

project
Bunschoten, toets aan de
Ladder, uitbreiding Albert
Heijn-supermarkt

datum
7 november 2022

opdrachtgever
De Damster B.V.

projectnummer
P06070

opgesteld door
DG_TH

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl

Inleiding plan en conclusies toets aan de Ladder

Inleiding en opzet onderzoek

Aanleiding en plan

De Albert Heijn-supermarkt aan de A. van Horstlaan te Bunschoten (zie figuur 1) wil uitbreiden. De winkel heeft nu een omvang van circa 940 m² vvo. De uitbreiding betreft 355 m² bvo (ook winkelvloer (vvo)). De winkel wordt dus 1.295 m² vvo. Ook wordt de parkeervoorziening uitgebreid. Om de ontwikkeling mogelijk te maken dient ook het tankstation te worden gesloopt. De uitbreiding is allereerst nodig om de supermarkt te optimaliseren. Het assortiment wordt uitgebreid conform maatstaven voor een moderne supermarkt, zowel voor levensmiddelen als voor drogisterijartikelen en bovendien krijgt de supermarkt een aantrekkelijke ruime winkelopzet. Daarnaast wordt ook de parkeervoorziening geoptimaliseerd en krijgt de openbare ruimte een kwaliteitsimpuls. De initiatiefnemer exploiteert ook de andere Albert Heijn-vestiging in Bunschoten aan de Tuinfluiter.

Gemeente Bunschoten vraagt een ruimtelijk functioneel onderzoek waarin de behoefte en effecten van het plan worden afgewogen. Dit gebeurt doorgaans in een toets aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (zie kader). In dit geval is de Laddertoets vanwege de beperkte omvang van het plan mogelijk niet wettelijk verplicht¹. In het kader van een goede ruimtelijke ordening en de vragen van gemeente is echter een toets op de goede ruimtelijke ordening wenselijk. Voorliggende memo voorziet hierin en houdt de systematiek van de Ladder aan.

De 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking' (art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening).

Dit is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument dat doorlopen moet worden voor iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Het tweede lid van art. 3.1.6. luidt als volgt:

- De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling,
- en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

De Ladder

De essentie van de Laddertoets is duurzaam ruimtegebruik. Het gaat er bij de Ladder om dat er behoefte is en dat de eventuele (leegstands)effecten aanvaardbaar zijn voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Om de Ladder te kunnen doorlopen wordt een ruimtelijk-functioneel onderzoek opgesteld. Dit is uitgewerkt in de volgende hoofdstukken. De gebruikte winkeldata zijn afkomstig van Locatus Retailverkenner, peildatum mei 2022.

Conclusies en toets aan de Ladder

Navolgend worden de behoefte aan, en effecten van het planinitiatief getoetst aan de Ladder. De conclusie is dat de Ladder positief wordt doorlopen. Voor een verdere toelichting en uitwerking wordt verwezen naar de volgende hoofdstukken en bijlagen.

¹ De handreiking bij de Ladder schrijft voor dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling wel enige omvang moet hebben. Bij een winkelplan en de toevoeging van een gebouw, ligt de ondergrens 'in beginsel' bij een bruto-vloeroppervlakte van minder dan 500 m². Door de toevoeging van 'in beginsel' bij iedere ondergrens, lijkt de Afdeling duidelijk te willen maken dat geen sprake is van 'harde' ondergrenzen. In dit geval is sprake van ca. 355 m².

Verzorgingsgebied

Uit de handreiking bij de Ladder volgt dat de behoeftetoets en de effectenanalyse moet worden uitgevoerd op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn op welk niveau de afweging moet worden gemaakt. Het verzorgingsgebied betreft de kern/gemeente Bunschoten (zie ook figuur 1).

Behoeftte aangetoond

De conclusie is dat er sprake is van een kwalitatieve en een kwantitatieve behoefte (distributieve uitbreidingsruimte) aan het plan van Albert Heijn. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te dragen:

- De consument kiest in toenemende mate voor de ruimer opgezette supermarkten.
- Er vindt schaalvergroting plaats. Vooral service-supermarkten zoals Albert Heijn hebben meer ruimte nodig. Denk aan een overzichtelijke en ruim opgezette versafdeling en uitbreiding van het complete assortiment. De uitbreiding en modernisering is nodig om optimaal in te blijven spelen op de consumentbehoefte. De consument vraagt immers om supermarkten met een ruim totaalassortiment en een aantrekkelijke winkelomgeving.
- Het planinitiatief past binnen de beleidskaders. Hoewel het provinciaal beleid conservatief omgaat met nieuwe detailhandel, zijn er wel nuances te maken. Het hoofddoel van detailhandelsbeleid is het borgen van de consumentenverzorging en het behoud van de vitaliteit van winkelcentra. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat beiden niet worden aangetast door het Albert Heijn-plan. Het provinciale beleid benoemt dat uitbreiding soms nodig is voor het maatschappelijk functioneren, of door een wezenlijke groei van het inwonertal. Deze situatie doet zich

voor in Bunschoten-Spakenburg. Het gemeentelijk beleid zet daarnaast in op het faciliteren van ondernemers en een aantrekkelijk centrumgebied.

- Ook is er kwantitatieve behoefte aangetoond. Er zijn marktmogelijkheden aangetoond voor het plan van Albert Heijn. Als gevolg van deze ontwikkeling is het niet de verwachting dat er supermarkten of andere winkels zullen verdwijnen.
- Ook rekening houdend met de nieuwe supermarkt in Rengerswetering zullen de effecten aanvaardbaar zijn. De komst van deze nieuwe supermarkt is een extra argument om deze Albert-Heijn up-to-date te brengen, met een moderne omvang (uitgebreid assortiment en ruime winkelopzet (gemak, comfort).
- In een aanvullende memo is tevens aangetoond dat er mogelijkheden blijven bestaan om eventuele toekomstige uitbreiding van centrumsupermarkten te faciliteren.

Planinitiatieven en leegstand

- Er zijn vooralsnog geen alternatieve planontwikkelingen die voorzien in de behoefte aan de vernieuwde Albert Heijn-supermarkt in het verzorgingsgebied en de eigen wijk. Ook de komst van de nieuwe supermarkt (Rengerswetering) voorziet hier niet in.
- Er dient te worden getoetst of het planinitiatief niet in bestaand leegstaand vastgoed nabij andere winkels kan worden ondervangen. Voor het plan van Albert Heijn is dit niet relevant. Het betreft een uitbreiding van een bestaande supermarkt. Een alternatieve vestigingslocatie in het verzorgingsgebied is daarmee niet aan de orde.

Aanvaardbare ruimtelijke (leegstand)effecten op woon-, leef-, en ondernemersklimaat

De effecten van het plan zijn aanvaardbaar voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Hierbij is het volgende van belang:

- Er wordt niet verwacht dat er supermarkten of verszaken verdwijnen als gevolg van het Albert Heijn-plan. Er zijn marktmogelijkheden voor uitbreiding aangetoond. Daarnaast is het een beperkte uitbreiding, waardoor de concurrentieposities niet wezenlijk wijzigen als gevolg van het plan.
- Leegstand en onaanvaardbare effecten worden niet verwacht, ook niet in combinatie met de nieuwe supermarkt in Rengerswetering en eventuele toekomstige uitbreiding centrumsupermarkten (zie aanvullende memo).
- Over de hele linie zal de consumentenverzorging worden verbeterd. De uitbreiding en modernisering is nodig om de winkel te optimaliseren.
- Door de vernieuwde Albert Heijn krijgt de kern Bunschoten-Spakenburg beschikking over een Albert-Heijn supermarkt die volledig voldoet aan de actuele standaarden aanzien van assortiment (levensmiddelen, drogisterijartikelen en overige artikelen) en winkelopzet. De supermarkt speelt optimaal in op de consumentenbehoefte voor een moderne supermarkt met uitgebreid assortiment en ruime winkelopzet.
- De supermarkt is een aanvulling op de kleinere Albert Heijn-supermarkt aan de Tuinfluiter, die vooral het zuidelijk deel van de kern bedient en in huidige vorm prima zal functioneren naast de vernieuwde Albert Heijn.
- Van een duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur is geen sprake. De voorzieningenstructuur wordt juist versterkt door dit plan.

Kwalitatieve analyse

Dit hoofdstuk is de kwalitatieve verantwoording van de conclusies in het voorgaande hoofdstuk. We gaan in op de trends en ontwikkelingen, vraag-aanbod verhoudingen, beleidskaders, leegstand en andere planontwikkelingen.

Trends en ontwikkelingen

De detailhandel in dagelijkse artikelen is volop in beweging.
Relevante trends zijn:

- Voor het doen van de boodschappen kiest de consument enerzijds voor de grotere, goed bereikbare supermarkten met een ruime keus en een goede parkeervoorziening. Anderzijds worden ook de kleinere supermarkten in de eigen buurt of wijk bezocht.
- Over de hele linie vindt schaalvergroting plaats in de supermarktbranche. Voor een rendabel functioneren kan een groter wvo nodig zijn. Met name het aantal supermarkten tussen 1.000 m² wvo en 1.500 m² wvo is de afgelopen jaren toegenomen.
- Vooral service-supermarkten zoals Albert Heijn hebben soms de ruimte nodig om de winkel volgens de actuele standaard in te delen. Denk aan een overzichtelijke en ruim opgezette versafdeling.
- De opkomst van het online-kanaal is een extra urgentie voor fysieke supermarkten om te moderniseren. Alle facetten (omvang, bereikbaarheid en parkeervoorziening) moeten op peil zijn om de concurrentie met het online-kanaal aan te gaan.
- Mede ingegeven door corona heeft de consument meer dan ooit, behoefte aan ruim opgezette supermarkten (brede gangpaden etc.). Hier kan ook bij drukte afstand worden bewaard en voelt de consument zich veiliger.

- De afgelopen jaren is de omzet van de winkels in de dagelijkse artikelen gegroeid. De verwachting voor de komende jaren is eveneens positief.
- Weliswaar neemt ook de online-besteding toe, maar doordat dit ook geldt voor de fysieke supermarkten, blijft de verhouding tot nu toe ongeveer gelijk. Met andere woorden, de groei van online gaat tot heden niet ten koste van de fysieke supermarkten.
- De verwachting is dat de consument de fysieke supermarkt zal blijven bezoeken, maar deze moet wel up-to-date zijn met een moderne omvang (uitgebreid assortiment en ruime opzet (gemak, comfort)).

Aanbod dagelijkse artikelenzaken in verzorgingsgebied

In het verzorgingsgebied zijn 30 dagelijkse artikelenzaken aanwezig, waarvan 4 reguliere supermarkten en een minisuper (zie ook figuur 1). De totale omvang van de dagelijkse artikelensector is 6.563 m² vwo. Het zwaartepunt van het supermarktaanbod ligt in het centrumgebied van Bunschoten-Spakenburg, waar Lidl en Jumbo aanwezig zijn. Albert Heijn heeft 2 solitaire vestigingen die de zuidelijke wijken bedienen.

In tabel 1 is het winkelaanbod per 1.000 inwoners in het verzorgingsgebied weergegeven en afgezet tegen het gemid-

Tabel 1 Winkelaanbod per 1.000 inwoners verzorgingsgebied en referentiekernen²

	Verzorgings- gebied	Referentiekernen
Dagelijkse artikelen	293	402
Supermarkten	189	289

delde van referentiekernen. Hieruit blijkt dat het verzorgingsgebied verhoudingsgewijs aanzienlijk minder aanbod heeft dan gemiddeld. Hoewel dergelijke vergelijkingen enige nuance vergen, is het wel een indicatie voor een kwalitatieve behoefte aan een passend boodschappenaanbod.



Figuur 1: Planlocatie (noordelijke Albert Heijn) en bestaande reguliere supermarkten

² Kernen met 20.000 -30.000 inwoners.

Leegstand

- De analyse van de leegstand is voor de toets aan de ladder relevant. Er dient te worden getoetst of het planinitiatief niet in bestaand leegstaand vastgoed nabij andere winkels kan worden ondervangen. Voor het plan van Albert Heijn is dit niet relevant. Het betreft een beperkte uitbreiding van een supermarkt. Een alternatieve vestigingslocatie in het verzorgingsgebied is daarmee niet aan de orde. Ook is er daarmee geen alternatief leegstaand vastgoed geschikter dan de planlocatie.
- Ook is de leegstandsanalyse relevant, om eventuele onbenutte harde plancapaciteit (zie kader) voor supermarkten te ramen en mee te nemen in de effectenanalyse. In het centrum van Bunschoten-Spakenburg staat één pand van wezenlijke omvang leeg. Te weten: De Ziel 10 met een omvang van 780 m² wvo. Op deze locatie was Aldi gevestigd en is een supermarkt toegestaan.
- Het is nog niet bekend wat voor functie zich in het pand zal vestigen. De kans dat zich hier een nieuwe reguliere supermarkt vestigt is klein, gezien de beperkte omvang van de locatie en de beperkte parkeervoorziening.
- Verder is er geen leegstand qua locatie, omvang en planologische mogelijkheden geschikt voor een extra supermarkt.

Alternatieve planinitiatieven

Een analyse van de planinitiatieven is relevant. Vraag is of de aangetoonde behoefte mogelijk niet door alternatieve en planologische harde planinitiatieven wordt ingevuld. Daarnaast moeten deze eventuele ontwikkelingen worden meegenomen in de dpo-benadering. Er dient rekening te worden gehouden met de volgende ontwikkeling:

- De nieuwbouwwijk Rengerswetering wordt uitgebreid met circa 1.500 woningen en een supermarkt. De supermarkt (Vomar) krijgt een moderne omvang van circa 1.275 m² wvo. Het is BRO niet bekend of de woningbouw reeds is verrekend in de bevolkingsprognose. De supermarktontwikkeling is opgenomen in de dpo-benadering. De komst van de nieuwe moderne supermarkt, is een extra argument om de Albert Heijn supermarkt te moderniseren.
- Supermarkt Lidl heeft plannen om op de huidige locatie een nieuwe winkel te bouwen van circa 1.500 m² wvo. Dit plan heeft nog geen planologisch 'harde' status.

Planinitiatief in relatie tot beleidskaders

Het planinitiatief is getoetst aan de vigerende beleidskaders. Deze zijn ter toelichting in bijlage 2 opgenomen. Het provinciaal beleid is terughoudend in het toestaan van nieuwe detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden. De reden is om de vitaliteit van de winkelcentra te borgen en aantasting te voorkomen.

Hoewel het provinciaal beleid conservatief omgaat met nieuwe detailhandel buiten bestaand winkelgebied, zijn er wel mogelijkheden. Zo wordt onder andere de toenemende behoefte aan detailhandel als gevolg van de woningbouw genoemd. Ook wordt genoemd dat verplaatsing of uitbreiding soms nodig is voor het maatschappelijk functioneren. In dit geval is een optimalisatie wenselijk. In het gemeentelijk beleid zijn uitgangspunten/ambities opgenomen, waaruit blijkt dat de gemeente, ondernemers vooral de ruimte wil geven en inzet op een sterk centrum. Uit voorliggende studie blijkt dat het Albert Heijn-plan de consumentenverzorging optimaliseert, terwijl effecten op de structuur en het centrumgebied naar verwachting aanvaardbaar zijn.

(On)benutte harde plancapaciteit

Benutte plancapaciteit is een locatie die in gebruik is voor detailhandel en volgens het bestemmingsplan ook zo mag worden gebruikt. Onbenutte (harde) plancapaciteit is een locatie met vestigingsmogelijkheden voor detailhandel die niet worden gebruikt voor detailhandel (leegstand of ander gebruik).

Bij het inzichtelijk maken van de behoefte aan een ontwikkeling, is het betrekken van de harde plancapaciteit nodig³. Dit is aanbod dat volgt uit **onherroepelijke planologische besluiten**, ook als dat aanbod feitelijk (nog) niet is gerealiseerd. In dit geval betekent dat dus aanbod dat juridisch planologisch (direct) mogelijk is, maar (nog) **niet in Locatus is opgenomen** omdat hier (nog) geen aanbod aanwezig is. Uit de jurisprudentie⁴ blijkt dat rekening moet worden gehouden met alle harde plancapaciteit. De kwantitatieve en kwalitatieve behoefte moet in **samenhang** gezien worden. Ook voor de kwalitatieve behoefte is een confrontatie tussen vraag en aanbod nodig. Daarbij dienen kwalitatieve aspecten van het initiatief te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Denk hierbij aan **locatie** (meerwaarde voor de voorzieningenstructuur), **doelgroep** (meerwaarde voor de consumentenverzorging), **onderscheidend vermogen van het concept** en de vraag in hoeverre het initiatief (deels) een **eigen vraag** (behoefte) creëert. Dit is gedaan in hoofdstuk 1 van voorliggend onderzoek.

De kwantitatieve behoefte voor detailhandel wordt op basis van landelijke afspraken (Omzetkengetallennotitie, Retailinsiders) berekend op basis van distributief planologisch onderzoek (DPO). De koopstromen zijn gebaseerd op feitelijk koopgedrag bij feitelijk aanbod, en zijn een belangrijke bron voor deze berekening. Detailhandel creëert in algemene zin **altijd een eigen vraag**. Het simpelweg aftrekken van de harde plancapaciteit van de distributieve uitbreidingsruimte is modelmatig onjuist. Dit doet geen recht aan een verschuiving van koopstromen. Nieuw aanbod kan zorgen voor een hogere binding en/of toevloeiing. Deze **nuance is relevant** bij de afweging van de harde plancapaciteit.

³ ECLI:NL:RVS:2016:24.

⁴ ECLI:NL:RVS:2019:1668.

Kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk is een distributieplanologische benadering opgesteld (dpo). Dit is een indicatieve modelmatige verrekening van vraag en aanbod en wordt in de laddertoets ook wel de kwantitatieve behoefte benoemd.

Benadering economisch functioneren

Huidige en toekomstige marktomstandigheden verzorgingsgebied

Op basis van de vraag- en aanbodanalyse in de dagelijkse artikelensector is een benadering gemaakt van het huidig en toekomstig (2032) economisch functioneren, waarin de planontwikkeling is doorgerekend (zie rij I). Ook is een indicatief scenario toegevoegd waarin de nieuwe supermarkt Rengerswetering is doorgerekend (kolom rechts). De benadering is opgesteld voor de hele sector dagelijkse artikelen bestaande uit de supermarkten, verszaken en persoonlijke verzorging. De uitgangspunten van de berekening staan in bijlage 3. Eenvoudig uitgelegd wordt in tabel 2 de totale besteding gedeeld over alle winkelmeters. Dit leidt tot de gemiddelde vloerproductiviteit (€ per m² wvo) en geeft een **indicatie** van het economisch functioneren van de branche. Uit tabel 2 blijkt het volgende:

- Het dagelijkse aanbod in het verzorgingsgebied functioneert momenteel boven het Nederlands gewogen gemiddelde (rij J, K, L).
- Richting 2032 (zie middelste kolom) neemt het aantal inwoners en de bestedingen toe. Ook na de uitbreiding van Albert Heijn (zie rij I) blijft de gemiddelde vloerproductiviteit boven landelijk gemiddeld.

- Dit moet niet als een hard gegeven worden gezien, maar vooral als een indicatie dat het plan niet tot onaanvaardbare effecten zal leiden (zie kader, p.6.). De ruime marktmogelijkheden zijn sterke indicatoren dat er voldoende omzet te behalen blijft voor alle winkels na realisatie van het plan.
- In het scenario '2032 + Vomar' neemt de koopkrachtbinding toe als gevolg van de significante versterking. Tegelijkertijd wordt de omzet ook over meer winkelmeters verdeeld. De gemiddelde vloerproductiviteit daalt tot circa -7% onder het indicatieve gemiddelde. Een dergelijk klein verschil leidt doorgaans niet tot het verdwijnen van winkels.
- Zeker in kleinere kernen als Bunschoten kunnen dagelijkse winkels stabiel beneden het Nederlands gemiddelde functioneren, onder meer als gevolg van lagere exploitatielasten. Een afwijking tot 10 à 15% kan in deze contact nog als acceptabel worden beschouwd.

Tabel 2 Benadering huidig functioneren dagelijkse artikelensector verzorgingsgebied (Bron: zie bijlage 3)

	Berekening	2022	2032	2032 + nieuwe Vomar
A. Aantal inwoners		22.325	24.325	24.325
B. Bestedingen per hoofd (€)		2.597	2.597	2.597
C. Totale bestedingspotentieel (€ mln.)	A * B	58,0	63,2	63,2
D. Koopkrachtbinding		90%	90%	93%
E. Gebonden bestedingen (€ mln.)	C * D	52,2	56,9	58,7
F. Koopkrachttoevloeiing als aandeel van de omzet		1%	1%	1%
G. Koopkrachttoevloeiing absoluut (€ mln.)	H * F	0,5	0,6	0,6
H. Totale besteding (€ mln.)		52,7	57,4	59,3
I. Winkelvloeroppervlak (m ² wvo) ⁵		6.493	6.848	8.348
J. Omzet per m ² wvo (€)	H / I	8.125	8.400	7.125
K. Landelijk gemiddelde omzet per m ² wvo (€)		€ 7.637	7.637	7.637
L. Verschil omzet met landelijk gewogen gemiddelde		6%	10%	-7%

⁵ Exclusief apotheken. Deze zijn niet opgenomen in de berekening van de Omzetkengetallen.

Kwaliteit boven kwantiteit

Voorgaande modelmatige berekening is gebaseerd op meerdere aannames. Het gaat immers om toekomstige ontwikkelingen en op voorhand kunnen die nooit exact voorspeld worden. De uitkomsten moeten als indicatie worden gezien. Bij winkelontwikkelingen wordt steeds meer waarde gehecht aan kwalitatieve aspecten. In de ruimtelijke ordening dient op basis van ruimtelijk relevante argumenten beoordeeld te worden of het consumentenbelang op de langere termijn wordt gediend (geen duurzame ontwrichting); het gaat niet om een verslechterde concurrentiepositie voor individuele bedrijven.

Ruimtelijk-functionele effectenanalyse

De handreiking bij de Ladder schrijft voor dat een planinitiatief niet tot onaanvaardbare (leegstands)effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat mag leiden.

Effecten op supermarkten en andere winkels

Supermarkten zijn essentieel voor de consumentenverzorging (dagelijkse boodschappen). Supermarktontwikkelingen kunnen leiden tot effecten op andere supermarkten en dagelijkse winkels en zodoende is een analyse van eventuele ruimtelijk-functionele effecten als gevolg van het Albert Heijn-plan noodzakelijk. Een verruiming van Albert Heijn zal wat omzet bij andere supermarkten en in mindere mate andere winkels weghalen, maar dit effect zal niet leiden tot verdwijnen van zaken of onaanvaardbare effecten. Hierbij is het volgende relevant:

- Ten eerste zijn er aanzienlijke marktmogelijkheden aangetoond (zie tabel 2).
- Het plan betreft een uitbreiding van een bestaande supermarkt met bestaande klantenkring. Er zullen enige omzeteffecten zijn, maar deze zijn niet dusdanig dat de concurrentieposities fors verschuiven. Ook omdat het inwonertal en daarmee de bestedingen over de hele linie

groeien. De uitbreiding is vooral nodig om de winkel ruimer in te delen (bredere gangpaden, ruimere versafdeling etc.).

- Wel zal een omzeteffect wellicht wat groter zijn voor de andere Albert Heijn-supermarkt aan de Tuinfluiter in de zuidelijke wijk Blokhuiswetering. Deze supermarkt is weliswaar klein maar functioneert als wijksupermarkt prima, ook naast de vernieuwde Albert Heijn. Alleen de wijk Blokhuiswetering heeft al ca. 3.800 inwoners wat een aanzienlijk eigen consumentendraagvlak oplevert. Daarbij komt er ook besteding vanuit het zuidoostelijk deel van de kern. Daarnaast is relevant dat de initiatiefnemer beide Albert Heijn-vestigingen exploiteert. Bij de planontwikkeling zijn deze 'kannibaliserende' effecten als acceptabel afgewogen.
- Ook de effecten op andere dagelijkse aanbieders (speciaalzaken) zullen aanvaardbaar zijn. Supermarkten concurreren in eerste plaats met andere supermarkten. De verzaken zijn vooral gevestigd in het centrum van Bunschoten-Spakenburg. Gemeente zet in op een aantrekkelijk centrum waar deze voorzieningen van profiteren. Desalniettemin is het op voorhand niet uit te sluiten dat het aanbod aan verzaken krimpt als gevolg van autonome, landelijke ontwikkelingen. De eventuele sluiting van een enkele zaak zal echter geen onaanvaardbare effecten op het woon-, leef en ondernemersklimaat hebben.
- Ook de effecten buiten het verzorgingsgebied zijn beperkt. Aangezien er geen wezenlijke wijzigingen van de koopstromen plaatsvinden, worden supermarkten in andere gemeenten niet aangetast.
- Indien rekening wordt gehouden met de nieuwe supermarkt in Rengerswetering zullen de effecten gemiddeld wat groter zijn. Er vindt immers forse uitbreiding van dagelijkse aanbod plaats. Toch zullen ook in dit scenario de effecten aanvaardbaar zijn. De ontwikkelingen zorgen

voor een hogere binding, waardoor er meer bestedingen in de eigen kern blijven en plaats van naar elders stromen.

- Bovendien kunnen dagelijkse winkels in kleinere kernen als Bunschoten prima stabiel beneden het landelijk gemiddelde functioneren, onder meer als gevolg van lagere exploitatielasten. Een afwijking tot 10 à 15% kan in deze contact nog als acceptabel worden beschouwd.
- In een aanvullende memo is tevens aangetoond dat er mogelijkheden blijven bestaan om eventuele toekomstige uitbreiding van centrumsupermarkten te faciliteren.

Ruimtelijk-functionele effecten winkelstructuur Bunschoten-Spakenburg

De ruimtelijk-functionele effecten van het plan zijn per saldo positief en daarmee ruimtelijk aanvaardbaar. Hierbij is het volgende relevant:

- De modernisering van de Albert Heijn heeft een positief effect op de consumentenverzorging. Door het planinitiatief ontstaat een vernieuwde Albert Heijn-supermarkt die optimaal inspeelt op de consumentenbehoefte voor een moderne supermarkt met uitgebreid assortiment en ruime winkelopzet.
- De komst van de supermarkt in Rengerswetering is een extra argument om de Albert-Heijn up-to-date te brengen.
- Van onaanvaardbare effecten op de leegstand, dan wel het woon-, leef- en ondernemersklimaat is geen sprake.
- Bovendien zijn er mogelijkheden om eventuele toekomstige uitbreiding van centrumsupermarkten te faciliteren. Hiervoor is een aanvullende memo opgesteld.

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 1: Begrippen

BVO/WVO

- *Bruto vloeroppervlak*: Het bruto vloeroppervlak is de oppervlakte van een ruimte of groep van ruimten, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen. Meten vindt plaats op basis van NEN 2580.
- *Winkelverkoop vloeroppervlak*: alleen de voor het publiek toegankelijke ruimten (dus exclusief magazijn, kantoor, etalage, etc.).

Detailhandel (als activiteit)

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker of verbruiker.

Dagelijkse sector

Voedings- en genotmiddelen (vgm) en artikelen op het gebied van persoonlijke verzorging. In de praktijk gaat het hierbij om supermarktaanbod, aanbod in vgm-speciaalzaken, drogisterij- en parfumeriezaken.

Niet-dagelijkse sector

Winkels die artikelen verkopen met een doorgaans lagere koopfrequentie dan dagelijkse artikelen. In de praktijk gaat hierbij om winkels in huishoudelijke artikelen, kleding, mode, schoenen, sport, rijwielen, bruin- en witgoed, rijwielen, doe-het-zelf, wonen, tuinartikelen en dierenartikelen.

Bestedingspotentieel

Totaal aan toonbankbestedingen in winkels die door de inwoners van een bepaald gebied gedaan kunnen worden. Gebaseerd op inwoneraantal en gemiddelde (landelijke) netto omzet per hoofd van de bevolking.

Hoofddetailhandelsstructuur

De concentratiegebieden c.q. (winkel)centra waar beleidsmatig op wordt ingezet.

Koopkrachtbinding

Mate waarin inwoners van een bepaald gebied hun bestedingen verrichten bij winkels die in dat gebied gevestigd zijn.

Koopkrachtafvloeiing

Mate waarin inwoners van een bepaald gebied hun detailhandelsbestedingen plaatsen bij gevestigde winkels buiten dat gebied.

Koopkrachttoevloeiing

Mate waarin inwoners van buiten een bepaald gebied detailhandelsbestedingen plaatsen bij winkels die in dat gebied gevestigd zijn (aandeel omzet van buiten).

Koopstroomgegevens

Onderzoeksresultaten uit koopstromenonderzoek. In de basis wordt hiermee de koopkrachtbinding, -afvloeiing en -toevloeiing bedoeld. Ook kunnen kwalitatieve aspecten worden bedoeld, zoals koopmotieven, beoordelingen en persoonskenmerken.

Leegstand (op basis van Locatus)

Locatus registreert een pand als leegstand indien het redelijkerwijs de verwachting is dat in het (leegstaande) pand een verkooppunt in de detailhandel, horeca of consumentgerichte

dienstverlening zal terugkomen. Het betreft dus leegstand van verkooppunten en niet leegstand van uitsluitend winkels.

Plancapaciteit (hard)

In principe wordt met plancapaciteit de harde plan-capaciteit bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld. Harde plancapaciteit zijn de directe vestigingsmogelijkheden voor detailhandel die zijn vastgelegd in een juridisch bindend planologisch kader, zoals vastgestelde bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen, gebieden zonder bestemmingsplan (witte vlekken) en verleende (kruimel) omgevingsvergunningen.

Vloerproductiviteit

Gemiddelde omzet in gevestigde winkels per m² winkelvloeroppervlak (wvo).

Bijlage 2

Beleidskaders

Bijlage 2: Beleidskaders

Provinciaal beleid; Ontwerp Omgevingsvisie (2020)

De Utrechtse omgevingsvisie kent een aantal beleids-thema's. Eén daarvan is vitale steden en dorpen. Hierbinnen is benoemd dat de behoefte aan wonen en werken fors is. Door het toenemend aantal huishoudens houdt de druk op de woningmarkt aan. Het zoeken naar ruimte voor woningen, werklocaties en voorzieningen hangt samen met het zoeken naar ruimte om steden en dorpen gezond, veilig, duurzaam en bereikbaar te maken. Het beleid zet in op binnenstedelijke ontwikkeling en inbreiding voor uitbreiding. Een duurzame retailstructuur is een essentiële voorwaarde voor het behoud van de leefkwaliteit van steden.

Interim Omgevingsverordening (2020)

Het behoud van een goede retailstructuur richt zich op de nabijheid en bereikbaarheid van goede voorzieningen. Bestaande winkelgebieden moeten daarom worden behouden en versterkt. In dit beleidsstuk wordt onderscheid gemaakt in

- detailhandel buiten bestaand winkelgebied;
- bestaand winkelgebied.

De regelingen in het beleidsstuk hebben als doel om leegstand in "Bestaand winkelgebied" te voorkomen vanwege de negatieve effecten die dat kan hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving. Uitgangspunt is dat nieuwvestiging en uitbreiding van detailhandel, of het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel – zowel van reguliere als van volumineuze detailhandel – dient plaats te vinden op locaties binnen 'Bestaand winkelgebied'. Alleen wanneer wordt voldaan aan één van de voorwaarden die navolgend zijn opgenomen in artikel 9.18 lid 2, zijn deze activiteiten ook mogelijk op locaties binnen 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied'.

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties voor Detailhandel buiten bestaand winkelgebied bevat geen regels die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel dan wel het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel, **tenzij**:

- het gaat om detailhandel waaraan een aantoonbare behoefte bestaat als gevolg van een wijziging van een bestemmingsplan dat voorziet in grootschalige toevoeging van woningen of andere stedelijke ontwikkeling;
- het gaat om brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op bedrijventerreinen;
- het gaat om nieuwvestiging of uitbreiding van volumineuze detailhandel indien daarvoor aantoonbare behoefte bestaat en in de regio geen mogelijkheden voor volumineuze detailhandel aanwezig is;
- het gaat om oppervlakteneutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel die noodzakelijk is vanuit het oogpunt van hinder, veiligheid, verkeersaantrekkende werking of het maatschappelijk functioneren van het gebied en onder de voorwaarde dat de bouwvlakken van de te verplaatsen detailhandel een andere bestemming krijgen;
- het gaat om verplaatsing of uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het gebied Bestaand winkelgebied indien dit noodzakelijk is voor het maatschappelijk functioneren van het bestaande winkelgebied;
- het gaat om kleinschalige ondergeschikte detailhandel op locaties binnen Bovenlokaal dagrecreatieterrein ten behoeve van de recreatieve functies op het bovenlokaal dagrecreatieterrein;
- het gaat om detailhandel die qua aard en omvang vergelijkbaar is met detailhandel hiervoor genoemd onder a t/m f of waarvan aard en omvang geen negatieve gevolgen hebben voor detailhandel op locaties binnen Bestaand winkelgebied.

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Detailhandel buiten bestaand winkelgebied bevat regels die voorzien in een functiewijziging van bestaande detailhandelsbestemmingen naar andere functies indien:

- nog geen vergunning is aangevraagd;
- er geen zicht is op realisatie van de functie binnen 10 jaar.

De motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.

Provinciaal beleid; Retailvisie Utrecht (2018)

Deze retailvisie is een nadere uitwerking van het reeds geformuleerde Beleidskader Binnenstedelijke Ontwikkeling (2016) en de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (2016, herzien 2018). De Retailvisie Provincie Utrecht is erop gericht om detailhandelsvoorzieningen zoveel mogelijk te bundelen en te concentreren in de centra van de steden, dorpen en wijken. Op deze wijze wordt ingezet op bescherming van de bestaande winkelkernen. Deze focus op bestaande winkelgebieden is in de Interim Omgevingsverordening verankerd. Buiten deze afgebakende centra zijn in de PRV 2016 in beginsel geen mogelijkheden voor nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel toegestaan. Een relevante uitzondering op deze regel is behoefte voor detailhandel als gevolg van grootschalige stedelijke ontwikkelingen. Dit is ook opgenomen in de Interim Omgevingsverordening van de Provincie Utrecht (2020).

Gemeentelijk beleid; Economisch en toeristische visie 2021-2024 (2020)

Hert stuk kent een aantal uitgangspunten/ambities te weten:

- De profilering van de gemeente Bunschoten als aantrekkelijke gemeente voor bedrijven en medewerkers. Het creëren van ruimte om te ondernemen is een belangrijke pijler in de economische visie en het economisch beleid.

- Gemeente Bunschoten als ondernemersgerichte gemeente. Ook gaat het om de ruimte die de gemeente biedt door een kwalitatief goede dienstverlening
- De gemeente Bunschoten wil een bereikbare en gast-vrije gemeente zijn. Als gemeente willen we de omgeving leefbaar en levendig houden en het meer bezoekers en bestedingen genereren.

Het beleidsstuk zet in op een vitaal centrumgebied en noemt eerder ingezette maatregelen uit de Centrumvisie en het actieprogramma.

Centrumvisie Bunschoten – Spakenburg 2017-2023

Voor de gemeente Bunschoten is een goed functionerend centrum van Spakenburg van essentieel belang. Het centrum is de plek voor de inwoners van Bunschoten-Spakenburg om te winkelen, elkaar te ontmoeten, voor een horecabezoek of een bezoek aan de weekmarkt. Daarnaast heeft het centrum ook een belangrijke functie voor toerisme en recreatie. Het centrumgebied van Spakenburg moet compact zijn, aantrekkelijk en compleet. Het moet gaan functioneren als een centrumgebied waar de consument terecht kan voor boodschappen doen, winkelen, vermaak en verblijf passend bij de omvang en verzorgingsfunctie van Spakenburg.

Conclusie planinitiatief i.r.t. beleidskaders

Het provinciaal beleid is terughoudend in het toestaan van nieuwe detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden. De reden is om de vitaliteit van de winkelcentra te borgen en aantasting te voorkomen. In voorliggende studie zijn de eventuele effecten van de ontwikkeling onderzocht. Aange-toond is dat de winkelstructuur en het centrumgebied van Bunschoten-Spakenburg niet worden aangetast. In het plan-initiatief wordt de Albert Heijn-supermarkt gemoderniseerd. Uit voorliggende studie blijkt dat de effecten hiervan aanvaardbaar zijn.

Hoewel het provinciaal beleid conservatief omgaat met nieuwe detailhandel buiten bestaand winkelgebied, zijn er wel mogelijkheden. Zo wordt onder andere de toenemende behoefte aan detailhandel als gevolg van de woningbouw ge-noemd. Ook wordt genoemd dat verplaatsing of uitbreiding soms nodig is voor het maatschappelijk functioneren. In dit geval is een optimalisatie van de winkel nodig. In het ge-meentelijk beleid zijn uitgangspunten/ambities opgenomen, waaruit blijkt dat de gemeente ondernemers vooral de ruimte wil geven.

Europese Dienstenrichtlijn

Uit recente jurisprudentie volgt dat detailhandelsactiviteiten ge-zien moeten worden als 'dienst' in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat eventuele beperkingen die gesteld worden aan de (nieuw)vestiging van detailhandel, zeer goed gemotiveerd moeten worden. Ook eventuele vestigingsbe-perkingen die zijn opgenomen in bestemmingsplannen, zoals re-gels omtrent branchering, minimale/maximale oppervlakte of maximaal aantal vestigingen, moeten worden getoetst aan de voorwaarden uit artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen in bestemmingsplannen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

De vestigingsbeperkingen in een bestemmingsplan gelden voor eenieder, waarmee deze niet-discriminerend zijn. Ook kunnen vestigingsbeperkingen aan de eis van noodzakelijkheid voldoen als deze zijn gericht op het behoud van de leefbaarheid van het voorzieningencentrum en het voorkomen van leegstand. Dit zijn, dwingende redenen van algemeen belang. Van beide voor-noemde voorwaarden, heeft de Raad van State aangegeven dat hieraan bij bestemmingsplannen naar verwachting meestal wel aan voldaan wordt of kan worden.

Bij beantwoording van de vraag of vestigingsbeperkingen in be-stemmingsplannen evenredig zijn, moet gemotiveerd worden dat de beperkingen evenredig zijn in relatie tot het doel ervan. Dus dat ze geschikt zijn om het nagestreefde doel (behoud leef-baarheid c.q. voorkomen leegstand) te bereiken, ze niet verder dan gaan nodig en het doel niet met minder beperkende maatre-gelen bereikt kan worden. Van belang hierbij is dat in algemene zin gesteld kan worden dat de regels in een bestemmingsplan een geschikt en niet te vergaand middel zijn het doel te berei-ken. Van belang hierbij is met name de wijze waarop de regeling geformuleerd is (te vergaand beperkend of niet?) en de onder-bouwing die hieraan ten grondslag ligt. Hierbij moet het doel van de regeling duidelijk en goed gemotiveerd zijn vanuit ruimtelijke motieven.

Hoewel dit al gebruikelijk is in de Nederlandse ruimtelijke orde-ningspraktijk, is hier door de Dienstenrichtlijn nog een extra di-mensie aan toegevoegd. Het onderliggende doel (bijvoorbeeld leefbaarheid van het centrum) moet feitelijk onderbouwd zijn en men kan niet volstaan met algemene ervaringsgegevens. De motiveringseis is dus aanzienlijk zwaarder geworden. De voor-liggende toets aan de Ladder onderbouwt dat de regeling niet strijdig is met de algemene doelen van de Dienstenrichtlijn.

Bijlage 3

Uitgangspunten dpo-benadering

Bijlage 3: Uitgangspunten dpo- benadering

In de volgende tabel zijn de uitgangspunten van de dpo-benadering weergegeven.

Tabel 3 Uitgangspunten dpo-benadering

Variabele	Waarde	Bron
Inwonertal	2022: 22.325 inwoners. 2032: 24.325 inwoners. Op basis van de provinciale prognose gaan we uit van een groei met 2.000 nieuwe inwoners in 2032.	Huidige situatie: CBS, 2021; Prognose: Primos Online 2022 en bevolkingsprognose Provincie Utrecht 2021.
Bestedingen per hoofd (€)	Landelijk bedraagt de gemiddelde besteding per hoofd van de bevolking over 2018 (meest actueel) voor dagelijkse artikelen € 2.654,- (excl. BTW). Dit cijfer wordt gewoonlijk naar de lokale situatie gecorrigeerd als het inkomensniveau in het verzorgingsgebied afwijkt van het landelijke gemiddelde. Het gemiddeld inkomen per inwoner in de gemeente Bunschoten ligt 5% lager dan landelijk gemiddeld. Daarom is een correctie op het landelijke bestedingscijfer toegepast en zodoende komt de besteding uit op € 2.597,- ⁶	Notitie omzetkengetallen 2021 (Retailinsiders 2022) Gemiddeld inkomen per inwoner, 2015 (meest actueel): CBS, 2018
Koopkrachtbinding	90% - 93%.	KSO, Randstad 2021
Koopkrachttoevloeiing als aandeel van de omzet	1% in KSO Randstad 2021. Hierbij nuanceren we dat dit uitzonderlijk ligt. Ter indicatie, in referentiekernen bedraagt de toevloeiing 9%.	KSO, Randstad 2021 Economische en toeristische visie (2021).
Landelijk <u>gewogen</u> gemiddelde vloerproductiviteit (€ per m ² wvo).	Huidige situatie € 7.637,- per m ² wvo (5 jaars gemiddelde).	Notitie omzetkengetallen 2021 (Retailinsiders 2022)

⁶

Uitgaande van een prijselasticiteit van 0,4