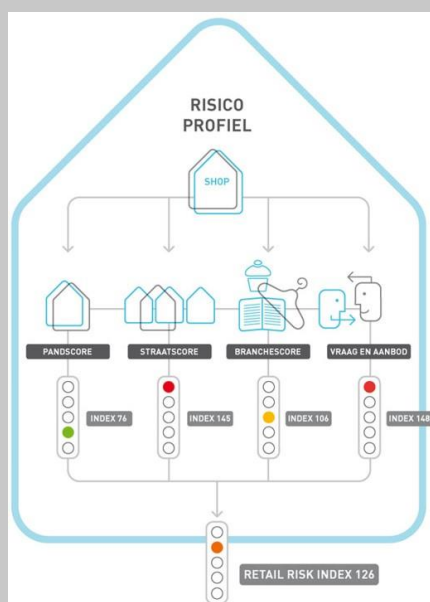
Ad 3. Effecten hoge supermarktdichtheid in centrum op hoog risico (RRI)

Een inzicht in het risiconiveau van een centrumgebied wordt gegeven door de Retail Risk Index van Locatus. Daarom kijken we in deze analyse naar de supermarktdichtheden (op basis van het centrum én voor de gehele kern) en het verband met een hoog percentage panden en meters met een hoog of zeer hoog risicoprofiel. Een hoog aandeel van verkooppunten met een hoog of zeer hoog risicoprofiel (oranje of rood stoplicht) betekent dat het risico in het gebied groter is. De kans is groter dat de leegstand hier (sterk) zal toenemen, dan in centra waar het aandeel verkooppunten met een hoog of zeer hoog risicoprofiel laag is.

Wat is de Retail Risk Index (RRI) van Locatus?

De Retail Risk Index brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart. Deze informatie reduceert onzekerheid over de toekomst van winkellocaties. En brengt helder in beeld waar de kansen liggen.

Het toekomstig succes op een bepaalde locatie hangt niet alleen af van de prestaties van de winkel zelf. Het totale speelveld van vraag en aanbod en de ontwikkeling van andere winkels in de omgeving bepaalt de toekomstige “overlevingskans” van de winkel. De vraag die Locatus zichzelf stelde was: kun je met informatie uit het verleden inschatten of ondernemer uit branche X op locatie Y er over een jaar nog zit? Ja, dat kan zelfs heel goed. Deze vraagstelling resulteerde in het Retail Risk-stoplicht.



FIGUUR 8 RRI INDICATOREN IN BEELD

Bron: Locatus <https://locatus.com/wp-content/uploads/2016/02/Locatus-Retail-Risk-Index.pdf>

Risicoprofiel

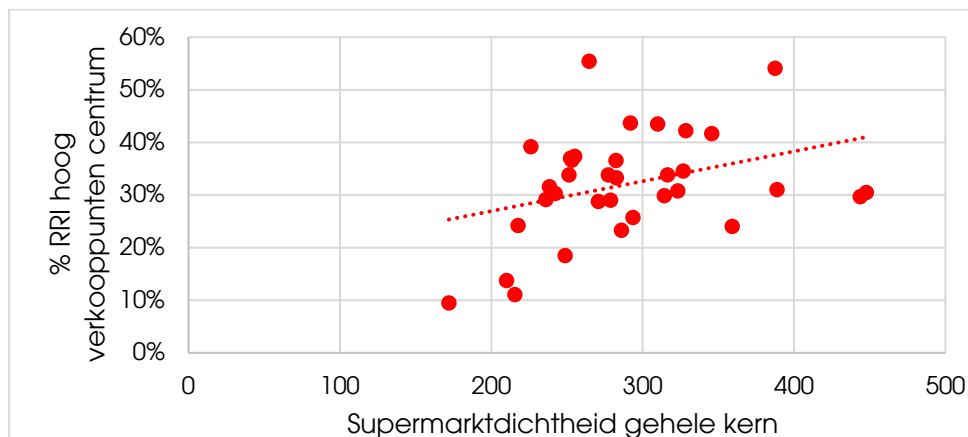
De Retail Risk Index kwantificeert het risicoprofiel van een winkelpand via vier performance-indicatoren:

1. *Pandindex:* Prestaties van het winkelpand tot op heden.
2. *Straatindex:* Ontwikkeling van de invulling van winkelpanden in de straat rond het winkelpand.
3. *Branche-index:* Ontwikkeling van de branche die actief is in het pand.
4. *Vraag & aanbodindex:* Verhouding tussen vraag-aanbod van de branche die actief is in het pand.

Een hoog aandeel van verkooppunten met een hoog of zeer hoog risicoprofiel (oranje of rood stoplicht) betekent dat het risico in het gebied groter is. De kans is groter dat de leegstand hier (sterk) zal toenemen, dan in centra waar het aandeel verkooppunten met een hoog of zeer hoog risicoprofiel laag is.

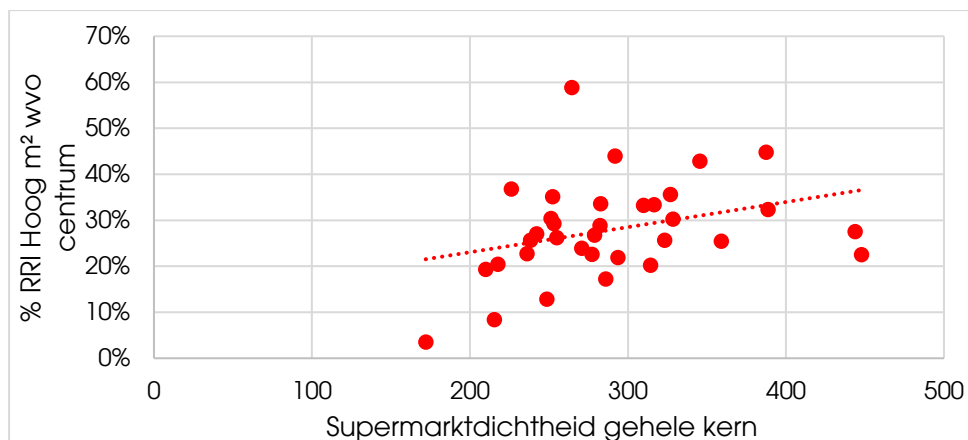
In het centrum van Duiven heeft 37% van de verkooppunten een hoog of een zeer hoog risicoprofiel. Verrekend naar het aandeel meters dat deze verkooppunten innemen heeft 29% van het totaal m² wvo een hoog of een zeer hoog risicoprofiel. Dit is hoog, maar zeker niet ongebruikelijk voor de vergelijkbare kernen. In drie kernen is het percentage risicovolle verkooppunten gelijk met die van het centrum Duiven en ook zijn er nog zeven kernen met een centrum die een hoger risicoprofiel kennen.

De sterk oplopende lijn bij de RRI afgezet tegen de supermarktdichtheid in de gehele kern en de enigszins oplopende lijn bij de RRI afgezet tegen de supermarktdichtheid van het centrum laten zien dat gebieden met een hoge supermarktdichtheid gemiddeld ook een hoger aandeel verkooppunten en meters met een hoge RRI hebben.



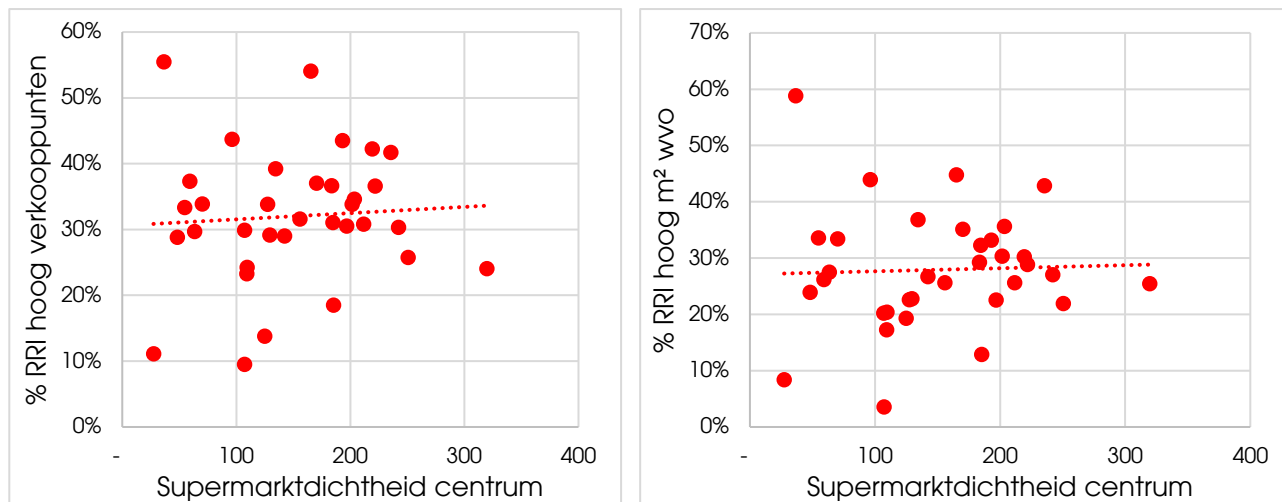
FIGUUR 9 SUPERMARKTDICHTHEID GEHELE KERN (M² WVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN % RRI HOOG CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020



FIGUUR 10 SUPERMARKTDICHTHEID GEHELE KERN (M² WVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN % RRI HOOG + ZEER HOOG CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020



FIGUUR 11 SUPERMARKTDICHTHEID CENTRUM (M² WVO PER 1.000 INW.) AFGEZET TEGEN % RRI HOOG + ZEER HOOG CENTRUM (N = 34)
Bron: Locatus mei 2020

Ad 4. Effecten groot supermarktaanbod (in verkooppunten en gemiddelde maat) op de leegstand

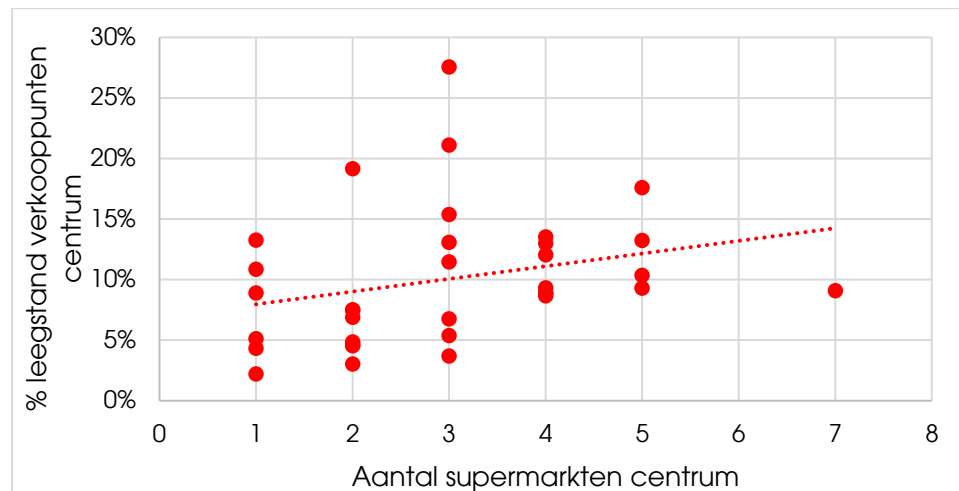
Naast de analyses op basis van supermarktdichtheden kunnen we ook onderzoek doen naar het verband tussen de gemiddelde supermarktgroote en aantal verkooppunten in het centrum. Deze zetten we wederom af tegen de leegstandspercentages (zowel voor verkooppunten als m² wvo) voor hetzelfde centrum. Deze analyse laat ten eerste zien in hoeverre deze kenmerken van Duiven (drie supermarkten in het centrum, met een gemiddelde maat van 1.363 m² wvo) lijkt op de benchmark, of daarvan afwijkt. Daarbij geeft het een inzicht in de mogelijke effecten van te veel of te grote supermarkten in een centrum op de leegstand in dat centrum.

Met drie supermarkten en een gemiddelde maat van 1.363 m² wvo per supermarkt zijn de supermarkten in het centrum van Duiven relatief groot. Drie supermarkten is wel passend bij de kerngroote (gemiddeld hebben de centra van de benchmarkkernen 2,97 supermarkten in het centrum). Bij de andere kernen die een centrum met drie supermarkten hebben ligt de gemiddelde grootte op 1.230 m² wvo, duidelijk lager dan in Duiven.

Met behulp van deze data in combinatie met de leegstandspercentages is inzichtelijk gemaakt dat zowel een groter aantal supermarkten als een grotere gemiddelde maat van de supermarkten in het centrum van de kern leidt tot een hoger leegstandsniveau in dit centrum.

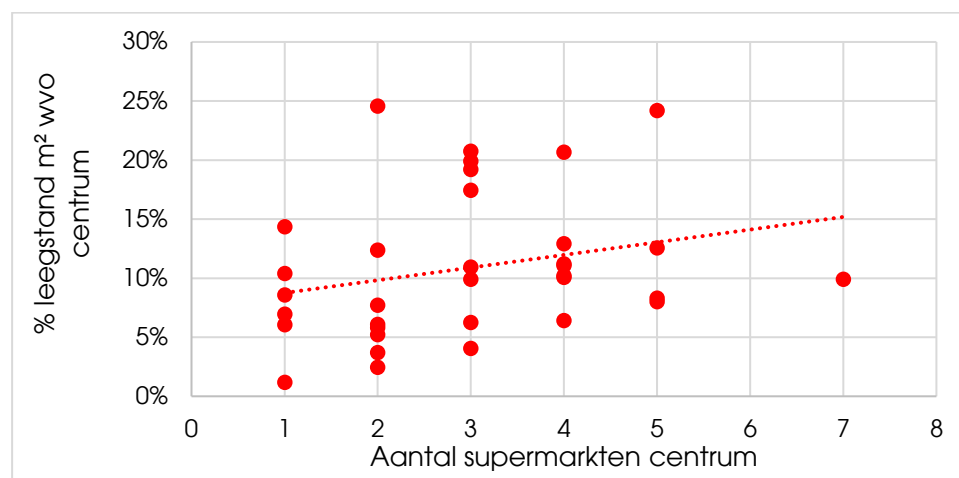
Met name het verband tussen het aantal supermarkten en de leegstandspercentages in zowel verkooppunten en m² wvo is duidelijk. Bij zowel de leegstandspercentages van verkooppunten als m² wvo geldt dat de leegstand bij elke extra supermarkt met iets meer dan 1%-punt oploopt. Waar

gedacht kan worden dat elke supermarkt extra in een centrum een positief effect op de leegstand kan hebben, door bijvoorbeeld extra trekkracht en daarvan afgeleide combinatiebezoeken, blijkt op basis van de analyse dat eerder het tegenovergestelde geldt.



FIGUUR 12 AANTAL SUPERMARKTEN IN HET CENTRUM AFGEZET TEGEN HET LEEGSTANDSPERCENTAGE VERKOOPPUNTEN CENTRUM (N = 34)

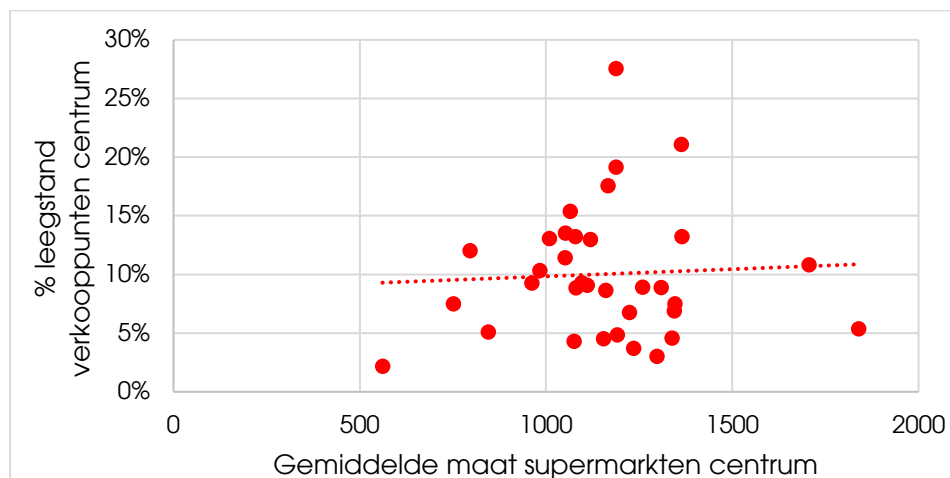
Bron: Locatus mei 2020



FIGUUR 13 AANTAL SUPERMARKTEN IN HET CENTRUM AFGEZET TEGEN HET LEEGSTANDSPERCENTAGE M² WVO CENTRUM (N = 34)

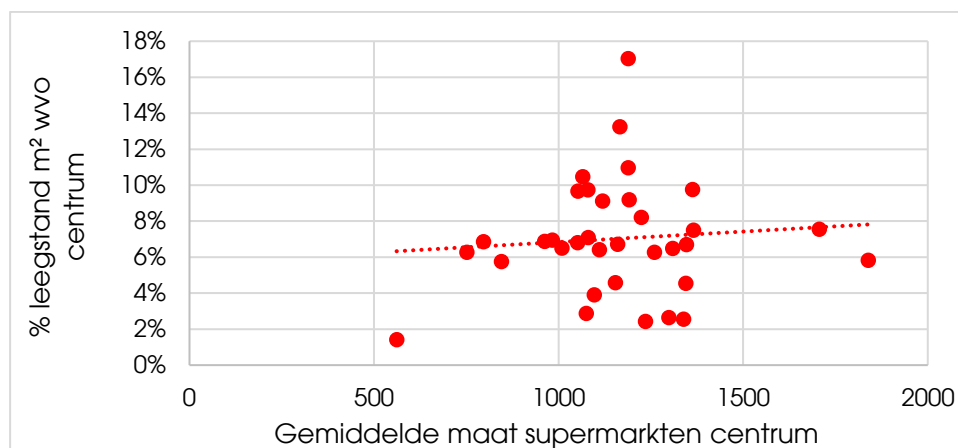
Bron: Locatus mei 2020

Tussen de leegstandspercentages en de gemiddelde maat van de supermarkten in het centrum is eveneens een positief verband zichtbaar. Dit positieve verband is echter wel duidelijk beperkter (ca. 0,1% meer leegstaande verkooppunten en m² wvo per 100 m² wvo grotere gemiddelde maat).



FIGUUR 14 GEMIDDELDE MAAT VAN DE SUPERMARKTEN IN HET CENTRUM AFGEZET TEGEN HET LEEGSTANDSPERCENTAGE VERKOOPPUNTEN CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020



FIGUUR 15 GEMIDDELDE MAAT VAN DE SUPERMARKTEN IN HET CENTRUM AFGEZET TEGEN HET LEEGSTANDSPERCENTAGE M² WVO CENTRUM (N = 34)

Bron: Locatus mei 2020

CONCLUSIES >>

Op grond van bovenstaande analyses luidt de conclusie dat in kernen die qua omvang vergelijkbaar zijn met Duiven een duidelijke zichtbare positieve correlatie is tussen:

- de supermarktdichtheid in het centrumgebied (in aantal, totaal volume en in gemiddelde grootte) en de leegstand in het centrum en de gehele kern, zowel het percentage leegstand in m² wvo als in verkooppunten, en;
- de supermarktdichtheid op basis van het totale volume in het centrumgebied (en de gehele kern) en het risico op leegstand in het centrum, zowel in aantal panden als totaal metrage (de Retail Risk Index).

Met andere woorden: een **groter aanbod aan supermarkten in het centrum** (in aantal, totaal volume en in gemiddelde grootte) leidt tot 1) **meer leegstand** (in percentage verkooppunten en in metrage) in het centrum en 2) tot meer panden en meters met een **hoge of zeer hoge Retail Risk Index** (kans op leegstand).

Deze positieve correlatie staat los van het feit dat er verschil is in verzorgingsfunctie tussen de plaatsen uit de benchmark. De plaatsen met een relatief groot supermarktaanbod in het centrum zijn niet per se ook die met een grote regionale verzorgingsfunctie. Als dat wel zo was, zou het erop kunnen duiden dat de kernen met een regiofunctie vooral leegstand ondervinden door een (te) groot winkelaanbod aan niet-dagelijkse detailhandel. Deze mogelijke correlatie staat niet in de weg van de hier gevonden verbanden. Sterker nog, kernen in een plattelandsregio met van oudsher een sterke regionale functie (denk aan kernen als Hoogezand, Oud-Beijerland of Winterswijk) kennen vaak juist een relatief lage supermarktdichtheid in het centrum.

2.2 EFFECT LEEGSTAND OP LEEFBAARHEID CENTRUM EN OP BESTAANDE STRUCTUUR

In de vorige paragraaf is aangetoond dat een te groot supermarktaanbod in het centrum van een kern kan leiden tot een oplopende leegstand en een oplopend leegstandsrisico. De gemeente Duiven wenst deze leegstand te voorkomen zodat er geen negatieve gevolgen zijn voor de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre deze (toename van) leegstand een negatief effect heeft op deze twee factoren.

EFFECT LEEGSTAND OP LEEFBAARHEID CENTRUM >>

Leefbaarheid is te duiden als hoe aantrekkelijk en/of geschikt een gebied is om te wonen, werken en/of te verblijven. Voor het centrum van Duiven geldt dat al deze functies er aanwezig zijn. Leegstand heeft dus gevolgen voor de leefbaarheid in gemeenten en voor het centrum van de gemeenten. De veiligheid kan bijvoorbeeld in het geding komen. Of in ieder geval het gevoel van veiligheid. Dit heeft een negatief effect op de beleving van het centrum en daarmee de leefbaarheid. Het is tevens een verspilling van de schaarse grond in Nederland. Verantwoord ruimtegebruik is essentieel⁹.

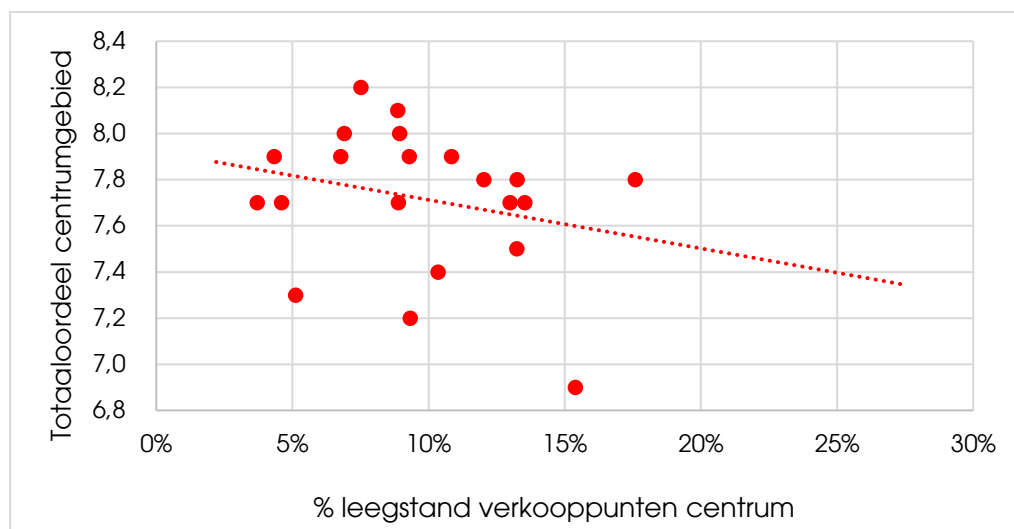
Leegstand is een maatschappelijk probleem wanneer er negatieve effecten van uitgaan voor de omgeving, de rest van de plaats of delen daarvan¹⁰. Dit is het geval wanneer meerdere winkels in een kern voor langere tijd leegstaan. Leegstaande winkels kunnen daarbij weer negatieve effecten hebben op verdiensten van andere winkels door de afname van passantenstromen. Dit kan leiden tot afsterving of

⁹ Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Handreiking Leegstand te lijf (2018): <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/leegstandtelijf.pdf>

¹⁰ PBL (2014), De bestendige binnenstad - David Evers, Joost Tennekes, Frank van Dongen

versnippering van een winkelgebied aangezien winkels, horeca of bewoners zich niet willen vestigen in gebieden met veel leegstand¹¹. Dan ontstaat het gevaar van een neerwaartse spiraal en kan er verloedering en verpaupering optreden, waarop een (gemeentelijke) overheid beleid zal willen ontwikkelen.

Leegstand heeft ook financiële consequenties die maatschappelijk relevantie hebben. Waardeverlies van leegstaand vastgoed kan leiden tot een lokaal domino-effect met nieuwe leegstand en meer waardeverlies van vastgoed als gevolg. In extreme gevallen kan het imago van een gebied of stad hierdoor zelfs een deuk oplopen. Waardeverlies van vastgoed raakt ook institutionele beleggers, waaronder verzekeraars en pensioenfondsen die met maatschappelijk vermogen werken. Naast financiële consequenties, een negatief effect op het gevoel van veiligheid en de neerwaartse spiraal van de leefbaarheid heeft leegstand ook effect op de beleving van klanten. Uit eerder onderzoek op basis van het koopstromenonderzoek Randstad 2016 bleek dat met name leegstaande panden een negatief effect hebben op de waardering van klanten op sfeer (bijvoorbeeld: een grote winkel van 2.000 m² wvo heeft een minder negatieve relatie met het cijfer dan tien panden van elk 200 m² wvo).



FIGUUR 16 TOTAALoordeel centrumgebied afgezet tegen % leegstaande verkooppunten in centrum (N = 21 - ENKEL CENTRA WAARVAN BEOORDELINGEN BESCHIKBAAR ZIJN VANUIT EEN KOOPSTROMENONDERZOEK)
Bron: Locatus mei 2020, KSO Randstad 2018, KSO Oost Nederland 2019, KSO Groningen 2017

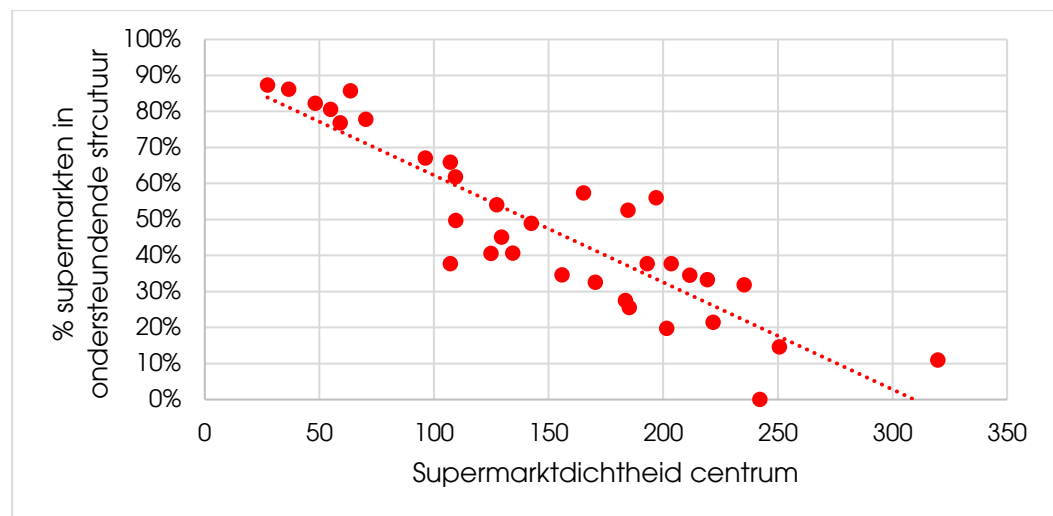
EFFECTEN (TE GROOT) SUPERMARKTAANBOD CENTRUM OP BESTAANDE STRUCTUUR (MOGELIJKHEDEN ONDERSTEUNEND AANBOD) >>

De effecten (van leegstand) op de bestaande structuur vallen uiteen in de detailhandelsstructuur van de gehele kern en specifiek de structuur in het centrum.

¹¹ Fontys (2018), Vitaliteit – De ondernemende binnenstad

Effecten hoge supermarktdichtheid centrum op aanbod in ondersteunende structuur

Dat er een negatief verband staat tussen de supermarktdichtheid op basis van het centrum enerzijds en het aandeel supermarkten dat onderdeel uit maakt van de ondersteunende structuur (is alles buiten centrumgebied) is logisch. Immers, consumenten kunnen iedere euro maar één keer besteden. Doen zij dit dat in een supermarkt die in het centrum is gevestigd, dan komt die euro niet terecht bij een supermarkt buiten het centrum. In Figuur 17 is dit verband duidelijk te zien. De ondersteunende structuur is erg gevoelig voor een (te) grote supermarktdichtheid in een centrumgebied.



FIGUUR 17 AANDEEL SUPERMARKT(METERS) IN DE ONDERSTEUNENDE STRUCTUUR AFGEZET TEGEN DE HOOGTE VAN DE SUPERMARKTDICHTHEID IN HET CENTRUM

Bron: Locatus mei 2020

De ondersteunende (supermarkt)structuur die gevormd wordt door het Eilandplein en de Mondriaanstraat is volgens de gemeente Duiven belangrijk voor de leefbaarheid van de bewoners in de wijken van Duiven. Uit de grafiek blijkt duidelijk dat als er in het centrum een hoge supermarktdichtheid is, er een aanzienlijk kleinere kans bestaat dat er ook een ondersteunende structuur kan (blijven) bestaan.

Effecten hoge leegstand op structuur centrum

Naast dat een te groot aanbod kan leiden tot een hoge leegstand kan leegstand op zelf leiden tot een hogere leegstand. Van leegstaande panden gaat een grote besmettelijke werking uit¹². Winkels zijn geneigd om bij elkaar te gaan zitten, en wel om twee redenen. Ten eerste, als een consument de deur uitstapt op weg naar het winkelgebied, zit er in zijn hoofd een plan met daarin welke winkels hij wil bezoeken en wat hij daar allemaal wil kopen. Hij heeft de intentie om dit plan in een zo kort mogelijke tijd voor zo laag mogelijke kosten uit te voeren. Als winkels zich bij elkaar in de buurt vestigen, heeft dit dus voordelen voor de consument en

¹² <https://locatus.com/blog/hoe-besmettelijk-is-leegstand/>

zo ook voor winkels. Een winkel die verder weg ligt zal de consument minder snel in hetzelfde uitstapje bezoeken en als hij een vervangend product dichterbij vindt is de kans groot dat hij daarvoor kiest. Ten tweede, dezelfde soort winkels zoals bijvoorbeeld mode ketens, halen er voordeel uit om bij elkaar te zitten omdat ze dezelfde specialisatie hebben en direct met elkaar de competitie aan kunnen gaan om zowel klanten als werknemers.

Bij het besmettingseffect gebeurt het omgekeerde: als de ene winkel wegtrekt, heeft de ander minder reden om er te blijven zitten. Het grootste effect is aanwezig voor winkels in kleine gemeenten. Zij blijken het meest gevoelig voor het besmettingseffect. Voor verschillende branches maakte het niet zoveel uit, ze zijn allemaal gevoelig. Het gemiddelde effect is ongeveer een 0,5% oplopend tot 1%. Dit lijkt weinig, maar het is nog steeds ongeveer 20% tot 35% van de gemiddelde kans om volgend jaar leeg te staan.

Er treedt bovendien besmettingsgevaar op. Als een winkel leeg komt te staan blijven de consumenten die eerst naar die winkel toekwamen blijven weg, wat ook andere winkels ook minder klandizie oplevert. Deze winkeliers gaan ook kijken naar andere locaties.¹³ Voor Centrum Duiven dient verder oplopende leegstand door supermarkttuitbreidingen of vestigingen en bijkomend besmettingsgevaar te worden voorkomen.

De mate waarin en waar leegstand zich concentreert zich in een winkelgebied heeft ook invloed in hoeverre het een negatief effect heeft op de structuur in het centrum. Leegstand in het centrumhart treft de verzorgingsstructuur hard. In het centrumhart is namelijk de hoogste dichtheid aan winkels. Winkels zijn geneigd bij elkaar te gaan zitten, wat zowel voor de consument als winkeliers voordelen biedt. Bij het besmettingseffect gebeurt het omgekeerde: als de ene winkel wegtrekt, heeft de ander minder reden om er te blijven zitten. Het gevolg: nog meer klanten blijven weg, de beleving en waardering lopen terug en de leegstand verder op. Herinvulling met niet-publieksfuncties op de begane grond (zoals wonen of bedrijvigheid) is geen oplossing, omdat daarmee de bezoekers en levendigheid niet terugkeert.

Winkelleegstand aan de randen van een centrumgebied is minder problematisch. De leegstand aan de randen kan veelal een andere functie krijgen (bijvoorbeeld wonen of bedrijvigheid). Dit heeft een minder negatieve invloed op de hele sfeer in het centrumgebied. Sterker, als publieksfuncties vanuit de flanken naar het centrumhart verhuizen is er sprake van een win-win. De publieksfunctie van het centrumhart verstrekt en aan de flanken komen mogelijkheden voor kleinere ondernemers of woningen.

In het centrum van Duiven concentreert de leegstand zich in de Elshofpassage en andere delen die in de visie 'Vitaal Centrum Duiven' aangewezen zijn als centrumgebied. Invulling met niet-publieksfuncties is hier niet gewenst. Er zal

¹³ Zie onder meer Locatus <https://locatus.com/blog/hoe-besmettelijk-is-leegstand/>

gezocht moeten worden naar hoe het centrumgebied compacter gemaakt kan worden door functies van buiten het aangewezen centrumgebied stimuleren te verplaatsen naar de leegstaande panden.

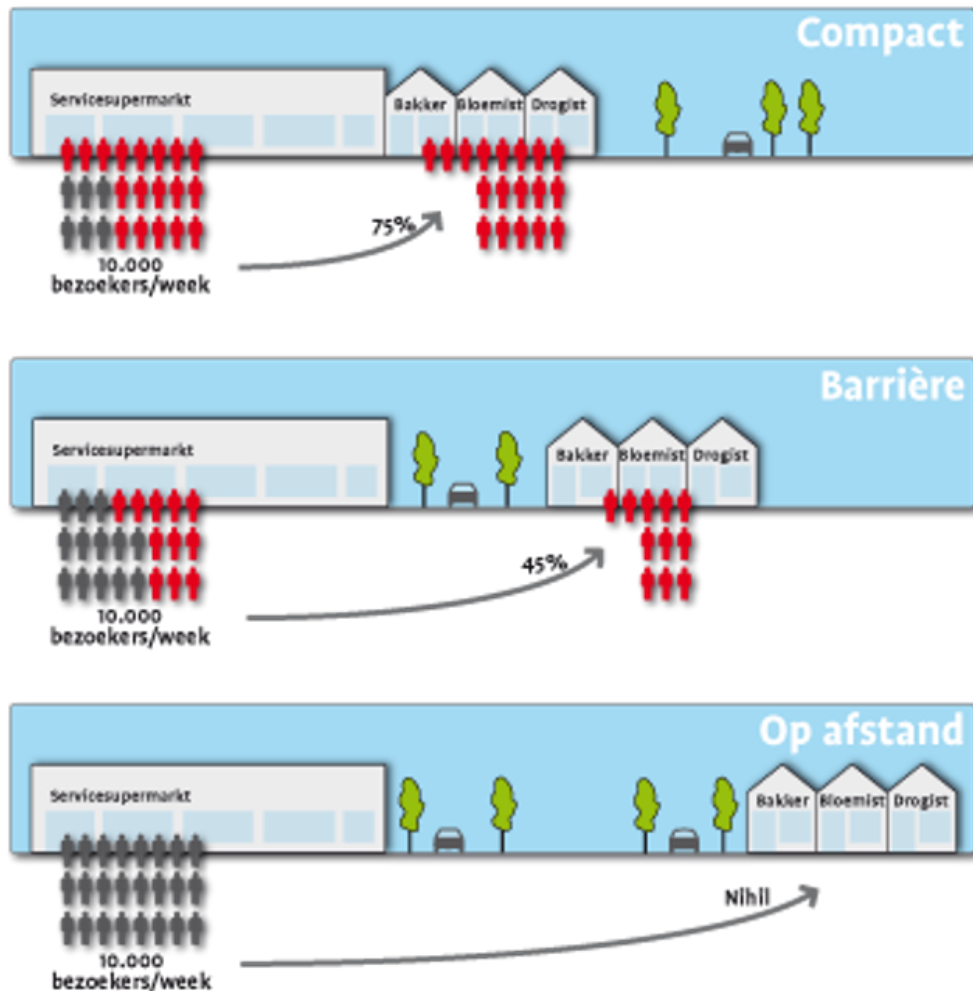
Effecten ontwikkelingen supermarktstructuur voor structuur centrum

De detailhandelswereld verandert. De bestedingen in fysieke winkels verplaatsen deels naar internetaankopen. Daarnaast zijn horeca en andere leisure-functies vaak steeds belangrijker binnen centrumgebieden. Deze veranderende vraag is veelal onvoldoende om de bestaande commerciële verkooppunten allemaal (hernieuwd) in te vullen. Dit betekent dat er minder verkooppunten en meters nodig zijn en dat voor een aantrekkelijk gebied de winkelcentra compacter moeten worden.

Naast dat een winkelgebied aantrekkelijker is voor de klanten is het ook aantrekkelijk voor de retailers. Doordat supermarkten grote en frequente trekkers zijn, profiteren naastgelegen winkels hiervan. Voor versspeciaalzaken en andere dagelijkse winkels geldt dat als zij direct naast een supermarkt liggen ca. 75% van de klanten van de supermarkt ook hun zaak bezoekt (onderzoek DTNP¹⁴, zie ook Figuur 18). Ook als er een directe zichtrelatie is tussen de supermarkt(en) en het overige aanbod, is er een grotere kans op combinatiebezoek. Alleen als de (ingang van de) supermarkt op een zorgvuldige wijze is vormgegeven en gekoppeld aan de rest van het centrum kunnen andere winkels en voorzieningen echt profiteren van de aantrekkende werking.

¹⁴ https://www.dtnp.nl/kennisbank/vakkennis/supermarkt_cruciale_publicstrekker_in_centrumgebieden.php

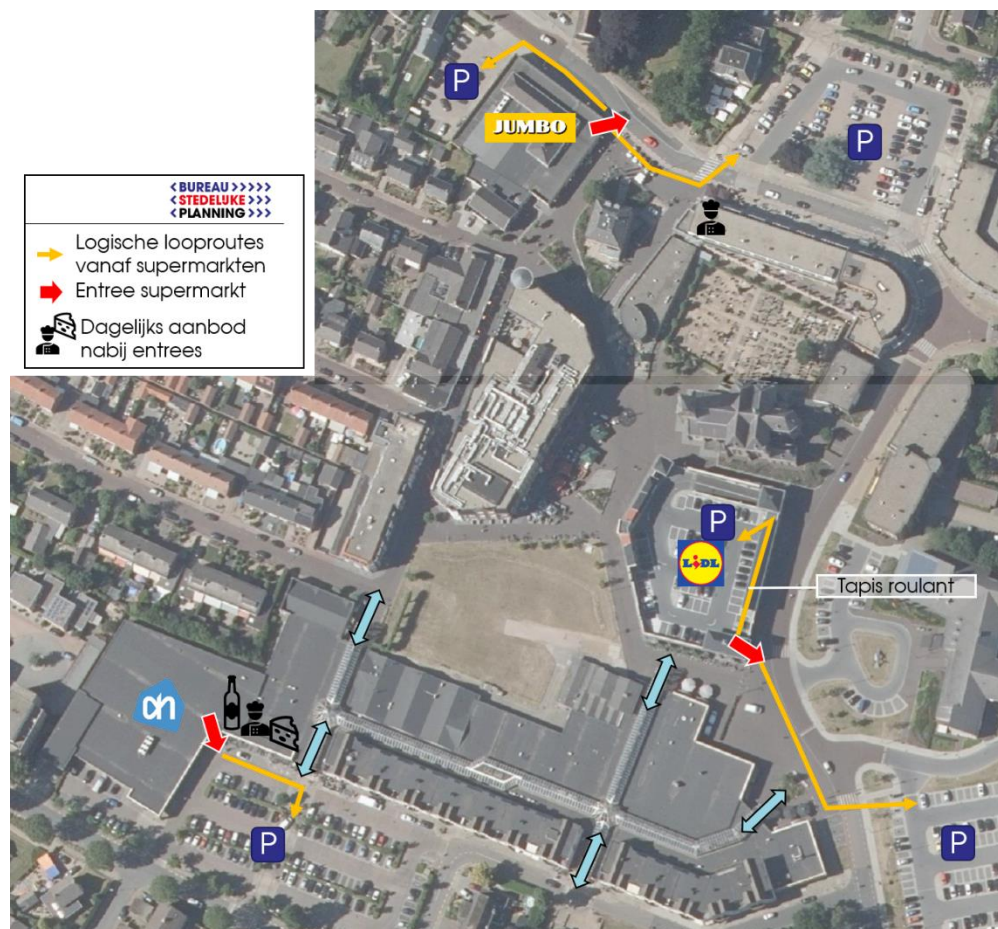
Direct combinatiebezoek



FIGUUR 18 MATE VAN COMBINATIEBEZOEK VANAF SUPERMARKT MET ANDERE WINKELS
Bron: DTNP

In de casus Duiven geldt voor de Albert Heijn dat deze met de ligging in de Elshofpassage en nabije ligging van o.a. kaas en delicatessenwinkel De Pompernikkel, slijterij Mitra, bakkerij Hilvers en (in mindere mate) drogisterij Etos dat er diverse dagwinkels direct nabij de supermarkt liggen. Ook de niet-dagelijkse winkels zullen van de trekkracht van de supermarkt profiteren. Voor Lidl geldt dat deze connectie er al minder is. Dit komt voornamelijk doordat de entree van de Lidl op de Kastanjelaan is gericht en dat een deel van de klanten via tapis roulant (binnen in de winkel) vanaf het parkeerdek de winkel in komt. Deze laatste groep klanten zal misschien enkel de supermarkt bezoeken en daarna weer weg gaan. Voor klanten die de hoofdingang gebruiken geldt dat zij wel de meest oostelijke entree van de Elshofpassage zien. Het meer naar buiten richten van dit deel zal de zichtrelatie en combinatiebezoek vergroten (indien hier weer in mindere mate leegstand is), want de winkel ligt wel centraal in het centrumgebied. Het meest

aan de noordkant ligt de Jumbo. De entree is op de hoek van de Rijksweg met de Pastoriestraat gesitueerd. De klanten zullen bij het verlaten van de winkel veelal naar de parkeerplaats aan de achterzijde van de winkel of overzijde van de weg gaan. In het eerste geval zullen zij helemaal geen andere winkels passeren of zien. Als zij geparkeerd staan op de parkeerplaats aan de noordkant van de Rijksweg zullen zij wel de winkels die hieraan gelegen zijn zien. Een directe of zichtrelatie met het hart van het kernwinkelgebied is er echter niet.



FIGUUR 19 SITUATIES ENTREES SUPERMARKTEN EN LOGISCHE LOOPROUTES
Bron: PDOK Achtergrondluchtfoto

Dit in ogenschouw genomen en met de wetenschap dat kleinere, compacte winkelgebieden nodig zijn om in de toekomst goed te functioneren ligt de Jumbo van de drie supermarkten het minste in het compacte winkelhart van Duiven. In de visie Vitaal Centrum is deze locatie door de gemeente dan ook aangewezen als de locatie waar in de toekomst geen detailhandelsaanbod meer gevestigd is (vanaf deze zijde meer concentreren). Idealiter verschuift de Jumbo daarom meer naar het hart van het centrum, om zo ook meer afgeleid combinatiebezoek te generen. Bij uitbreiding of herontwikkeling op de huidige locatie zal de rest van aanbod het centrum nauwelijks profijt hebben van de ontwikkeling. Waarschijnlijk zal het overige aanbod zelfs minder omzet genereren, omdat een grotere supermarkt

veelal een groter en diverser (ook niet-dagelijks) assortiment voert. Dit kan ook weer een negatief effect hebben op de leegstand.

2.3 CONCLUSIE: MAATREGEL GESCHIKT

Afschaffing van de bestemmingsregeling kan leiden tot sterke groei van het supermarktaanbod in het centrum van Duiven. Hierdoor treden de volgende effecten op:

1. **Aantoonbaar een hogere leegstand in het centrum en de ondersteunende detailhandelsstructuur van Duiven.** Zowel de distributieve toets als de benchmarkanalyses laten zien dat een groter aanbod supermarkten (in aantal, totaal volume en gemiddelde grootte) in het centrum van Duiven en de hele kern leidt tot meer leegstand in het centrum (zowel in percentage verkooppunten als meters). Daarbij is ook het risico op een oplopende leegstand (Retail Risk Index) groter als de supermarktdichtheid in het centrum en de gehele kern hoog ligt.
2. **Minder goede leefbaarheid in het centrum.** Leegstand leidt tot een minder goede leefbaarheid van het centrum doordat de veiligheid in het geding komt. Maar ook op de waardering van bezoekers heeft leegstand een negatief effect. Dit betekent dat klanten minder graag komen, waardoor de passantenstromen afnemen en meer ondernemingen in gevaar komen. Tot slot kan waardeverlies van leegstaand vastgoed kan leiden tot een lokaal domino-effect met nieuwe leegstand en meer waardeverlies van vastgoed als gevolg. Waardeverlies van vastgoed raakt ook institutionele beleggers, waaronder verzekeraars en pensioenfondsen die met maatschappelijk vermogen werken.
3. **Aantasting van de bestaande structuur.** Daarnaast heeft leegstand een effect op de bestaande (detailhandelsstructuur) in de vorm van dat het ondersteunend aanbod in de wijken minder kansen heeft. Hierdoor kunnen belangrijke steunpunten voor met name de oudere bevolking in de wijk wegvallen. Ook is de hoge leegstand zoals in het vorige punt benoemd besmettelijk. De leegstand kan door leegstaande panden steeds verder oplopen. Met name leegstand in het hart van het centrum heeft negatieve effecten.

3 EVENREDIGHEID: IS DE MAATREGEL MINST BEPERKEND?

In het vorige hoofdstuk is op basis van controleerbaar onderzoek aangetoond dat de maatregel – oppervlaktebeperking supermarkten – zowel in algemene zin (voor centrumgebieden in kernen van vergelijkbare omvang als Duiven) als deze specifieke situatie (Duiven Centrum) geschikt is om het beoogde doel (voorkomen van leegstand) te bereiken. In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de bestemmingsregel tevens de minst beperkende maatregel is om de gewenste doelen te bereiken.

3.1 GETROFFEN MAATREGELEN

Met het paraplubestemmingsplan ‘Supermarkten Centrum Duiven’ wordt het volgende doel nagestreefd:

Het voorkomen van leegstand, en het voorkomen van negatieve effecten (van de leegstand) op de bestaande structuur en de leefbaarheid van het centrum.

In deze paragraaf is beschreven welke andere maatregelen dan de oppervlaktebeperking voor supermarkten de gemeente Duiven of andere stakeholders hebben getroffen om deze doelen te bereiken.

SPECIFIEKE MAATREGELEN VOORKOMEN VAN (NEGATIEVE EFFECTEN DOOR) LEEGSTAND EN HERINVULLEN LEEGSTAND >>

Tussentijdse verkenningen markt(on)mogelijkheden (Distributieve toetsen)

Zowel voor de dagelijkse als de niet-dagelijkse sector zijn sinds 2010 diverse marktanalyses (distributieve toetsen) om na te gaan wat de toekomstige behoefte aan detailhandel is. Zo is er in 2017 zowel voor supermarkten (Bureau Stedelijke Planning) als voor de niet-dagelijkse sector (BRO) door de gemeente onderzoek laten doen naar de toekomstige behoefte. De gemeente Duiven wilde ten tijde van deze onderzoeken weten hoe om te gaan met de laatste fase (Fase IV) van de ontwikkeling van ‘Vitaal Centrum Duiven’. Op basis van de kennis uit deze tussentijdse berekeningen en veranderingen in het winkellandschap (o.a. toename online) heeft de gemeente besloten binnen Fase IV geen nieuwe detailhandel mogelijk te maken. Dit om (meer) leegstand in de toekomst te voorkomen.

Onderzoek mogelijkheden leegstaande vleugel Elshofpassage

Het grootste deel van de leegstand doet zich voor in De Elshofpassage. Saneren van een deel van de detailhandelsmogelijkheden in de kop van de Passage lijkt

vanuit het perspectief van leegstand wenselijk. De gemeente Duiven is echter geen eigenaar van dit object. De mogelijkheden om er op te sturen en in te grijpen zijn daarmee beperkt. Wel is deze problematiek meermaals onderwerp van gesprek geweest met de eigenaar van de Elshofpassage.

Invulling overige leegstaande panden centrum Duiven

Er zijn concrete initiatieven om leegstaande panden in te vullen. De initiatieven zijn er zowel vanuit de gemeente als vanuit de ondernemers en centrummanagement. De gemeente zet actief een makelaar in voor panden waarvan zij eigenaar zijn. Daarnaast heeft de gemeente Duiven een bedrijfscontactfunctionaris in dienst. Deze is voor ondernemers fulltime aanspreekbaar om hun initiatieven te begeleiden.

Mogelijkheid tot pop-up invulling Elshofpassage en Eilandplein

De gemeente biedt bewoners van Duiven de mogelijkheid met maatschappelijke initiatieven tijdelijk in het centrum (Elshofpassage) of het Eilandplein in te vullen¹⁵. Door deze kans te bieden worden er panden tijdelijk ingevuld, waardoor deze niet leegstaand ogen. Daarbij dragen de initiatieven o.a. bij aan de sociale contacten van bewoners en samenhang in de wijk, aan een gezonde levensstijl en een bijdrage aan een sociaal veilige omgeving. Dit project is onderdeel van het stimuleringsbeleid in Duiven, waarbij de gemeente de bewoners in hun initiatieven faciliteert.

SPECIFIEKE MAATREGELEN LEEFBAARHEID EN STRUCTUUR (CENTRUM) DUIVEN >>

Structuurvisie en plan Vitaal centrum Duiven

De gemeente Duiven zet zich al lang in voor een aantrekkelijk centrum voor haar inwoners. In 2008 hebben de bewoners bij het referendum gekozen voor het stedenbouwkundig plan 'een uitnodigend dorpshart'. De structuurvisie Vitaal centrum Duiven biedt een status binnen de Wro om het plan ook werkelijk te realiseren.

De structuurvisie beoogde voor het Duivense centrum een aantrekkelijk voorzieningen- en woongebied, met een ontspannen stratenpatroon en aangename routes en pleinen. Basisgedachte is een natuurlijke inbedding van het dorpshart, passend bij de maat en schaal van Duiven. Kleinschaligheid en intimiteit zijn kernbegrippen. Daarnaast is een mix aan functies voorzien, die moet zorgen voor levendigheid in het centrum.

Het is niet enkel bij deze structuurvisie gebleven, maar de gemeente heeft ook alles in het werk gesteld om dit uitnodigende en levendige dorpshart te realiseren. De fases I, II en III uit het plan zijn sinds 2010 afgerond. De gemeente Duiven heeft hieraan zowel financieel als procesmatig aan bijgedragen.

¹⁵ <https://www.duiven.nl/pop-uplocaties>

Nieuwbouw en hernieuwde inrichting (o.a. openbare ruimte) centrum Duiven

Met de structuurvisie en het plan Vitaal Centrum heeft het centrum van Duiven een volledig nieuwe uitstraling gekregen. Niet enkel de nieuwe panden, maar ook de openbare ruimte heeft een volledig nieuwe en meer dorpse inrichting gekregen. Naar ontwerp van Wissing stedenbouw en ruimtelijke vormgeving heeft het centrum een volledig nieuwe uitstraling gekregen. Door de nieuwe inrichting moest het hele dorps hart als een geheel herkenbaar zijn. De openbare ruimte vormt hiervoor de samenbindende factor.¹⁶ De gemeente heeft binnen de fases die gereed zijn hier volop in geïnvesteerd.

Verplaatsing en nieuwbouw Lidl

In september 2016 is de Lidl samen met diverse horeca-units opgeleverd (fase III) van plan Vitaal Centrum Duiven. De Lidl was voorheen gevestigd op de Rijksweg 55 (hier is momenteel Action gevestigd). Zij hebben op hun voormalige locatie een aanvraag gedaan om aan de achterzijde uit te breiden. De gemeente achtte dit niet wenselijk, omdat de winkel daarmee qua ligging nog meer uit het hart van het (toekomstige) centrum van de kern kwam te liggen. De gemeente heeft Lidl toen weten te verleiden niet uit te breiden op de huidige locatie aan de rand van het centrum, maar een nieuwe supermarkt te realiseren in het hart van het centrum tegenover het gemeentehuis.¹⁷

Aantrekkelijkheid centrum verbeteren

Naast de aanpak en realisatie van een aantrekkelijke openbare ruimte en investering in het centrumplan (investering panden en mogelijkheid tot pop-up locaties) zijn er nog enkele punten die de aantrekkelijkheid van het centrum verbeteren:

- **Evenementen.** In het centrum worden evenementen volop gestimuleerd vanuit de gemeente Duiven. Er wordt ingezet op snelle vergunningverlening en regelmatig overleg tussen de verschillende ondernemerscollectieven en de gemeente. De evenementen zorgen voor een aantrekkelijke en levendig centrumgebied. Voor de ondernemers stimuleert dit ook de trekkracht richting hun winkel of horecazaak.
- **Reclamebelasting.** De reclamebelasting die door de ondernemers wordt opgebracht vloeit (na aftrek van kosten) terug naar de ondernemers. Deze opbrengsten worden ingezet op de onderdelen de volgende drie hoofdonderdelen ter bevordering van het (functioneren) van het centrum: 1.) Sfeer en beleving, 2.) Evenementen en activiteiten en 3.) Communicatie, marketing en PR.
- **Gratis parkeren.** In het centrum van Duiven is er sprake van gratis parkeren. Dit maakt de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van het centrum beter.

Ondernemersverenigingen Duiven

¹⁶ 'Ontwerp openbare ruimte Dorps hart gemeente Duiven' - Wissing stedenbouw en ruimtelijke vormgeving (2010)

¹⁷ <https://www.gelderlander.nl/duiven/duiven-maakt-het-nieuwe-centrum-af-maar-zonder-ruimte-voor-winkels~a2d91e56/>

Samenwerking is steeds belangrijker om tot een aantrekkelijk en levendig centrum te komen. Zowel de samenwerking tussen ondernemers en eigenaren onderling als samen met de gemeente zijn hierin belangrijk. Er zijn diverse ondernemersverenigingen actief binnen de gemeente (en het centrum van)

Duiven:

- Stichting Promotie Centrum Duiven (SPCD) gaat over de besteding van de gelden die binnenkomen via de reclamebelasting. Alle centrumondernemers betalen verplicht reclamebelasting. Het geld wordt besteed aan:
 - Sfeer en beleving;
 - Evenementen en activiteiten;
 - Communicatie en PR.
- Ondernemersvereniging Centrum Duiven (OCD) dient daartoe jaarlijks een plan in bij SPCD. De overige gelden uit de reclamebelasting worden besteed aan initiatieven die zich gaandeweg het jaar aandienen. Het grootste deel van de centrumondernemers is lid van OCD. Met de gemeente vindt structureel overleg plaats, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, onder meer over het jaarlijks activiteitenplan. De doelstelling van alle betrokkenen is een aantrekkelijk centrum, waar bezoekers graag kopen (winkels) en verblijven (horeca, cultuur, evenementen en activiteiten). Hierdoor is het voor ondernemers interessant om zich te vestigen in het centrum van Duiven (wat minder leegstand tot gevolg moet hebben). Iedereen heeft door zijn en haar inzet profijt van een aantrekkelijk centrum!
- MKB Duiven Ondernemersvereniging. Een deel van de centrumondernemers is eveneens lid van MKB Duiven, een ondernemersvereniging met meer dan 400 leden. Tussen gemeente en MKB Duiven vindt maandelijks overleg plaats over allerlei ontwikkelingen, waaronder de voortgang van het project Vitaal Centrum Duiven en het terugdringen van de leegstand.

3.2 CONCLUSIE

De gemeente Duiven hanteert met de stakeholders (ondernemers en diverse eigenaren) een grote hoeveelheid aan maatregelen om de leegstand in het centrum van Duiven zoveel mogelijk te beperken en terug te dringen. Zo wordt er actief gezocht naar nieuwe invullingen voor leegstaande panden. Met name voor panden in eigendom van gemeente kan hier actief naar gezocht en gestuurd worden. Daarbij worden er pop-up winkels en andere publieksfuncties toegestaan in leegstaande panden. Hiermee is zowel de leegstand tijdelijk opgevuld als dat de aantrekkelijkheid van het centrum een impuls krijgt.

Meer aan de voorkant van het mogelijk maken van initiatieven laat de gemeente om de aantal jaar een distributieplanologisch onderzoek uitvoeren. De gemeente heeft met deze onafhankelijke onderzoeken als doel niet te veel detailhandel in

bepaalde branches te realiseren, die te veel concurrentie genereren en daarmee leegstand tot gevolg kunnen hebben.

Daarbij worden er ook specifieke maatregelen getroffen om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het centrum zo goed mogelijk te maken. Zo is er sterk geïnvesteerd in de openbare ruimte en opzet van het centrumgebied, maar ook nu wordt er door de ondernemersverenigingen en gemeente samen gekeken naar hoe het centrum zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt kan worden. Zo is er ruimte voor evenementen en wordt er actief geld en tijd ingezet voor marketing.

Specifieke maatregelen worden ook getroffen om de bestaande structuur niet aan te tasten, maar juist te versterken. De uitvoering van het plan Vitaal Centrum past hierbij, maar ook zeker de verplaatsing van de Lidl naar het hart van het centrum (meer concentratie grote publiekstrekkers). Daarbij wordt de ondersteunende structuur beschermt door aan het detailhandelsbeleid vast te houden. Hierin wordt het belang van de ondersteunende supermarkten aangegeven. Dat gebeurt door voorzichtig te zijn met de toevoeging van supermarkt(meters) in het centrum, maar zeker ook elders, verspreid over de gemeente.

De bestemmingsregel met de oppervlaktebeperking voor supermarkten ligt daarmee in lijn met het gevoerde beleid en de maatregelen die de gemeente en andere stakeholders inzetten. De gemeente Duiven hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid. De bestemmingsregeling kan met andere woorden niet worden gemist om de nagestreefde doelen te bereiken.

BIJLAGE 1 DE CONTEXT VOOR DE CASUS DUIVEN

4 SUPERMARKTEN EN OVERIGE DETAILHANDEL IN DUIVEN

In dit hoofdstuk staat de structuur van Duiven centraal. Relevant in dat kader de winkelstructuur, en meer specifiek de supermarktstructuur. In paragraaf 2.1 is ingegaan op de functie het detailhandelsaanbod, met aandacht voor het bovenlokale krachtenveld. In paragraaf 2.2 is de supermarktstructuur belicht, samen met de ontwikkelingen van de supermarktstructuur in de afgelopen decennia. In paragraaf 2.3 is ingegaan op het functioneren van winkels en winkelcentra in Duiven, nu en in de nabije toekomst.

4.1 DETAILHANDELSSTRUCTUUR

KRACHTENVELD >>

Duiven ligt samen met nabijgelegen kernen Westervoort en Zevenaar in de regio De Liemers. Deze regio in Gelderland ligt ten (zuid)oosten van provinciehoofdstad Arnhem. Als het om niet-dagelijkse artikelen gaat zijn de inwoners van de gemeente Duiven dan ook met name geneigd uit te wijken naar Arnhem. In 2016 werd 21% van de niet-dagelijkse bestedingen in Arnhem gedaan. Ook Zevenaar kent op het gebied van dagelijkse detailhandel en reguliere niet-dagelijkse winkels een groter aanbod dan Duiven.



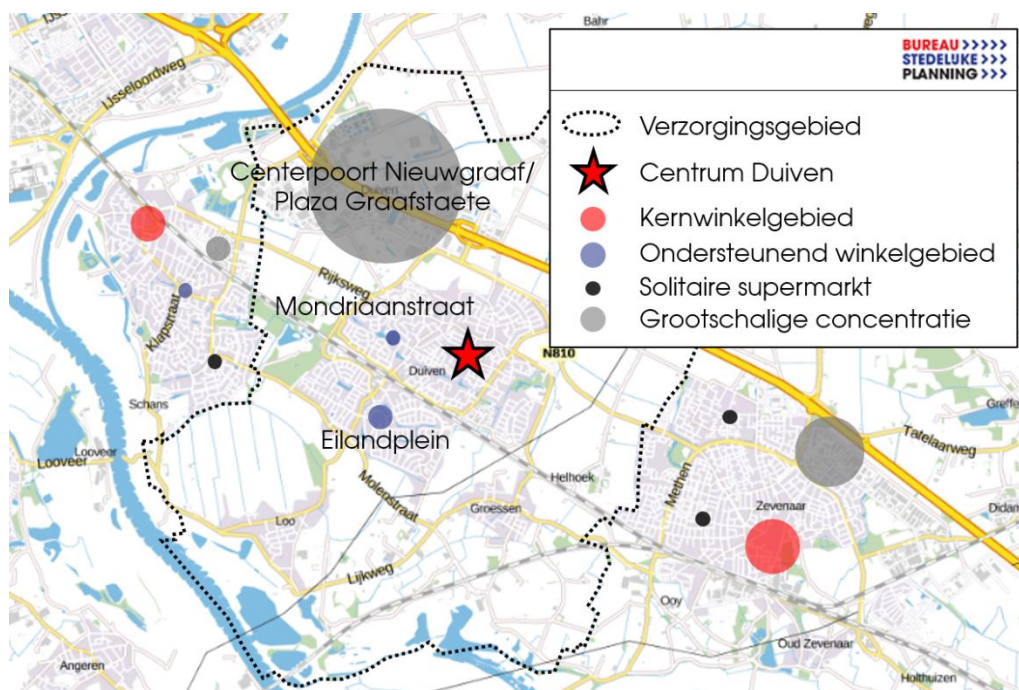
FIGUUR 20 KOOPORIËNTATIES GEMEENTE DUIVEN 2016
Bron: Koopstromenonderzoek regio Arnhem-Nijmegen 2016

De aantrekkingskracht van het aanbod in Duiven wordt met name gekenmerkt door het perifere detailhandelsaanbod (PDV) binnen cluster Centerpoort-

Nieuwgraaf en Plaza Graafstaete. Deze clusters aan de rand van de gemeente en gelegen langs de A12 huisvesten diverse grote retailers met een grote trekkracht. De grootste trekkracht wordt gegenereerd door IKEA en in mindere mate de recent geopende Loods 5 en Hornbach. Het combinatiebezoek met het centrum van Duiven is naar verwachting beperkt.

HOOFDWINKELSTRUCTUUR >>

- De gemeente Duiven telt ruim 105.000 m² wvo aan winkelmeters. Dit is onder andere geconcentreerd in een kernwinkelgebied (het centrum), buurtcentra het Eilandplein en Mondriaanstraat. Daarnaast zijn er nog twee grootschalige concentraties, Centerpoort-Nieuwgraaf en Plaza Graafstaete¹⁸. Deze grootschalige concentraties vertekenen het totale winkelaanbod in de gemeente. Van het totale aanbod winkelmeters in Duiven is slechts circa 7.500 m² wvo dagelijks aanbod, ofwel ca. 7%. Landelijk is in die verdeling ca. 23% ingeruimd voor dagelijks aanbod¹⁹.



FIGUUR 21 DETAILHANDELSSTRUCTUUR GEMEENTE DUIVEN EN DIRECTE OMGEVING
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking Bureau Stedelijke Planning

- **Centrum Duiven:** Het centrum van Duiven kent het grootste reguliere aanbod (niet-zijnde volumineuze detailhandel) binnen de gemeente. In totaal is er hier circa 16.000 m² wvo aan commercieel aanbod, waarvan 10.468 m² wvo is ingevuld met detailhandel (Locatus 2020). Van deze detailhandelsmeters wordt de helft ingevuld met dagelijks aanbod. De

¹⁸ Koopstromenonderzoek regio Arnhem-Nijmegen 2016

¹⁹ O.b.v. Locatus Retail Facts 2019 (meest recente versie)

supermarkten zijn met winkels als de Hema, Zeeman, terStal en enkele lokale spelers de belangrijkste trekkers in het centrum van de kern.

- **Eilandplein:** Dit winkelcentrum ligt binnen de gemeente Duiven als enige ten zuiden van de spoorlijn. In dit ondersteunende winkelcentrum zijn met name dagelijkse aanbieders gevestigd. Daarnaast zijn er onder andere nog een kapper en snackbar binnen het cluster aanwezig. Meer nog dan in het centrum is de supermarkt hier de belangrijkste trekker.
- **Mondriaanstraat:** Anders dan het Eilandplein is er aan de Mondriaanstraat nauwelijks aanvullend aanbod gevestigd. Deze supermarkt met daarbij een cafetaria moet meer gezien worden als een buurtsteunpunt.

HET CENTRUMGEBIED VAN DUIVEN >>

- Het centrum van Duiven ligt relatief noordelijk in de kern. Het centrumgebied is het beste te bereiken via de Rijksweg. Dit is een belangrijke doorgaande weg, ook vanuit Westervoort en Zevenaar.



FIGUUR 22 LOCATIESCHETS CENTRUM DUIVEN

Bron: PDOK Achtergrondluchtfoto, ruimtelijke plannen (afbakening centrum); Bewerking Bureau Stedelijke Planning

- Net als de rest van Duiven, is ook het centrum grotendeels gebouwd in de tijd dat de kern sterk groeide (jaren '80 en begin jaren '90). Zo is het overdekte winkelcentrum de Elshofpassage in 1993 gebouwd. Daarnaast is een groot deel niet lang geleden (her)ontwikkeld. Oudere (historische) bebouwing komt dan ook weinig voor in het centrum. Alleen de kerk en enkele andere voorzieningen, onder andere restaurant 't Raedthuys en dienstverlener BAET belastingadviseurs & financieel partners, zijn gevestigd in historische gebouwen.

- Verschillende gebouwen aan het Remigiusplein zijn recent gebouwd, zoals de Lidl. Daarnaast is een groot deel van de openbare ruimte in het centrum reeds aangepakt. De aanpak van de openbare ruimte is een onderdeel van het project Vitaal Centrum Duiven, waarvan ook de grootste delen van de nieuwbouw onderdeel van uit maakt²⁰.

4.2 SUPERMARKTEN

Binnen het verzorgingsgebied zijn in totaal vijf supermarkten gevestigd. Drie daarvan zijn binnen het centrum van Duiven gesitueerd. Dit betreffen een Jumbo, Albert Heijn en de enkele jaren geleden verplaatste Lidl. Buiten het centrum zijn nog een Jumbo en een Coop gevestigd²¹.



FIGUUR 23 ALBERT HEIJN THUVINSTRAAT EN JUMBO PASTORIESTRAAT – DUIVEN
Bron: Bureau Stedelijke Planning (foto's 2017)

SUPERMARKTEN CENTRUM DUIVEN >>

- De Albert Heijn is met 1.640 m² wvo veruit de grootste supermarkt in de kern en het centrum van Duiven. De winkel ligt aan de zuidkant van het centrum en maakt onderdeel uit van de overdekte Elshofpassage. De winkel heeft echter de ingang aan de buitenzijde, naast de parkeerplaats
- Jumbo ligt met een winkel van 1.260 m² wvo aan de noordzijde van het centrum. De winkel is sinds de verplaatsing en nieuwbouw van Lidl de kleinste supermarkt in het centrum en heeft een wat verouderde uitstraling. Daarbij ligt de Jumbo met haar entree aan de Rijksweg van de drie supermarkten in het centrum het meest geïsoleerd van de rest van de (niet-dagelijkse) winkels en is de aansluiting op het parkeren matig.
- De winkel van Lidl bevindt zich sinds de zomer van 2016 in het huidige pand aan de Kastanjelaan. Deze winkel van 1.190 m² wvo is geheel nieuw gebouwd met parkeren op het dak. De Lidl is een aantal jaar geleden

²⁰ <https://www.duiven.nl/vitaal-centrum-duiven>

²¹ Daarnaast zijn er ook groothandelsbedrijven als Makro en Amazing Oriental gevestigd op de grootschalige concentraties. Deze worden niet meegenomen in het relevante aanbod omdat ze formeel niet voor particulieren toegankelijk zijn. Dat neemt niet weg dat ze een aanvullende functie hebben in het boodschappengedrag van de inwoners van Duiven en de regio.

verplaatst vanuit het pand aan de Rijksweg 55, die momenteel wordt ingevuld door Action. Met de verplaatsing en nieuwbouw is de winkel niet alleen vergroot, maar heeft de winkel ook de beschikking over meer parkeerplaatsen en is de supermarkt meer nabij de overige winkels gesitueerd.



FIGUUR 24 SUPERMARKTAANBOD DUIVEN EN OMGEVING

Bron: BRT Achtergrondkaart, Locatus mei 2020 (omgeving Duiven supermarktgids 2020); Bewerking Bureau Stedelijke Planning

SUPERMARKTEN ELDERS GEMEENTE DUIVEN >>

- Naast deze drie supermarkten in het centrum is er nog een tweede vestiging van Jumbo op het Eilandplein en een Coop in de Mondriaanstraat. Deze supermarkten meten respectievelijk 990 m² wvo en 562 m² wvo. De Jumbo is hiermee een belangrijke speler voor de inwoners van de zuidkant van Duiven, en voor die in Loo en Groessen. Coop is met haar beperkte maatvoering een typische buurtwinkel die veelal voor de vergeten boodschappen gebruikt wordt.
- Met dit aanbod van vijf supermarkten bedraagt het totale winkelvloeroppervlak in de gemeente in deze branche 5.642 m² wvo. Hiermee ligt de supermarktdichtheid op circa 0,22 m² wvo per inwoner. Deze dichtheid ligt onder het landelijk gemiddelde van 0,27 m² wvo per inwoner.
- Rondom de gemeente Duiven is er in Westervoort en Zevenaar ook een ruim aanbod aan supermarkten, zowel in aantal als in segmentering. De inwoners van de beide plaatsen zullen voor hun dagelijkse boodschappen primair op het aanbod in de eigen woonplaats georiënteerd zijn.



FIGUUR 25 HUIDIGE LIDL AAN DE KASTANJELAAN EN VOORMALIGE LIDL AAN DE RIJWSWEG, MOMENTEEL INGEVULD DOOR ACTION

Bron: Bureau Stedelijke Planning (foto's 2017)

Bestemmingsplanmogelijkheden

Daarnaast kan er sprake zijn van onbenutte bestemmingsplancapaciteit. Gegeven de paraplubestemming supermarkten voor het centrum van Duiven is verborgen onbenutte capaciteit uitgesloten (supermarkten zijn enkel mogelijk op de plaatsen waar momenteel al supermarkten gevestigd zijn). Op het Eilandplein en Mondriaanplein zijn alle units gevuld. Ook zijn alle verkooppunten die hier zitten buiten de supermarktvestigingen Jumbo en Coop te klein voor een supermarkt (allen kleiner dan 300 m² wvo). Er is dus geen onbenutte bestemmingsplancapaciteit voor supermarkten in de reguliere clusters.

4.3 LEEGSTAND EN ONTWIKKELING LEEGSTAND

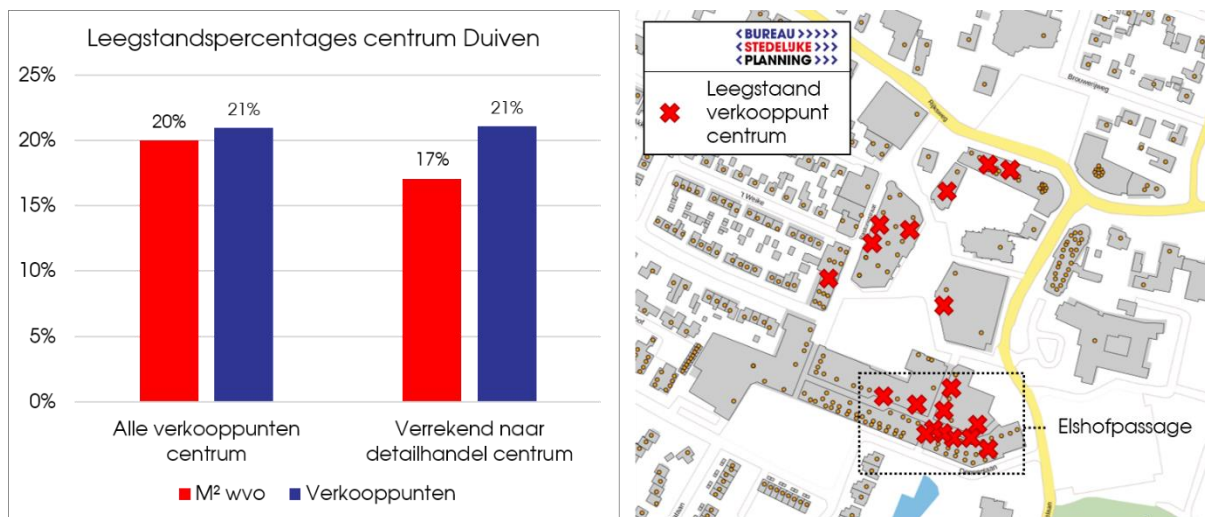
LEEGSTAND >>

- **Leegstand gemeente.** In de gemeente Duiven staat in totaal 1,4% van de detailhandelsmeters en 9,2% van de detailhandelsverkooppunten leeg²². Dit lage percentage voor meters wordt vertekend door het grote volumineuze aanbod in de gemeente (bijvoorbeeld IKEA, Hornbach, Loods 5 en Intratuin). Het Nederlands gemiddelde van het percentage leegstaande verkooppunten lag begin 2020 op 7,3%. Deze leegstand was sinds begin 2019 gestegen (1 januari 2019 lag deze op 6,7%)²³. Het leegstandspercentage van alle detailhandelsverkooppunten in Duiven ligt met 1,9%-punt duidelijk boven landelijk.
- **Duiven Centrum.** In Duiven Centrum liggen deze percentages aanzienlijk hoger, namelijk 17,1% van alle detailhandelsmeters en 21,1% van alle detailhandelsverkooppunten. Niet verrekend naar detailhandel gaat het om percentages van 20% van de meters en 21% van de verkooppunten.

²² Locatus 2020

²³ <https://locatus.com/blog/na-jaren-van-herstel-neemt-de-leegstand-weer-flink-toe/>

- In totaal staat er in het centrum van Duiven 3.229 m² wvo verspreid over 19 verkooppunten leeg. De grootste clustering van leegstaande panden is te vinden in de Elshofpassage (11 units staan hier leeg).

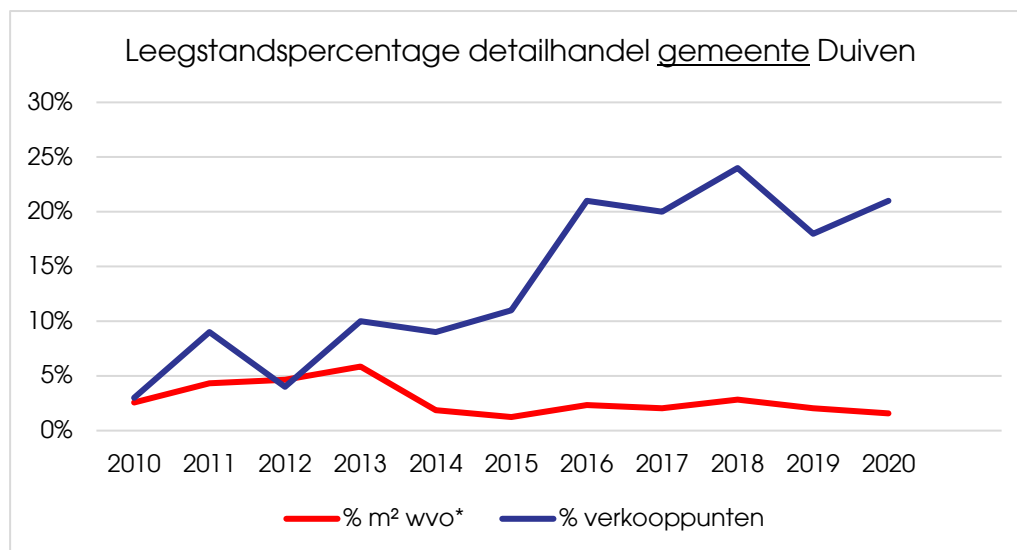


FIGUUR 26 LEEGSTAND CENTRUM DUIVEN - INPERCENTAGES (LINKS) EN NI SPREIDING OVER CENTRUM (RECHTS)

Bron: Locatus mei 2020, locaties op kaart o.b.v. BAGviewer (Kadaster)

LEEGLANDSONTWIKKELING GEMEENTE EN CENTRUM DUIVEN >>

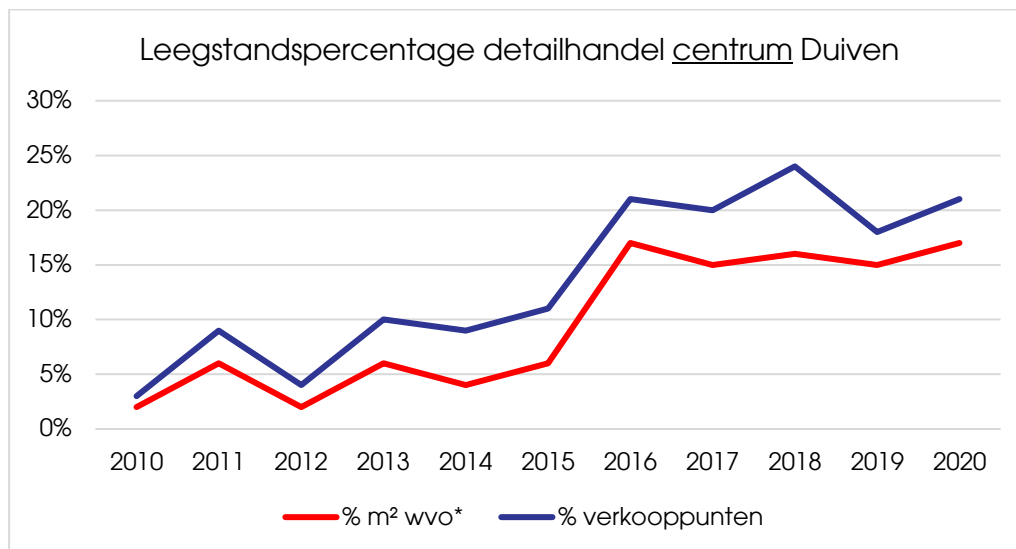
De leegstand in de gehele gemeente Duiven is voor het aandeel m² wvo sinds 2010 afgenomen en voor het totaal aantal verkooppunten sterk toegenomen. Sinds 2015 schommelt deze leegstand rond de 20%.



FIGUUR 27 LEEGLANDSPERCENTAGE DETAILHANDELSMETERS EN VERKOOPPUNTEN GEMEENTE DUIVEN

Bron: Locatus 2010 – 2020 - * Voor de berekening van het percentage leegstand is uitgegaan van het WVO detailhandel. Hier is de 2/3 berekening gehanteerd. Dit omdat er in het verleden enkel WVO's van de detailhandel werden geregistreerd.

De leegstand in het centrum van Duiven is sinds 2010 opgelopen. Met name tussen 2015 en 2016 is de leegstand zowel in verkooppunten als in m² wvo sterk opgelopen. Sinds 2016 is het leegstandspercentage van het aantal m² wvo ongeveer gelijk gebleven en schommelt het leegstandspercentage voor verkooppunten tussen 18% en 24%.



FIGUUR 28 LEEGSTANDSPERCENTAGE DETAILHANDELSMETERS EN VERKOOPPUNTEN CENTRUM DUIVEN

Bron: Locatus 2010 – 2020 - * Voor de berekening van het percentage leegstand is uitgegaan van het WVO detailhandel. Hier is de 2/3 berekening gehanteerd. Dit omdat er in het verleden enkel WVO's van de detailhandel werden geregistreerd.

5 TRENDS, ONTWIKKELINGEN EN BELEID

Om de gevolgen beter te kunnen duiden, is het van belang inzicht te verkrijgen in trends en ontwikkelingen in detailhandel en de wijze waarop regionale en lokale beleidskaders daarmee omgaan. Dit vormt de context waarbinnen de evenredigheidstoets ten aanzien van de bestemmingsregeling voor supermarkten in het centrum van Duiven zal plaatsvinden.

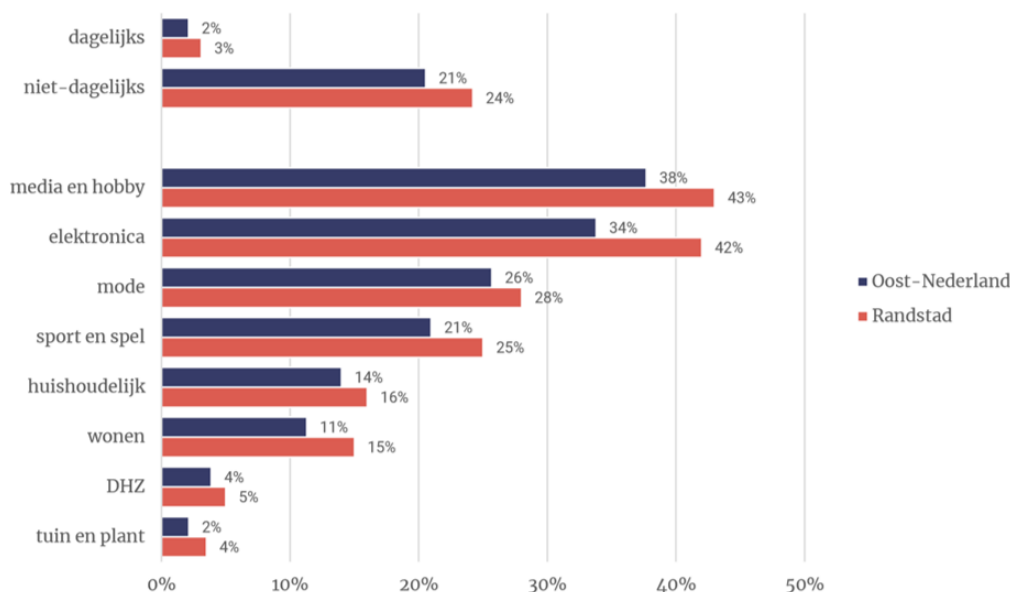
5.1 RELEVANTE TRENDS DETAILHANDEL

In het kader van de supermarkten in het centrum van Duiven zijn er enkele trends bij uitstek relevant. In deze paragraaf is achtereenvolgens aandacht voor de gevolgen van:

- Verschuiving van detailhandelsbestedingen naar internet (versneld door de huidige coronacrisis).
- Hogere winkelleegstand (stuwt behoefte compacte winkelgebieden).
- Schaalvergroting supermarkten.
- Supermarkten nemen functie versspeciaalzaken over.

VERSCHUIVING VAN DETAILHANDELSBESTEDINGEN NAAR INTERNET >>

De online bestedingen voor detailhandel nemen een steeds groter aandeel van onze bestedingen in winkels in. Voor de niet-dagelijkse sector was dit al langer zo, maar onder invloed van onder andere omni-channel breiden bestaande supermarktformules nu ook hun bezorgdiensten steeds verder uit. Daarnaast zijn er diensten als Picnic (100% internetdienst), waar klanten online hun producten bestellen, die vervolgens de volgende dag op het gewenste tijdstip met de typerende Picnic-busjes worden thuisbezorgd. Deze online supermarkt bezorgt ook in Duiven.



FIGUUR 29 AFVLOEIING ONLINE VERSCHILLENDE BRANCHES KSO'S RANDSTAD (2018) EN OOST-NEDERLAND (2019)
Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019

In het koopstromenonderzoek Arnhem-Nijmegen 2016 is de online afvloeiing onderzocht. Voor de dagelijkse sector lag dit gemiddeld 1%. Inmiddels zijn we vier jaar verder en vormen het koopstromenonderzoek Randstad 2018 en Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 meer recente en daarmee betrouwbare bronnen. In het Koopstromenonderzoek Randstad 2018 is becijferd dat 3,1% van alle dagelijkse detailhandelsbestedingen door inwoners van de Randstad bij webwinkels terecht komt. Dat is 1,5%-punt meer dan in 2016 (1,6%) en daarmee bijna een verdubbeling in aandeel. Uit het meer recente koopstromenonderzoek Oost-Nederland (2019) blijkt dat de online afvloeiing in het oosten van het land op 2,1% van alle dagelijkse bestedingen ligt. Deze ligt nog wel lager dan het gemiddelde in de Randstad, maar al wel hoger dan het aandeel in West-Nederland in 2016. Dat dit aandeel iets achterloopt kan door meerdere redenen verklaard worden, o.a. het dunner bevolkte karakter van Oost-Nederland ten opzichte van de Randstad. Hierdoor is er minder keuze uit online aanbieders en zitten de time-slots (bezorgmogelijkheden en tijdstippen) eerder vol. Daarbij kent Oost-Nederland gemiddeld een oudere bevolking dan de Randstad en zijn er minder tweeverdieners. Zij hebben meer tijd en zijn eerder geneigd 'gewoon' de fysieke supermarkt te bezoeken. Stedelijke gemeenten hebben vaak een wat jongere bevolking en meer tweeverdieners die vanwege tijdsgebrek boodschappen vaker online bestellen.

De huidige coronacrisis versnelt het online aankopen doen. Doordat mensen zo veel mogelijk thuis moe(s)ten blijven groeiden de online uitgaven aan boodschappen sterk. Zo lag volgens onderzoek van Nielsen de omzet in week 19 12,6% hoger dan een jaar eerder²⁴. Het onderzoeksbureau verwacht dat mensen versneld gewend raken aan het doen van boodschappen via internet. Uit de studie

²⁴ <https://retailtrends.nl/news/60413/populariteit-online-boodschappen-houdt-ook-na-de-crisis-aan>

blijkt dat 26 procent van de Nederlandse consumenten denkt dat de gevolgen van het coronavirus op de lange termijn blijven bestaan. Minder dan de helft zegt dat ze na de pandemie hun oude koopgedrag zullen hervatten.

HOGERE LEEGSTAND (STUWT BEHOEFTE COMPACTE CENTRUMGEBIEDEN) >>

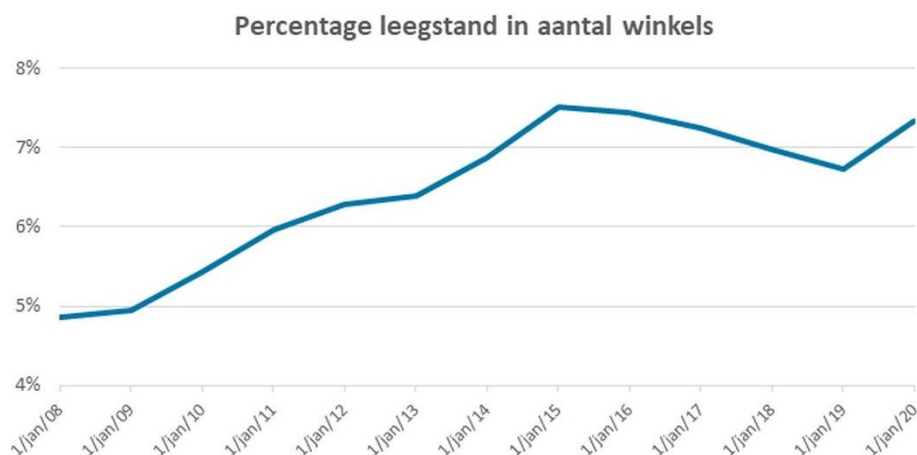
Sinds de financiële crisis vanaf 2008 en een tegelijk spelende toename van het doen van online aankopen loopt de leegstand van het aantal winkels (en winkelmeters op). Vanaf 2015 was er een lichte daling van het leegstandspercentage van de winkelverkooppunten te zien. Dit leegstandspercentage nam niet af door de herinvulling met nieuwe winkels maar door²⁵:

4. De horeca heeft de afgelopen jaren een groot aantal panden ingevuld en speelt een steeds belangrijkere rol in het Nederlandse winkellandschap. Was het aandeel horeca in het totaal aantal retailpanden in 2015 nog iets meer dan 18%, in augustus 2018 was dit al 20%.
5. Daarbij neemt de totale winkelvoorraad af. Jaarlijks verdwijnen er enkele honderden panden uit de voorraad, maar dat proces is versneld. In de eerste 8 maanden van 2018 zijn er al 1.000 panden en 250.000 m² uit de voorraad verdwenen. Hierin speelt waarschijnlijk de ombouw naar woningen een grote rol. Doordat de vraag naar woningen zo groot is en de prijzen zo snel stegen was het steeds aantrekkelijker wordt om winkels om te bouwen naar woningen.

Deze ombouw naar horeca en woningen is echter in 2019 gestagneerd²⁶. Zo verdween in 2019 slechts de helft van het aantal panden uit de retail voorraad door ombouw naar o.a. woningen (ca. 1.000), in vergelijking met 2018 (2.000 panden). Daarbij vinden er nog steeds faillissementen plaats en kijken retailers steeds kritischer naar hun vestigingen (-300 vestigingen in 2019). De grootste toename in leegstand wordt momenteel echter veroorzaakt door het stoppen van (klein) zelfstandigen, die geen opvolger kennen en niet heringevuld worden. De leegstand in verkooppunten ligt begin 2020 op 7,3% en is daarmee weer bijna gelijk aan de piek in 2015.

²⁵ Bron: Locatus <https://locatus.com/blog/waar-neemt-de-leegstand-het-meest-af/>

²⁶ <https://locatus.com/blog/na-jaren-van-herstel-neemt-de-leegstand-weer-flink-toe/>



FIGUUR 30 ONTWIKKELING LEEGSTANDSPERCENTAGE WINKELS SINDS 2008

Bron: Locatus januari 2020

De toenemende leegstand is een gevolg van de afnemende behoefte aan fysieke winkels en winkelmeters. De Retailagenda sprak van een landelijke opgave van een reductie van 20% van de winkelmeters²⁷. In plaatsen waar sprake is van bevolkingsgroei zal deze reductieopgave beperkter zijn, of zelfs nog enige uitbreiding mogelijk zijn. In plaatsen waar er echter sprake is van een stabiel inwonertal of van krimp van de bevolking zal de reductieopgave nog hoger liggen dan die 20%. Daarbij is het ene cluster zwakker en minder stabiel dan de andere. Dit alles maakt het noodzakelijk dat ook centrumgebieden compacter worden. Er is minder behoefte aan winkelaanbod, maar voor een prettiger omgeving is het wel wenselijk dat deze winkels (en andere publieksvoorzieningen) zo veel mogelijk geclusterd zijn. Dit stuwt de behoefte om panden aan de randen in te vullen met niet commerciële functies en het winkelaanbod bij elkaar te situeren.

SCHAALVERGROTING SUPERMARKTEN >>

Supermarkten worden steeds groter. Mede hierdoor verdwijnen de kleine winkels uit kleine kernen en in het hele winkellandschap. Naar de huidige maatstaven zijn fullservice supermarkten van minder dan ca. 1.200 m² winkelvloeroppervlak (wvo) te klein en hebben een te weinig gedifferentieerd aanbod om voor de consument aantrekkelijk te blijven. Er is sprake van enerzijds uitval aan de onderkant (de kleine reguliere, buurt- en dorpsverzorgende supermarkten) en anderzijds opwaardering aan de bovenkant (vergroting/relocatie).

Deze ontwikkeling is niet te stuiten en heeft ook een bedrijfseconomische achtergrond. Door de druk op de prijzen en daarmee op de marges moeten traditionele buurt- en wijksupermarkten een hogere omzet realiseren om rendabel te blijven. Anderzijds hebben consumenten steeds meer de neiging

²⁷ <https://nrw.nl/2017/01/22/nrw-ivbn-en-inretail-lanceren-stappenplan-voor-20-minder-winkelmeters/>

om te kleine supermarkten voorbij te rijden om uit complete assortimenten te kunnen kiezen.

Deze ontwikkeling betekent ook dat alle supermarktorganisaties altijd zullen proberen groter te worden. Indien zij voldoende markt zien, zullen zij het liefst de grootste binnen de kern zijn. Zij zien dit als kans om de zogenaamde ‘koning’ van een plaats te zijn, op het gebied van het supermarktaanbod. Hiermee wenst de supermarkt de hoogste omzet te behalen, mogelijk ten koste van andere aanbieders. Dit betekent enerzijds dat de markt zijn werk kan doen, anderzijds dat dit ook tot dusdanige schaalvergroting leidt dat het aanbod te groot is voor de vraag. Uitval en een oplopende leegstand kan dan het gevolg zijn.

SUPERMARKT VERSUS VERSSPECIAALZAAK >>

Supermarkten worden steeds belangrijker in de distributie van levensmiddelen onder de bevolking. De afgelopen jaren gaat 88% van de bestedingen in levensmiddelen naar supermarkten²⁸. Steeds meer supermarkten besteden aandacht aan hun versafdelingen, vanuit de optiek van verbetering van de winstmarge en vanwege de behoefte van de consument aan one-stop-shopping. Het gevolg hiervan is dat de versspeciaalzaken al jarenlang onder druk staan. Deze trend lijkt onomkeerbaar en treedt op los van de trend naar schaalvergroting van supermarkten.

5.2 RELEVANTE BELEIDSKADERS DETAILHANDEL

Onderstaand zijn de relevante beleidskaders voor detailhandel op het niveau van de provincie, de regio (Arnhem-Nijmegen) en de gemeente Duiven opgenomen.

PROVINCIAAL BELEID >>

Het provinciale beleid van de provincie Gelderland omtrent detailhandel vormt het kader voor regionaal en lokaal detailhandelsbeleid. Ten aanzien van detailhandel (en specifiek supermarkten) is het provinciale beleid als volgt:

- Het doel van het provinciale beleid²⁹ is het behoud van een **evenwichtige en toekomstbestendige detailhandelstructuur** in Gelderland, die bijdraagt aan de vitaliteit van steden en dorpen. Het vernieuwen en aanpassen van bestaande centra en winkelgebieden aan een afnemende vraag naar winkels en nieuwe marktontwikkelingen heeft prioriteit.
- Voor **supermarkten is het doel om deze te realiseren dicht bij de burgers** en dat deze bijdragen aan de versterking van nieuwe en bestaande

²⁸ Panteia en INretail - Omzetkengetallen 2018

²⁹ Geconsolideerde Omgevingsverordening provincie Gelderland - december 2019

winkelgebieden. Supermarkten trekken veel bezoekers en zorgen voor synergie met ander dagelijks aanbod. Ze zijn daarom van belang voor de vitaliteit en het functioneren van winkelcentra als geheel.

- Een winkelcentrum is een ruimtelijk geheel met meerdere winkels voor de dagelijkse boodschappen, eventueel in samenhang met andere consumentverzorgende voorzieningen, zoals horeca, Leisure, culturele voorzieningen, baliefuncties etc. Het betreft zowel bestaande winkelcentra in stadscentra, stadsdeelcentra, dorpscentra en wijkcentra als nieuwe wijkgebonden winkelconcentraties in nieuwe woonwijken. De gemeente heeft de **vrijheid om het gebied van de winkelcentra te begrenzen** mits redelijkerwijs passend binnen de bovenstaande omschrijving.
- In de **provinciale RetailDeal**³⁰ geeft de provincie aan dat deze zich samen met rijkspartners inzet voor aantrekkelijke binnensteden en leefbare dorpen. Om dit te bereiken zal de provincie zich inzetten op het terugdringen van het aantal winkelmeters en het voorkomen van nieuwe winkelmeters. Ook gaan ze **actief met gemeenten en marktpartijen aan de slag om leegstand tegen te gaan en voorkomen**. Voor de Gelderse gemeenten betekent dit voornamelijk de inzet op transformatie in binnensteden. Binnensteden en dorpscentra zijn in transitie, er is winkelleegstand maar tegelijkertijd zijn er kansen voor nieuwe functies als cultuur, evenementen, leisure, ambacht en maakindustrie. Bij kleinere steden, dorpen en wijkcentra ligt het accent van de **inzet meer op leefbaarheid en bereikbare voorzieningen** voor bewoners.

REGIONAAL BELEID DETAILHANDEL >>

De provincie Gelderland stuurt aan op regionaal beleid en afstemming. De gemeente Duiven is onderdeel van de regio Arnhem-Nijmegen en het regionale beleid is als volgt:

- Het meest recente regionale detailhandelsbeleid is opgenomen in het Regionaal Programma Werklocaties (2017). Hierin is met name ingegaan op de perifere mogelijkheden van detailhandel. Voor supermarkten geldt dat het beschermen van de vitaliteit van binnensteden, dorpen en wijkcentra voorop staat: perifere ontwikkelingen mogen niet concurreren met centra. Uitgangspunt is dat detailhandelsontwikkelingen in deze centra een plek dienen te krijgen als ze ruimtelijk (qua volume en veiligheid) inpasbaar zijn.
- In het Regionaal Programma Detailhandel 2013 wordt meer specifiek ingegaan op detailhandel:
 - *Dorps, wijk- en buurtwinkelcentra* voorzien voor een belangrijk deel in de dagelijkse behoefte van de consument. De grotere dorpscentra en grotere wijkwinkelcentra hebben veelal voldoende perspectief wanneer zij zich richten op een sterk boodschappenaanbod met supermarkten van moderne schaal en goede bereikbaarheid en parkeermogelijkheden. Tevens kan de positie van dergelijke centra versterkt worden door deze centra als

³⁰ [https://gelderland.stateninformatie.nl/document/4635524/1/Tekst_Provinciale_retaildeals_Gelderland](https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/4635524/1/Tekst_Provinciale_retaildeals_Gelderland)

multifunctionele centra te positioneren (detailhandel, zorg, onderwijs, dienstverlening, horeca, enzovoort). Voorzieningen op buurtniveau en in kleine kernen komen steeds meer onder druk te staan, soms omdat dorps- en wijkcentra hun functie overnemen en soms omdat er sprake is van bevolkingskrimp, zoals ook voor enkele kleinere kernen in de stadsregio geldt. Er moet rekening mee gehouden worden dat het draagvlak voor (veel soorten) winkelvoorzieningen uiteindelijk te klein wordt. Voor de lokaal-verzorgende winkelcentra geldt hetzelfde: nieuwe ontwikkelingen hier mogen de positie en het perspectief van de omringende kansrijke winkelcentra niet ondermijnen tenzij er sprake is van een structuurversterking.

- *Aandacht voor leegstand.* De toenemende leegstand van winkelpanden als gevolg van de algemene ontwikkelingen in vraag en aanbod in de detailhandel (e-commerce, afnemende bestedingen) kan negatieve gevolgen hebben voor de uitstraling en daarmee het functioneren van winkelgebieden en de leefbaarheid van wijken en kernen. Het streven van de regio is er, evenals het streven van de provincie Gelderland, op gericht dat de leegstand in perspectiefrijke winkelgebieden zo veel mogelijk beperkt blijft, en dat daar waar er sprake is van winkelgebieden zonder perspectief, de leegstand aangepakt wordt, bijvoorbeeld door transformatie.
- *Leegstandsbestrijding.* Structureel leegstaande winkelpanden doen sterk afbreuk aan de uitstraling van een winkelgebied en hebben daarmee een negatieve impact op het functioneren. Indien het waarschijnlijk is dat de winkelfunctie van het betreffende gebied blijvend zal verminderen, kan soms doorwijziging van het bestemmingsplan de vestiging van andere publieksgerichte functies (horeca, ambacht, cultuur, vermaak, zakelijke dienstverlening) of zelfs wonen mogelijk gemaakt worden.

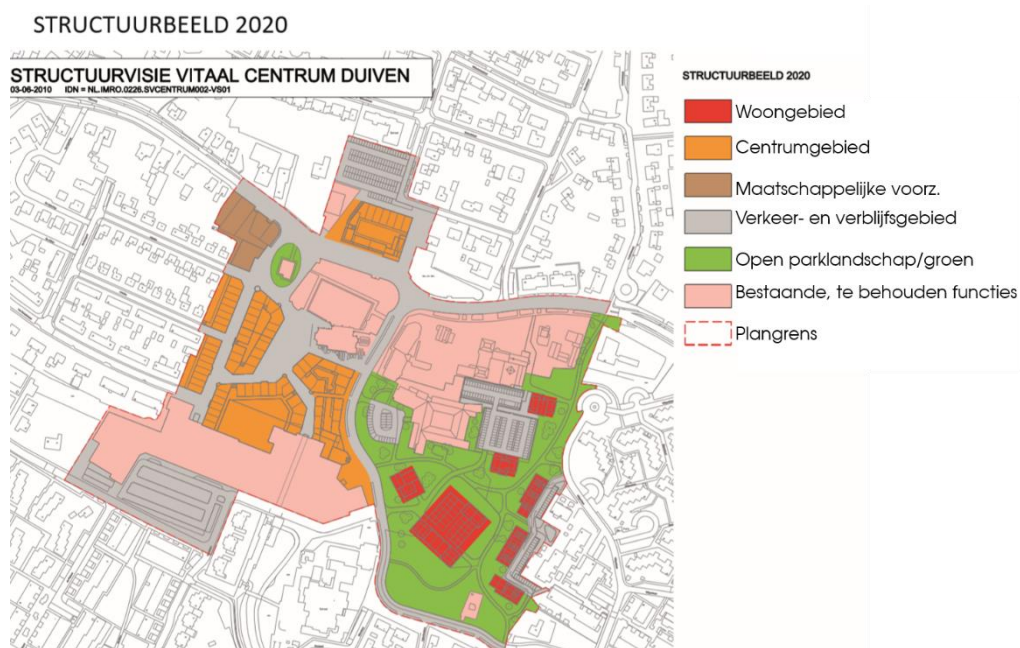
LOKAAL BELEID DUIVEN >>

Het lokale beleid van de gemeente Duiven is als volgt:

- **Structuurvisie Duiven (2015).** Voor het centrumgebied vormt het een aandachtspunt dat het winkel- en horeca-aanbod nog beperkt in omvang is. De kansen en groeimogelijkheden die er liggen zijn onderdeel van het project Vitaal Centrum. In het kader van dit project wordt gewerkt aan beperkte versterking van lokaal gerichte detailhandel in het centrum.
- **Detailhandelsnota Duiven (2011).** Het hoofddoel van het detailhandelsbeleid voor de gemeente Duiven is een goede en duurzame verzorgingsstructuur voor haar inwoners en een sterk ondernemersklimaat voor haar ondernemers. Om de consument zo goed mogelijk te bedienen, wordt gestreefd naar sterke winkelconcentraties die elkaar aanvullen. Om de consument zo goed mogelijk te bedienen, wordt gestreefd naar sterke winkelconcentraties die elkaar aanvullen. Uitgaande van het koopgedrag worden binnen de detailhandelsstructuur van Duiven de volgende soorten winkelgebieden te onderscheiden: 1) Duiven-centrum; 2) Eilandplein en Mondriaanstraat; 3) detailhandel in de periferie (nadruk op doelgericht,

laagfrequent aankopen doen). Hierbinnen vormt het centrum van Duiven het hoofdwinkelgebied met de nadruk op boodschappen doen in combinatie met efficiënt recreatief winkelen. De twee buurtvoorzieningen zijn een aanvulling op dit hoofdwinkelgebied en vormen in de visie een belangrijk element in de leefbaarheid van de Duivense woonbuurten.

- **Vitaal centrum Duiven (2010).** De visie beoogt voor het Duivense centrum een aantrekkelijk voorzieningen- en woongebied, met een ontspannen stratenpatroon en aangename routes en pleinen. Basisgedachte is een natuurlijke inbedding van het dorpshart, passend bij de maat en schaal van Duiven. Kleinschaligheid en intimiteit zijn kernbegrippen. Daarnaast is een mix aan functies voorzien, die moet zorgen voor levendigheid in het centrum. In de toekomstige situatie wordt er gewoond en gewinkeld in het centrum en zijn bovendien maatschappelijke voorzieningen in de vorm van scholen, een gemeentehuis en bijvoorbeeld een cultuurhuis aanwezig. Om de toevoeging van kleinschalige detailhandel mogelijk te maken, wordt het aanbod met maximaal 3.500 m² bvo uitgebreid (detailhandel, inclusief horeca en diensten).³¹



FIGUUR 31 STRUCTUURBEELD CENTRUM DUIVEN 2020³²

Bron: Structuurvisie Vitaal Centrum 2010

³¹ Programma van overige (bestaande) functies: circa 4.000 m² vvo ten behoeve van supermarkten en circa 9.500 m² vvo voor overige detailhandel. Maatschappelijke voorzieningen, in de vorm van een cultuurhuis, hebben een bruto van circa 3.000 m². Daarnaast worden overige bestaande voorzieningen, in de vorm van het gemeentehuis en een politiebureau, behouden.

³² De functie maatschappelijke voorzieningen op de plek van de huidige Jumbo is inmiddels achterhaald. Wel past dit beeld nog steeds bij de visie om naar een compacter centrumgebied toe te werken. De compactheid zal ingezet moeten worden vanaf de noordzijde van het centrum.