
Onderwerp: Ontwikkeling Marktwand Epe centrum (023200.17228.01)

Datum: 30 mei 2013

Referte: drs. G. Welten

De herontwikkeling van de Marktwand in het centrum van Epe is als belangrijk, sturend project opgenomen in de Structuurvisie Epe Centrum (2011). Recent zijn de plannen voor de herontwikkeling van het vastgoed uitgewerkt en deze bestaan onder meer uit de realisatie van circa 3.330 m² wvo¹⁾ (= 4.160 m² bvo¹⁾) detailhandel (inclusief horeca en dienstverleners) – een uitbreiding van circa 1.440 m² wvo (= 1.800 m² bvo) ten opzichte van het commerciële oppervlak van het complex. Onderdeel van de ontwikkeling is de vestiging van een supermarkt. *In de overeenkomst met Segesta is afgesproken dat dit de verplaatsing van de Dekamarkt vanaf de Hoge Weerd betreft.*

De vraag is aan de orde of de ruimtelijk-economische effecten van de ontwikkeling van de Marktwand per saldo positief zijn voor Epe centrum. Om deze vraag te beantwoorden komen in deze memo de volgende onderwerpen aan de orde:

1. de wijze waarop omgegaan moet worden met actuele wet- en regelgeving bij detailhandelsontwikkeling;
2. kwalitatieve, ruimtelijke analyse van de positie van de Marktwand – inclusief supermarkt – in het centrumgebied;
3. actuele kwantitatieve analyse van de uitbreiding van het winkelaanbod met circa 1.440 m² wvo – inclusief de supermarkt.

In de laatste paragraaf (4) wordt de hoofdvraag beantwoord.

1. Ontwikkelingen in het toetsingskader

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

De vraag is welke argumenten de gemeente Epe mag meewegen in de overweging of de herontwikkeling van de Marktwand past binnen de kaders van een 'goede ruimtelijke ordening'. In het verleden werd hierbij veel belang gehecht aan een distributieplanologisch onderzoek. Inzicht in de economische effecten van ontwikkelingen was gewenst, dit ook in het kader van de te maken planologische afwegingen. In veel gevallen wordt daarbij de uitkomst van een onderzoek naar de economische of distributieplanologische effecten van een beoogde ontwikkeling op het bestaande winkelaanbod ("Leidt een ontwikkeling tot overaanbod?") als leidend of doorslaggevend beschouwd bij de beantwoording van de vraag of een ontwikkeling planologisch verantwoord is. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) *een dergelijke redeneerlijn niet accepteert*. De Afdeling stelt in een aantal uitspraken²⁾ eenduidig dat het planologisch niet van belang is of er sprake is van omzetverlies of sluiting van één of meerdere winkels (= 'belang van de winkeliers of ondernemers' c.q. economische ordening). Van doorslaggevend belang is of de inwoners van een gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun inkopen kunnen blijven doen (= 'belang van de burgers of consumenten'). Er is slechts sprake van

¹⁾ Wvo: staat voor winkelvloeroppervlak. Dit is het deel van de winkel dat toegankelijk/zichtbaar is voor consumenten. Dus exclusief magazijn, kantoor, sociale en technische ruimten. Het wvo is doorgaans circa 80% van het bruto vloeroppervlak (bvo).

In ruimtelijk-economisch onderzoek wordt doorgaans gerekend met de oppervlakte in wvo.

²⁾ ABRvS 26 januari 2010, nr. 200908102/2/R3, ABRvS 10 juni 2009, nr. 200808122/1/R3, ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200807997/1/H1

duurzame ontvricting wanneer door de mogelijkheden die het betreffende plan biedt een zodanig deel van het huidige winkelaanbod verdwijnt, dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied (waarop het betreffende plan effecten heeft) wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun (dagelijkse) inkopen. Die beperkingen betreffen dan met name dat men, in vergelijking tot de huidige of gemiddelde situatie, onevenredig ver moet reizen om inkopen te kunnen doen. Het hebben van meerdere keuzemogelijkheden is daarbij niet als criterium genoemd. Er is geen sprake van beperking wanneer de ene winkel door de andere vervangen wordt.

In haar uitspraak van 5 december 2012 (nr 201200385/1/T1/R2) stelt de Afdeling:

“De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen aldus dat zij betogen dat de voorziene uitbreiding aan detailhandel zal leiden tot een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied. Hieromtrent overweegt de Afdeling evenwel dat voor de vraag of een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of zich een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen voordoen. Het doorslaggevende criterium hiervoor is of ook na het sluiten van een of meer voorzieningen voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 10 juni 2009 in zaak nr. 200808122/1/R3 [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden die het plan voor detailhandel biedt, zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse inkopen”

De conclusie is dat een distributieonderzoek wel kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in het economisch functioneren van de detailhandel, inclusief de uitbreiding die wordt beoogd. De uitkomsten daaruit kunnen echter enkel en alleen planologisch worden geïnterpreteerd. Economische ordening in welke zin dan ook, is uitgesloten en geen overheidstaak (tenzij sprake is van een duurzame ontvricting van de detailhandelsstructuur). Op dit laatste wordt verderop in dit stuk ingegaan.

Europese Dienstenrichtlijn

Op 28 december 2006 is de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad ‘diensten op de interne markt’ (hierna: Dienstenrichtlijn) in werking getreden. Deze richtlijn beoogt het functioneren van de interne markt voor diensten te bevorderen door ongerechtvaardigde belemmeringen weg te nemen voor de vrije vestiging en het vrij verkeer van diensten in de lidstaten.

De dienstenrichtlijn heeft betrekking op het vrije verkeer van goederen en diensten. Onder dienst wordt verstaan: elke economische activiteit, anders dan in loondienst die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Algemeen aanvaard is dat detailhandel een dienst is in de zin van voornoemde richtlijn. Artikel 14 van de richtlijn stelt dat:

Lidstaten mogen de toetreding tot de markt niet afhankelijk stellen van het per geval toepassen van economische criteria, waarbij de verlening van een vergunning afhankelijk wordt gesteld van de economische behoefte, de economische gevolgen, of de economische planning. Dit heeft – zo is verder te lezen – geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische motieven aan ten grondslag liggen, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang. Onder het algemeen vallen de criteria van een goede ruimtelijke ordening.

Met andere woorden: de actuele interpretatie van artikel 14 lid 5 van de Dienstenrichtlijn geeft aan dat economische argumenten niet mogen worden gehanteerd bij de beoordeling of een bedrijf zich wel of niet mag vestigen en/of mag uitbreiden. Al eerder zagen we dat ook de Afdeling op deze lijn zit. Wel aan de orde is – ook in lijn van Afdeling – het aspect van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Dit criterium geldt

echter altijd en speelt voortdurend een rol in de afwegingen die in de ruimtelijke ordening worden gemaakt.

Het vorenstaande is een kentering met de praktijk van een aantal jaren geleden. Er is hier sprake van een gewenningsproces, immers:

- de expliciete uitspraken van de ABRvS, waarin wordt aangegeven wat men verstaat onder 'verstoring van de voorzieningenstructuur' (uitgaande van de belangen van de burger/consument), zijn vrij recent (vanaf eind 2009-2010);
- het door middel van een economisch onderzoek (een DPO) 'planologisch' toetsen van detailhandelsinitiatieven is vele jaren de praktijk geweest. In al die jaren is het nooit geheel duidelijk geweest wanneer er nu daadwerkelijk sprake was van ontwrichting van de voorzieningenstructuur. Daarom werd er gemiddeld genomen strak getoetst, waarbij de belangen van de ondernemers/winkeliers (en daarmee de belangen van de vastgoedeigenaren) onevenredig beschermd werden.

De recente uitspraken geven aan dat in planologische zin niet de belangen van de ondernemers/winkeliers/vastgoedeigenaren prevaleren, maar juist de belangen van de consumenten/burgers.

Er moet sprake zijn van een zorgvuldige afweging van belangen

Bij het toetsen van de planologische aanvaardbaarheid van plannen is het dus van belang dat de instantie die het besluit neemt (vaak de gemeenteraad) voldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de in het kader van een goede ruimtelijke ordening af te wegen belangen. De Afdeling stelt in de uitspraak³⁾ Emmeloord van december 2012 dat hierbij de volgende aspecten van belang zijn.

- De juiste gegevens:
De afweging die aan het besluit ten grondslag ligt moet zijn gebaseerd op de juiste en meest recente gegevens. Echter, het is daarbij van belang dat wordt aangetoond dat het niet hanteren van de meest recente gegevens leidt tot een andere afweging.
Op het criterium duurzame ontwrichting geldt hierbij dat duidelijk moet zijn dat actuele uitgangspunten leiden tot een situatie waarbij wel sprake is van duurzame ontwrichting.
- Het geven van een juist inzicht in de gevolgen:
Het gaat erom dat de onderbouwing op een juiste manier inzicht geeft in de ruimtelijk relevante gevolgen van het betreffende plan. Wanneer een plan leidt tot overaanbod en daarmee tot leegstand in een gebied, dan moet het bevoegde gezag – de gemeenteraad – dit in haar beoordeling hebben meegenomen. Wanneer dit niet in de afweging is meegenomen is er sprake van een onzorgvuldige afweging.
Wanneer de gemeenteraad op basis van de juiste gegevens tot een afweging komt, waarbij zij motiveren dat zij de leegstand aanvaardbaar achten (of hiervoor een specifiek beleid ontwikkelen), dan is er sprake van een zorgvuldige afweging van belangen en dus een goede ruimtelijke ordening.
- Gevolgen beoordelen vanuit de ruimtelijke winkelstructuur:
Bij het beoordelen van de gevolgen zijn niet zozeer de cijfermatige gevolgen (zoals % omzetverlies) van belang, maar het effect op de winkelstructuur. De Afdeling acht het van belang dat bij de afweging inzicht is gegeven in de huidige ruimtelijke winkelstructuur en de eventuele positionering van de verschillende onderdelen hiervan ten opzichte van elkaar. De afdeling erkent dat bijvoorbeeld een binnenstad en een PDV-GDV gebied complementair aan elkaar zijn (uitspraak Apeldoorn, BP de Voorwaarts, 5 september 2012, nr. 201201756/1/R2).
Bij de afweging van de effecten van een plan is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de effecten van het plan op de ruimtelijke spreiding van het winkelaanbod. Het verdwijnen van winkels in een gebied is aanvaardbaar, mits het in de afweging is meegenomen.

3) ABRvS 5 december 2012, nr. 201200385/1/R2.

Uitgangspunten voor detailhandelsbeleid en toetsing

Onderscheid van beleid en toetsing

Mits sprake is van een goede ruimtelijke ordening en geen economische ordening bedreven wordt, hebben gemeenten een behoorlijke beleidsvrijheid in het bepalen van de hoeveelheid detailhandel die men op locaties toestaat. De actuele uitleg van de wet door de ABRvS maakt een duidelijk onderscheid tussen enerzijds het gemeentelijke beleid (de motivatie) en anderzijds de toetsing (juridische context) van de planologische aanvaardbaarheid van een detailhandelsontwikkeling ('is er sprake van goede ruimtelijke ordening?').

Gemeentelijk beleid

Waar en welke soort detailhandel ergens mag komen wordt vastgelegd in het gemeentelijke beleid, zoals de Structuurvisie Centrum Epe. Hierin zijn beleidsmatige uitgangspunten voor de invulling van het centrumgebied van Epe geformuleerd uitgaande van:

- de gewenste winkelstructuur in een gemeente of regio;
- het profiel en de complementariteit van het gebied;
- de gewenste ruimtelijke kwaliteiten van het gebied;
- het bezoeks-motief van consumenten.

De gemeenteraad heeft in de Structuurvisie Centrum geoordeeld dat de herontwikkeling van de Marktwand, inclusief de herinrichting van de openbare ruimte een belangrijke beleidsmatige voorwaarde is voor de kwalitatieve opwaardering van de oostzijde van het centrum. Het project wordt als structuurbepalend voor het centrumgebied beschouwd en het is de 'kapstok', waaraan andere projecten in het centrumgebied opgehangen worden.

Als voorbereiding of onderbouwing van dit beleid is er onderzoek gedaan naar economische ontwikkelingsmogelijkheden en/of economische effecten van ingrepen in een winkelgebied. Op welke wijze de uitkomsten van dit onderzoek een rol spelen in de uiteindelijke planologische besluiten is aan de gemeente, mits daaraan geen economische motieven ten grondslag liggen. Van belang is vooral dat een volledig inzicht wordt geboden in de overwegingen die leiden tot een ontwikkeling (leefbaarheid, versterken winkelstructuur etc.) en de effecten daarvan (o.a. de gevolgen voor leegstand en daarmee de ruimtelijke kwaliteit van bepaalde gebieden) en dat deze effecten zijn meegenomen in de afweging die ten grondslag ligt aan het gevoerde beleid.

Toetsing planologische aanvaardbaarheid

De planologische vertaling van het beleid – de aard en hoeveelheid winkelmeters in een gebied – wordt bepaald door het ruimtelijk 'laadvermogen' van een gebied. Dit laadvermogen wordt bepaald door stedenbouwkundige, verkeerskundige of milieuargumenten: o.a. bouwvlak, bouwhoogte, hoeveelheid parkeerplaatsen, verkeersaantrekkende werking en dergelijke.

Naast de ruimtelijke effecten van een ontwikkeling (het ruimtelijk laadvermogen van een locatie) moet bij de planologische toetsing ook de vraag worden beantwoord of voor de inwoners van het gebied waarop het plan effecten heeft, op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun inkopen kunnen (blijven) doen. Wanneer dit het geval is, is er geen sprake van ontwrichting van het voorzieningenniveau en is er sprake van een planologisch verantwoorde ontwikkeling. Dit heeft in feite vooral betrekking op de dagelijkse goederen (levensmiddelen en persoonlijke verzorging).

Concreet moet nu de vraag worden beantwoord of het herontwikkelen van de Marktwand, inclusief de realisatie van supermarkt, leidt tot duurzame ontwrichting van de voorzieningsstructuur c.q. tot ongewenste andere ruimtelijke effecten. Dat is niet het geval indien de inwoners van Epe / de gemeente Epe, of het marktgebied van Epe centrum, ook na herontwikkeling van de Marktwand, op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun inkopen van vooral dagelijkse goederen kunnen doen.

In de analyse moet worden meegenomen of het te verwachten is dat één of meerdere andere aanbieders (van dagelijkse goederen) moeten sluiten. In de afweging is daarbij van belang dat de eventuele sluiting van andere aanbieders niet leidt tot een zodanige leegstand in gebieden dat dit leidt tot onaanvaardbare

negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat in die gebieden. Het ontstaan van (kortdurende) leegstand is op zich geen reden om een ontwikkeling tegen te houden.

2. Ruimtelijke analyse ontwikkeling Marktwand

Herontwikkeling Marktwand van groot belang voor het functioneren van het centrumgebied

In de Structuurvisie Centrum wordt de herontwikkeling van de Marktwand als structuurbepalend voor het centrumgebied beschouwd; het is de 'kapstok', waaraan andere projecten in het centrumgebied opgehangen worden. De Marktwand is een onmisbaar onderdeel van de winkelacht. Door de combinatie met parkeren geldt het als een belangrijk bronpunt voor bezoek aan het centrumgebied.

Om de functie als bronpunt en trekker van consumenten waar te maken stelt de structuurvisie dat bij de herinvulling van de Marktwand gestreefd moet worden naar een op deze plek afgestemde mix van detailhandel in dagelijkse en niet-dagelijkse goederen. Om het gebied werkelijk als bronpunt voor bezoek aan het centrum te laten functioneren is het gewenst één of meer trekkers in het complex te vestigen. Dit kan geheel nieuw winkelaanbod zijn, maar het kan ook verplaatsing betreffen van aanbod elders uit Epe.

Supermarkt (Dekamarkt) als onmisbare trekker voor het centrum

In de overeenkomst met de ontwikkelaar is de mogelijkheid opgenomen om Dekamarkt als sterke trekker in de Marktwand op te realiseren. Het betreft dan een verplaatsing van de Dekamarkt die nu gevestigd is aan de Hoge Weerd in Epe. Deze heeft momenteel een omvang van 320 m² wvo (Locatus, januari 2013). Dit is zeer klein voor een hedendaagse fullservice-supermarkt. Nieuw te bouwen fullservice-supermarkten krijgen doorgaans een winkeloppervlak van 1.200 tot 1.500 m² wvo. De Dekamarkt in de Marktwand zal een oppervlak krijgen van 1.280 m² wvo (1.600 m² bvo).

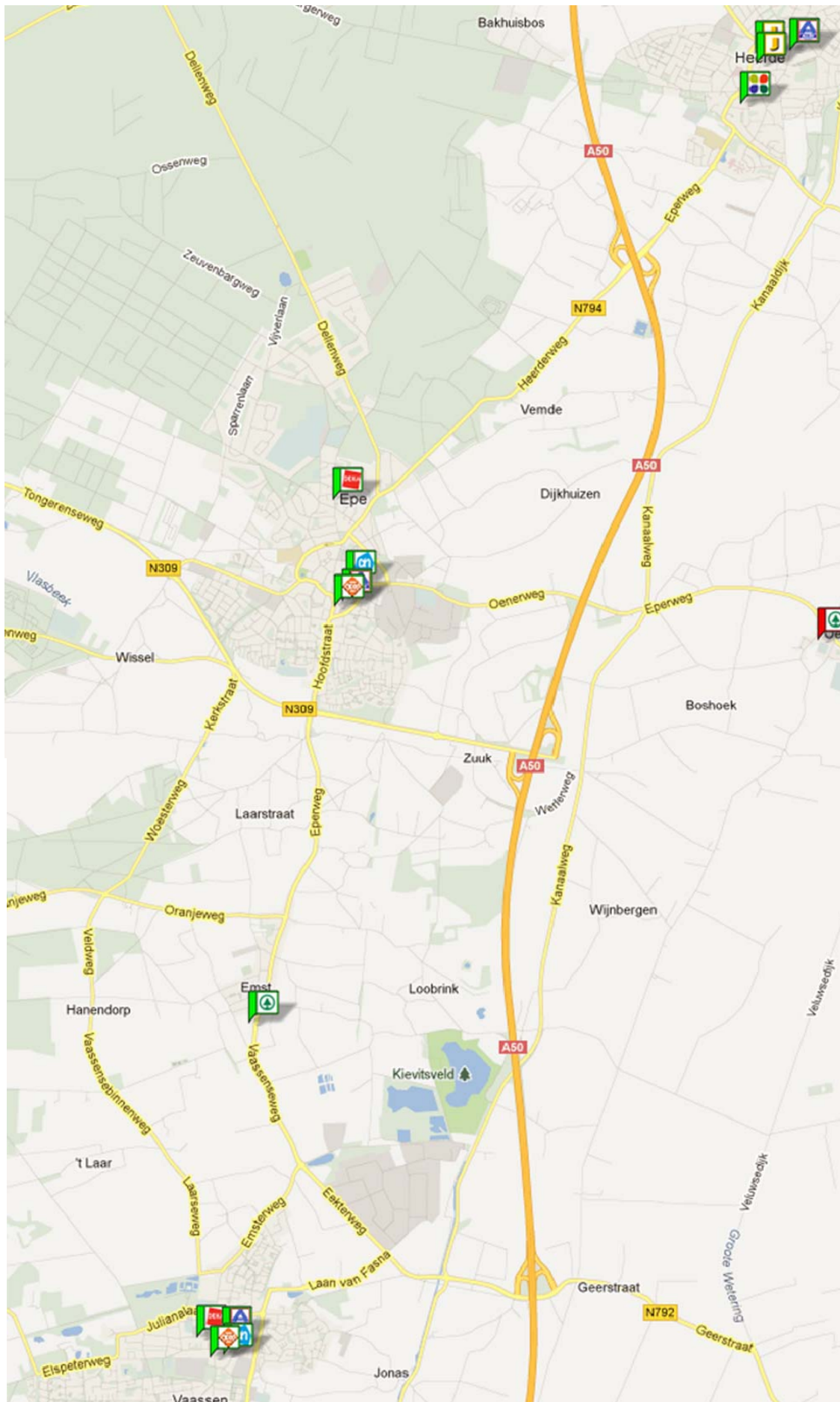
Met een oppervlak van 1.280 m² wvo zal de Dekamarkt optimaal in staat zijn om zijn formule te huisvesten. Hierdoor zal deze winkel fungeren als sterke consumententrekker – beter dan bij de huidige omvang. Ook worden bezoekers naar het centrum getrokken die voorheen de locatie aan de Hoge Weerd bezochten. Supermarkten met bijbehorend parkeren zijn in kernen als Epe namelijk belangrijke bronpunten, omdat volwaardige fullservice-supermarkten meer dan 10.000 transacties per week hebben. Dit betekent dat meer dan 10.000 consumenten wekelijks de kassa's van de supermarkt passeren.

Van de vestiging van Dekamarkt in de Marktwand kan het gehele centrumgebied profiteren, want uit recent onderzoek (DTnP, januari 2011) blijkt dat winkels die binnen het zicht van een fullservice-supermarkt liggen door gemiddeld 75% van de supermarktklanten worden bezocht. Hoewel grote supermarkten producten verkopen die ook de speciaalzaak biedt, is een speciaalzaak toch beter af met een supermarkt naast zich.

Het combinatiebezoek tussen de supermarkt en de overige winkels zorgt ervoor dat het gehele centrumgebied profiteert van de verbeterde doorbloeding van het gebied. Juist de kant van de winkelacht waar de Marktwand herontwikkeld wordt is momenteel zwak, waardoor de toestroom van passanten beperkt blijft.

In de beoogde opzet van de Marktwand is ook een gebouwde parkeergelegenheid opgenomen. Deze parkeerruimte biedt ook ruimte aan bezoekers die de supermarkt niet bezoeken, maar wel de overige winkels in het centrumgebied willen bezoeken. Op deze wijze wordt de doorbloeding van het centrumgebied extra gestimuleerd.

Bij een situering van de Dekamarkt in het centrum van Epe zal de structuur van het winkelaanbod in dagelijkse goederen optimaal zijn. Er zijn dan in het compacte centrumgebied supermarkten uit alle prijssegmenten (discount, laag, midden, hoog) aanwezig. Deze opzet komt overeen met de winkelstructuur van Vaassen (figuur 1).



Figuur 1 Supermarkten Epe, Vaassen en Heerde

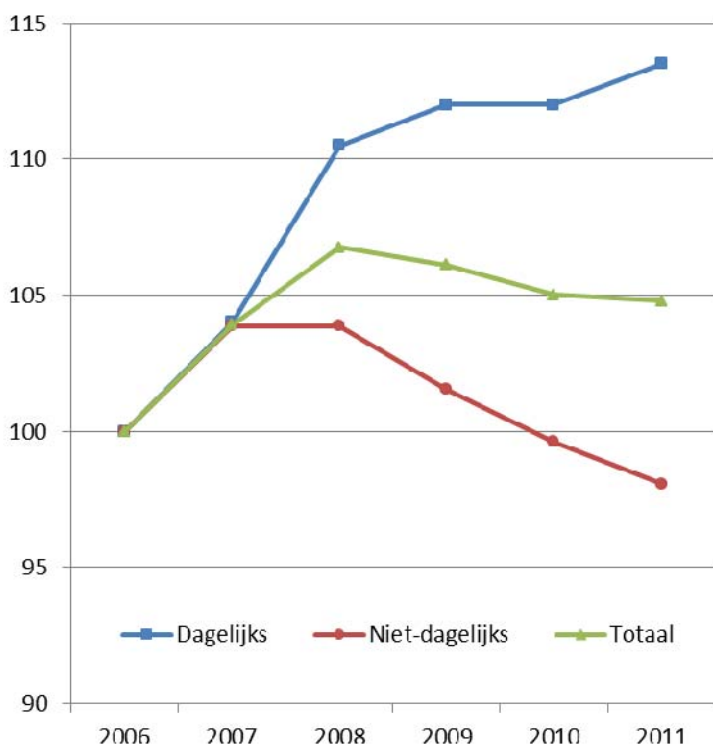
Ontwikkeling in de detailhandel

Het ontstaan van een ruim aanbod in dagelijkse goederen in centrumgebieden van kernen zoals Epe sluit aan bij de volgende ontwikkelingen die momenteel in de detailhandel plaatsvinden.

Ontwikkeling bestedingen

In figuur 2 is de ontwikkeling van de bestedingen in de detailhandel weergegeven naar sector. Hieruit valt af te leiden dat vooral de winkelbestedingen aan niet-dagelijkse goederen de laatste jaren zijn teruggelopen na een snelle stijging tot 2008. De winkelbestedingen aan dagelijkse goederen zijn de afgelopen jaren min of meer gelijk gebleven. Het verschil in ontwikkeling van de winkelbestedingen tussen beide sectoren kent twee oorzaken:

- bestedingen aan dagelijkse goederen zijn minder conjunctuurgevoelig ('mensen moeten immers eten') en winkels in dagelijkse goederen snoepen omzet weg bij de horeca;
- dagelijkse goederen zijn minder geschikt voor verkoop via internet.



Figuur 2 Ontwikkeling winkelbestedingen naar sector en in totaal (HBD, juni 2012)

Internetverkoop

Steeds meer consumenten schaffen producten aan via het internet vanwege het gemak en omdat kopen via internet steeds vertrouwd, veiliger en betrouwbaarder wordt. Deze ontwikkeling treft vooral bepaalde branches uit de *non-food*sector die standaard/generieke producten verkopen: boeken, cd's, dvd's, elektronica, textiel. Op dit moment vindt zo'n 7,5% van de bestedingen aan consumentenartikelen via internet plaats (HBD, 2012). Als daar producten als verzekeringen en reizen bij op worden geteld dan vinden meer dan 12% van de consumentenbestedingen via internet plaats.

Momenteel wordt de totale groei van de online-retailomzet uitsluitend gerealiseerd door consumenten die voor het eerst online aankopen deden. Het totaalbedrag per consument dat online werd besteed is vorig jaar namelijk met 0,6% gedaald (Visie op Retail 2012, ABN AMRO, mei 2012). Mede vanwege deze omstandigheden zal het tempo van de groei van de online-bestedingen naar verwachting de komende jaren dalen.

Het veranderend consumentengedrag betekent voor een deel van de winkels dat ze niet kunnen voortbestaan. Landelijk gezien neemt de vraag naar winkelvastgoed dan ook af door de groei van internetaankopen. Dat wordt voornamelijk zichtbaar in de aanloopstraten / op B- of C-locaties. Het aantal passanten op A-locaties blijft redelijk op peil (Locatus, 2012).

Bezoekmotief van winkelgebieden en het effect van online-verkoop

In figuur 3 is weergegeven welke winkelgebieden – naar bezoekmotief – veel of weinig effect ondervinden van de toename van internetverkoop.

Epe centrum is een winkelgebied gericht op het doen van de boodschappen met een flinke plus richting recreatief winkelen. Wanneer de structuur, winkelmix, openbare ruimte e.d. in het centrum optimaal zijn blijft Epe ook in de toekomst de beschikking houden over een goed functionerend centrumgebied dat voldoende consumenten aantrekt.



Figuur 3 Effect online-verkoop naar bezoekmotief – groen kader: weinig effect en rood kader: veel effect

Naar een toekomstgericht winkelcentrum

Naar verwachting zal de invloed van de internettechnologie op consumentengedrag hoog zijn. De consument beweegt zich steeds meer *crosschannel* en wisselt daarbij naar believen tussen internet en fysieke winkels bij de oriëntatie en aankopen. De uitdaging is om de consument met zijn grillige aankoopgedrag te vangen. Om de consument te kunnen blijven 'verleiden' is er veel behoefte aan vernieuwing in de winkelstructuur om de consument volop 'beleving' te kunnen bieden.

Gemeentes moeten beleidsmatig de ruimte bieden voor dergelijke vernieuwing, zodat de detailhandel kan inspelen op de technologie en de wensen van de consument. Goed beleid maakt de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelcentra mogelijk. De voornaamste afweging daarbij is dat versterking op de juiste plek binnen de detailhandelsstructuur plaatsvindt. De gemeente heeft hierin grote beleidsvrijheid en kan kiezen voor versterking op de juiste plek ten koste van de zwakkere delen van de structuur.

Toekomstgerichte winkelcentra voldoen aan de volgende kenmerken:

- zijn groot genoeg om consumenten aan te trekken;
- zijn uitstekend bereikbaar en hebben ruim parkeren;
- bieden verleiding in vernieuwende winkelconcepten;
- hebben winkels in mengvorm tussen fysieke en internetactiviteiten.

Huidige stand van zaken in Epe centrum

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat winkelcentra momenteel last hebben van de conjunctuur en van de toenemende internetverkopen. Tegelijk is de verwachting dat centrumgebieden gericht op de boodschappen en/of op recreatief winkelen, zoals Epe centrum, minder effect ondervinden van de toename van on-line aankopen. Dit geldt echter alleen voor de toekomstgerichte winkelgebieden die consumenten weten te 'verleiden' tot een bezoek (en tot aankopen).

Een belangrijke graadmeter om na te gaan of Epe centrum veel effect ondervindt van de conjunctuur en van internetaankopen is de ontwikkeling van de leegstand. In tabel 1 is de huidige leegstand weergegeven en de leegstand in 2009 – het peiljaar van de onderzoeksgegevens uit de Structuurvisie.

Tabel 1 Leegstand in Epe centrum in 2009 en in 2013* (Locatus, januari 2013)

	2009	2013	gemiddelde in centra van kernen met 15.000-20.000 inw.
aantal winkels	5%	6%	8%
winkeloppervlakte	4%	6%	12%

* Om geen vertekend beeld te krijgen zijn de (leegstaande) winkels in de Marktwand zijn niet meegenomen, omdat de winkels hier uitsluitend gevestigd zijn met kortlopende contracten in afwachting van de herontwikkeling.

Net als in andere kernen is ook in Epe de leegstand de afgelopen jaren opgelopen. De toename is echter zeer beperkt gebleven en bevindt zich nog ruim onder het landelijk gemiddelde van centrumgebieden van kernen met een vergelijkbaar inwonertal.

Opvallend is dat de leegstand naar winkeloppervlak fors kleiner is dan gemiddeld. Dit komt omdat er relatief weinig omvangrijke winkelpanden leegstaan in Epe centrum.

Geconcludeerd wordt dat Epe een sterke economische positie heeft ondanks de economische conjunctuur en de toenemende internetverkopen. Dit biedt een goede basis om door middel van gerichte herontwikkeling en toekomstbestendige winkelstructuur en -aanbod te realiseren.

3. Actuele economische analyse

Om de actuele economisch ruimte voor de ontwikkeling van de Marktwand inzichtelijk te maken wordt in deze paragraaf zowel voor de detailhandel in dagelijkse als in niet-dagelijkse goederen een actuele berekening gemaakt. Deze analyse heeft niet als doel economisch te ordenen en economische motieven één van de afwegingen te laten zijn in de ruimtelijke afweging. Zoals al eerder is opgemerkt is dit uitgesloten (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State/Europese Dienstenrichtlijn) en geen taak van de overheid. Wel kan de uitkomst van de analyse gebruikt worden in de vertaling daarvan voor de ruimtelijke kwaliteit binnen de reikwijdte van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'.

Dagelijkse goederen

Huidige marktomstandigheden

In tabel 2 is met actuele uitgangspunten een berekening gemaakt van het economisch functioneren van de detailhandel in dagelijkse goederen in Epe centrum.

Zoals vermeld in de opmerkingen bij de tabel, zullen de koopstromen in procentuele zin niet gewijzigd zijn in de periode tussen 2009 en 2013. Omdat ook de winkelbestedingen aan dagelijkse goederen nauwelijks verandert zijn, is in absolute zin (in Euro's) de omvang van de koopstromen nauwelijks toe- of afgenomen. De vloerproductiviteit die het winkelaanbod in Epe centrum gemiddeld nodig heeft voor economisch duurzaam functioneren (€ 7.330,-) is ook in 2013 hoger dan het landelijk gemiddelde van € 7.090,-/m² wvo (HBD, 2013). Op deze wijze wordt er rekening gehouden met de concrete samenstelling van het winkelaanbod in Epe centrum, waardoor een realistisch beeld van de economische omstandigheden gegeven kan worden.

Tabel 2 Actuele economische analyse sector dagelijkse goederen in Epe centrum

	2009	2013	Opmerkingen
inwonertal marktgebied	15.564	15.167	Inwonertal licht afgenomen.
bestedingen dagelijkse goederen	€ 2.210	€ 2.290	Bestedingen beperkt toegenomen.
bestedingspotentieel	€ 34.400.000	€ 34.700.000	
koopkrachtbinding %	90%	90%	In procentuele zin zullen de koopstromen niet gewijzigd zijn, omdat er weinig ontwikkeling in omvang en samenstelling van het aanbod was.
gebonden bestedingen	€ 31.000.000	€ 31.200.000	
koopkrachttoevoeiing %	24%	24%	
koopkrachttoevoeiing	€ 9.800.000	€ 9.900.000	
aandeel omzet uit toerisme	4%	4%	
omzet uit toerisme €	€ 1.700.000	€ 1.700.000	
omzet in marktgebied totaal	€ 42.500.000	€ 42.800.000	
omvang winkelaanbod in m ² wvo	4.787	5.091	Winkelaanbod beperkt gegroeid.
berekende vloerproductiviteit	€ 8.880	€ 8.410	
gemiddelde vloerproductiviteit	€ 7.330	€ 7.330	
te verwachten omzet	€ 35.100.000	€ 37.300.000	
berekende omzet t.o.v. te verwachten	121 %	115 %	De detailhandel functioneert ook in 2013 bovengemiddeld.
marktruimte (in €)	€ 7.400.000	€ 5.500.000	
uitbreidingsruimte m² wvo	1.000	800	Er is ook in 2013 ruimte voor ontwikkeling van de detailhandel.

Er wordt geconcludeerd dat de dagelijkse-goederensector in Epe centrum nog steeds prima functioneert. De gemiddelde omzet van de detailhandel ligt 15% boven het gemiddelde dat verwacht mag worden op basis van de omvang en de samenstelling van het winkelaanbod. Een dergelijk functioneren betekent dat er economische ruimte voor versterking aanwezig is. Ten opzichte van de meest gemiddelde situatie (100%) is de ruimte voor ontwikkeling momenteel circa 800 m² wvo.

Zoals in het voorgaande vermeld (paragraaf 1), mag een gemeente besluiten een ontwikkeling toe te staan met een groter oppervlak dan wat is berekend in tabel 2, zolang de totale ruimtelijke structuur van het winkelcentrum erdoor wordt versterkt.

Effect realisatie Dekamarkt

De huidige fullservice-supermarkten in het centrum hebben een omvang die beperkt boven de ondergrens ligt van de omvang die past bij hun functie (tussen 1.200 en circa 1.500 m² wvo): Albert Heijn (1.233 m² wvo) en de C1000 (1.217 m² wvo). De nieuw te bouwen Dekamarkt heeft een beoogde omvang van maximaal 1.550 m² wvo. Zoals in de Structuurvisie Epe Centrum (2009) is aangegeven, blijft er voor de bestaande winkels binnen de winkelacht de mogelijkheid om beperkt uit te breiden om zo de bedrijfsvoering te optimaliseren. Voor de supermarkten in het centrum geldt daarbij dat zij een omvang moeten behouden die past bij hun huidige verzorgingsfunctie. Dit komt neer op een oppervlak van circa 1.500 m² wvo.

De supermarktontwikkeling in de Marktwand betreft weliswaar een verplaatsing, maar het achter te laten pand aan de Hoge Weerd behoudt de detailhandelsbestemming. In theorie kan hier een nieuwe supermarkt openen. Het oppervlak van 320 m² wvo is echter veel te klein voor een reguliere supermarkt. Zelfs een discountsupermarkt (Aldi of Lidl) is niet in te passen op dergelijk oppervlak. Er bestaat een kleine mogelijkheid dat de locatie wordt ingevuld met een buurtsuper, zoals Spar of Coop-Compact. Met, in de toekomst, vier supermarkten in het centrumgebied is ook die invulling onwaarschijnlijk.

Om het economisch effect te bepalen van de verplaatsing van de Dekamarkt naar de Marktwand wordt uitgegaan van het theoretische scenario, waarbij het oppervlak van de Dekamarkt volledig als nieuw toe te voegen m² wordt beschouwd. Hiervan is in werkelijkheid overigens geen sprake, omdat ook in de huidige Marktwand aanbieders van dagelijkse goederen gevestigd zijn.

Als Dekamarkt zich met een volwaardige vestiging in de Marktwand vestigt is er voor inwoners van de kern Epe (nog) meer reden de boodschappen in het eigen centrum te doen; alleen al omdat zij nu niet meer deze supermarkt aan de Hoge Weerd bezoeken. Ook wordt het centrum van Epe nog aantrekkelijker voor bezoekers van buiten de kern. Dit maakt dat de koopkrachtbinding en -toevoeiing beperkt zullen toenemen na realisatie van de Dekamarkt.

Na de komst van Dekamarkt naar het centrum van Epe zal het functioneren van alle detailhandel in de dagelijkse goederen beperkt beneden (7%) het te verwachten gemiddelde uitkomen (tabel 3). Deze toename van de concurrentie blijft hoe dan ook beperkt, waardoor er geen grootschalige toename van de leegstand te verwachten is. Hierbij moet opgemerkt worden dat uitgegaan wordt van het theoretisch maximum, waarbij de Dekamarkt volledig als nieuw toe te voegen m² wordt beschouwd. Hiervan is in werkelijkheid geen sprake, omdat ook in de huidige Marktwand aanbieders van dagelijkse goederen gevestigd zijn en omdat het door Dekamarkt achter te laten pand te klein is om in te vullen met een nieuwe supermarkt.

Tabel 3 Economische analyse sector dagelijkse goederen in Epe centrum voor en na de realisatie van de Dekamarkt in de Marktwand

	2013 - huidig	2013 – na komst Dekamarkt
inwonertal marktgebied	15.167	15.167
bestedingen dagelijkse goederen	€ 2.290	€ 2.290
bestedingspotentieel	€ 34.700.000	€ 34.700.000
koopkrachtbinding %	90%	92%
gebonden bestedingen	€ 31.200.000	€ 32.100.000
koopkrachttoevloeiing %	24%	25%
koopkrachttoevloeiing	€ 9.900.000	€ 11.000.000
aandeel omzet uit toerisme	4%	4%
omzet uit toerisme €	€ 1.700.000	€ 2.000.000
omzet in marktgebied totaal	€ 42.800.000	€ 45.100.000
omvang winkelaanbod in m ² wvo	5.091	6.641
berekende vloerproductiviteit	€ 8.410	€ 6.790
gemiddelde vloerproductiviteit (excl. btw)	€ 7.330	€ 7.330
te verwachten omzet	€ 37.300.000	€ 48.700.000
berekende omzet t.o.v. te verwachten	115 %	93 %
marktruimte (in €)	€ 5.500.000	-€ 3.600.000
uitbreidingsruimte m² wvo	800	-500

Conclusie analyse dagelijkse goederen

Geconcludeerd wordt dat er na de komst van de Dekamarkt naar het centrum van Epe voor alle winkels in dagelijkse goederen in het centrumgebied in beginsel voldoende omzet te behalen blijft voor economisch-duurzaam functioneren. Ook als uitgegaan wordt van de meest actuele uitgangspunten is er geen sprake van een duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur.

Niet-dagelijkse goederen

Huidige marktomstandigheden

De actuele berekening van het economisch functioneren van de detailhandel in niet-dagelijkse goederen in Epe centrum is weergegeven in tabel 4.

De koopstromen in de sector niet-dagelijkse goederen zullen in procentuele zin niet gewijzigd zijn in de periode tussen 2009 en 2013, omdat de omvang en samenstelling van het winkelaanbod nauwelijks is veranderd in deze periode. In absolute zin (in Euro's) is de omvang van de koopstromen in deze sector wel kleiner geworden, omdat de winkelbestedingen aan niet-dagelijkse goederen zijn afgenomen onder invloed van de huidige economische conjunctuur en de toenemende internetverkoop.

De vloerproductiviteit die het winkelaanbod in Epe centrum gemiddeld nodig heeft voor economisch duurzaam functioneren (€ 2.500,-) is ook in 2013 hoger dan het landelijk gemiddelde van € 1.970,-/m² wvo (HBD, 2013). Op deze wijze wordt er rekening gehouden met de concrete samenstelling van het winkelaanbod in Epe centrum, waardoor een realistisch beeld van de economische omstandigheden kan worden gegeven.

Tabel 4 Actuele economische analyse sector niet-dagelijkse goederen in Epe centrum

	2009	2013	Opmerkingen
inwonertal Epe	15.564	15.167	
bestedingen niet-dagelijkse goederen	€ 2.760	€ 2.590	Bestedingen fors afgenomen o.i.v. internet en de economische crisis.
bestedingspotentieel	€ 43.000.000	€ 39.300.000	
koopkrachtbinding %	63%	63%	In procentuele zin zullen de koopstromen niet gewijzigd zijn, omdat er weinig ontwikkeling in omvang en samenstelling van het aanbod was.
gebonden bestedingen	€ 27.100.000	€ 25.000.000	
koopkrachttoevloeiing %	42%	42%	
koopkrachttoevloeiing	€ 19.600.000	€ 18.500.000	
aandeel omzet uit toerisme	2%	2%	
omzet uit toerisme €	€ 1.000.000	€ 1.000.000	
omzet in Epe centrum totaal	€ 47.700.000	€ 44.500.000	
omvang winkelaanbod in m ² wvo	17.739	16.220	Omvang winkelaanbod afgenomen – vooral door leegkomen Marktwand.
berekende vloerproductiviteit	€ 2.690	€ 2.740	
gemiddelde vloerproductiviteit	€ 2.500	€ 2.500	
te verwachten omzet	€ 44.300.000	€ 40.600.000	
berekende omzet t.o.v. te verwachten	108 %	110 %	De detailhandel functioneert ook in 2013 bovengemiddeld.
marktruimte (in €)	€ 3.400.000	€ 3.900.000	
ruimte voor ontwikkeling t.o.v. het gemiddelde (m² wvo)	1.400	1.600	Er is ook in 2013 ruimte voor ontwikkeling van de detailhandel.

Retailpark Poort van Epe

Middels bestemmingsplan Retailpark Poort van Epe (ontwerp 26-10-2012) wordt de realisatie van een volwaardig perifeer winkelgebied mogelijk gemaakt op Bedrijventerrein Kreekweg. De gemeente streeft naar een winkelinvulling die complementair is aan het centrumgebied. Middels branchering van de detailhandel die er zich kan vestigen wordt dit gewaarborgd. Het betreft daarbij winkels die doelgericht worden bezocht, zoals een bouwmarkt, agri-retail, woonwarenhuis en winkels in woninginrichting, keukens, sanitair, meubels, tuinmeubelen en aanverwante artikelen. Dit zijn winkels die doorgaans de relatief hoge huisvestingslasten in een kernwinkelgebied niet kunnen dragen. Door deze een plek te bieden op een perifere locatie worden de betreffende winkels voor Epe behouden. De ontwikkeling van de Marktwand en de Poort van Epe zijn dan ook aanvullend ten opzichte van elkaar.

De economische berekening in het voorgaande is puur gericht op het functioneren van de winkels in het centrumgebied, waarbij in de uitgangspunten al rekening is gehouden met de aanwezigheid van perifeer gelegen winkelaanbod (bijvoorbeeld ten aanzien van de relatief hoge gemiddelde vloerproductiviteit in het centrum).

Conclusie analyse niet-dagelijkse goederen

Geconcludeerd wordt dat de detailhandel in niet-dagelijkse goederen ook in 2013 boven het gemiddelde functioneert. Dat de ruimte voor ontwikkeling tussen 2009 en 2013 gegroeid is komt vooral omdat de winkelunits in de Marktwand leeggehouden worden in afwachting van herontwikkeling.

De detailhandel in Epe centrum blijft goed in staat consumentenbestedingen aan te trekken. De beoogde opwaardering van de winkelacht door de herontwikkeling van de Marktwand is een belangrijke stap om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst de winkels in Epe bovengemiddeld blijven functioneren.

Vanwege het ruimtelijke belang van deze ontwikkeling mag de gemeente besluiten om een ruimere ontwikkeling toe te staan dan de 'ruimte voor ontwikkeling' die naar voren komt uit de vergelijking van het functioneren van de detailhandel in Epe centrum met de gemiddelde situatie (in tabel 4). Dit lijkt echter niet noodzakelijk omdat er voldoende economische ruimte (3.400 m² wvo) is om de totale ontwikkeling in te vullen met een supermarkt (1.550 m² wvo), niet-dagelijkse goederen en eventueel enkele van de huidige, in de Marktwand aanwezige aanbieders of verplaatsers van buiten de centrumring. Ook hier is van een duurzame ontwikkeling van de detailhandelsstructuur geen sprake.

4. Eindconclusie

Het centrum van Epe is gericht op het doen van de boodschappen met een plus richting het recreatief winkelen. Deze beide vormen van winkelen ondervinden relatief weinig effect van de toename van internetaankopen. Toch mag de aandacht voor Epe centrum niet verzwakken, omdat de invloed van internet blijft toenemen en alleen de sterkste winkelgebieden een toekomst hebben. De structuurvisie centrum Epe zet op deze toekomst in en beschrijft de ontwikkelingen die nodig zijn om in het centrum van Epe de (be)leefbaarheid te versterken.

Uit de actuele economische analyse en uit de beneden gemiddelde leegstand in het centrum van Epe blijkt dat het winkelgebied momenteel relatief goed functioneert in vergelijking tot centrumgebieden van kernen met een vergelijkbaar inwonertal. Ontwikkeling blijft echter nodig om dit ook in de toekomst vast te houden. De voorgenomen herontwikkeling van de Marktwand is een belangrijke structuurversterking van het winkelgebied. Hiertoe is ook enige uitbreiding van het winkelloppervlak benodigd samen met de vestiging van een sterke consumententrekker zoals een supermarkt. De herontwikkeling van de Marktwand in combinatie met de herinrichting van de openbare ruimte versterkt de winkelstructuur en is een spinn off voor het centrum van Epe, waarvan inwoners, ondernemers en bezoekers profiteren. Gelet op het vorenstaande hoeft niet gevreesd te worden voor een onevenredige leegstand.

Geadviseerd wordt de beoogde uitbreiding van het winkelaanbod toe te staan. In beginsel is hiervoor – in aanmerking nemende dat dit op zichzelf genomen geen zelfstandig criterium is – voldoende economische ruimte aanwezig. In het kader van een goede ruimtelijke ordening is echter belangrijk dat de uitbreiding plaatsvindt binnen de winkelacht – ruimtelijk gezien de belangrijkste plek binnen de detailhandelsstructuur van het centrum van Epe. Vanwege de relatief ruime omvang van de totale ontwikkeling wordt het gezien als dé kans voor vernieuwing binnen deze structuur. Overigens is de acht als dé winkelstructuur van het centrum van Epe niet pas in de huidige structuurvisie beleidsmatig vastgelegd. Al in de structuurvisie uit de jaren negentig is ingezet op deze detailhandelsstructuur.

Met de ontwikkeling van de Marktwand komt het centrum niet 'op slot' te zitten. Zoals in de Structuurvisie Epe Centrum (2009) is aangegeven, blijft er voor de bestaande winkels binnen de winkelacht de mogelijkheid om beperkt uit te breiden om zo de bedrijfsvoering te optimaliseren. Voor de supermarkten in het centrum geldt daarbij dat zij een omvang moeten behouden die past bij hun huidige verzorgingsfunctie. Dit komt neer op een oppervlak van circa 1.500 m² wvo. Bij een dergelijk oppervlak kan aan de huidige bezoekers meer comfort in de winkel worden geboden – zoals bredere gangpaden, lagere stellingen, meer bediening en meer kassa's – zonder dat dit de onderlinge marktpositie van de winkels sterk beïnvloedt.

Duurzame ontwrichting

Of van duurzame ontwrichting sprake was, werd voorheen bepaald aan de hand van distributieplanologisch onderzoek (DPO), waarin werd becijferd of er door een winkelontwikkeling een onaanvaardbaar overaanbod ontstond. Inmiddels is duidelijk dat niet moet worden afgewogen of er sprake is van overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar dat het doorslaggevende criterium is of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen en hun geregelde inkopen kunnen doen.

Voor de herontwikkeling van de Marktwand in Epe centrum geldt dus dat de gemeente kan besluiten een uitbreiding van het winkelaanbod toe staan, omdat hiermee de gewenste structuurversterking in het centrumgebied wordt gerealiseerd. Zelfs als dit zou kunnen leiden tot sluiting van winkelaanbod dat op minder gunstige plaatsen in de detailhandelsstructuur is gelegen. De uitbreiding van het winkelaanbod in de Marktwand met het beoogde oppervlak (+1.440 m² wvo (= 1.800 m² bvo) t.o.v. het ijkpunt in 2008) zal er namelijk nooit toe leiden dat inwoners van Epe niet meer op een aanvaardbare afstand hun dagelijkse boodschappen en hun geregelde inkopen kunnen doen.

Regulering supermarkten in bestemmingsplannen

De gemeente streeft naar een concentratie van de detailhandel in het centrumgebied van Epe. Hiertoe worden vooral ontwikkelingsmogelijkheden geboden binnen de winkelacht, zoals vastgelegd in de Structuurvisie Centrum Epe en het ontwerp bestemmingsplan Centrum Epe.

Supermarkten zijn een cruciaal onderdeel van het functioneren van de detailhandel, waardoor het wenselijk is deze te concentreren binnen de winkelacht. De beoogde verplaatsing van de Dekamarkt naar het centrum past binnen dit beleidsmatig streven. Met het bestemmingsplan wordt het beleidsvoornemen mogelijk gemaakt binnen een goede ruimtelijke ordening. Dit beleid betekent ook dat op de locatie aan de Hoge Weerd geen ruimte geboden kan worden om een volwaardige supermarkt van circa 1.500 m² wvo mogelijk te maken.

De bestemming Centrum en/of Detailhandel binnen het centrumgebied biedt aan alle mogelijke vormen van detailhandel de mogelijkheid zich te vestigen binnen het centrumgebied – ook aan supermarkten. Supermarkten zoeken echter locaties met een oppervlak van circa 1.500 m² wvo plus ruimte voor magazijn, kantoor, kantine en dergelijke. Deze plekken zijn schaars binnen een centrumgebied. Vaak is het nodig om bestemmingsplannen te wijzigen om een supermarkt in te passen. Daarbij moet worden voldaan aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij vaak de benodigde ruimte voor parkeren en voor bevoorrading een knelpunt is. Binnen de ontwikkeling van de Marktwand kan optimaal met deze eisen rekening worden gehouden, waardoor het beleidsmatig streven om een trekker toe te voegen hier prima ten uitvoer kan komen.

Als er vier supermarkten in verschillende prijssegmenten binnen het centrum gevestigd zijn, is de verwachting dat de markt dan 'gevuuld' is. Het is dan financieel onaantrekkelijk voor andere supermarktbedrijven om locaties binnen het centrumgebied te herontwikkelen. Op deze wijze reguleert de markt zichzelf.