

Rapport



# Beleidslijn supermarkten Den Helder

8 november 2023

**SWECO Nederland B.V.**  
**Business unit Stedelijke Planning**

**Onderwerp**  
**Projectnummer**  
**In opdracht van**  
**Datum**  
**Projectteam**  
**Voor meer informatie**

**Versie**

De Holle Bilt 22  
3732 HM De Bilt  
[www.sweco.nl](http://www.sweco.nl)  
Handelsregister 30129769  
Beleidslijn supermarkten Den Helder  
51015922  
Gemeente Den Helder  
8 november 2023  
Aart Jan van Duren, Ellen Scholten & Floor Planken  
Ellen Scholten  
[ellen.scholten@sweco.nl](mailto:ellen.scholten@sweco.nl)  
+31 6 82912347

Definitief

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<i>Aanleiding .....</i>	4
<i>Vragen en doel.....</i>	4
<i>Opbouw van het rapport.....</i>	4
<b>A. Beleidslijn supermarkten .....</b>	<b>5</b>
<b>1    Beleidslijn supermarkten Den Helder.....</b>	<b>6</b>
1.1 <i>Definitie supermarkt .....</i>	6
1.2 <i>De situatie in Den Helder, kiezen noodzakelijk én ruimte voor kwalitatieve versterking .....</i>	6
1.3 <i>De gewenste supermarktstructuur: supermarkten binnen de reguliere winkelstructuur .....</i>	7
1.4 <i>Omgang met supermarktinitiatieven .....</i>	8
<b>B. Context en analyses .....</b>	<b>11</b>
<b>2    Contextanalyse: Het supermarktaanbod in Den Helder in perspectief .....</b>	<b>12</b>
2.1 <i>Trends en ontwikkelingen in het supermarktlandschap .....</i>	12
2.2 <i>Detailhandels- en supermarktstructuur Den Helder.....</i>	13
2.3 <i>Bestaande beleidskaders Den Helder.....</i>	15
2.4 <i>Functioneren supermarktaanbod Den Helder.....</i>	16
<b>3    Toepassing Dienstenrichtlijn in Den Helder .....</b>	<b>20</b>
3.1 <i>Essentie dienstenrichtlijn.....</i>	20
3.2 <i>Casus Den Helder.....</i>	20
3.3 <i>Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen .....</i>	21
3.4 <i>Evenredigheid: is maatregel geschikt .....</i>	23
3.5 <i>Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?.....</i>	26
<b>C. Bijlagen .....</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1: Overzicht beleidsstukken .....</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 2: Distributieve analyse.....</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 3: Begrippenlijst.....</b>	<b>32</b>

## Inleiding

### Aanleiding

Omdat Den Helder al vanaf de tweede helft van de jaren tachtig met een bevolkingsafname te maken heeft, was de gemeente al vroeg voorbereid op een afnemende behoefte aan winkels. Den Helder liep in de aanpak van de binnenstad voorop in Nederland. Toen in andere gemeenten de focus nog lag op groei, werd in Den Helder al ingezet op een compactere en meer aantrekkelijke binnenstad. Het afgelopen decennium is hier veel in geïnvesteerd, zoals de herinrichting van de Beatrixstraat, de ontwikkeling van Halte Bellevue en de transitie van de Koningstraat naar wonen. Ook in de andere clusters, zoals de wijkwinkelcentra, het dorpscentrum van Julianadorp (waaronder De Riepel) en op Willemsoord, is ingezet op versterking van de aantrekkelijkheid, zowel van het winkelaanbod als van de fysieke omgeving. Hoe op deze en andere (deels nu nog onbekende) ontwikkelingen kan worden ingespeeld is vastgelegd in beleidsdocumenten, verordeningen en/of bestemmingsplannen. Deze documenten bieden kaders voor de ontwikkeling van een sector of van een gebied, zelfs tot op perceelsniveau (het bestemmingsplan).

De lokale detailhandelsvisie van de gemeente Den Helder, daterend uit 2007 en aangevuld in 2011, is echter verouderd. Er was een roep om nieuw detailhandelsbeleid te ontwikkelen. De gemeente koos om in 2021 geen nieuwe retailvisie op te stellen, maar een overzicht op te laten stellen van het lokale retailbeleid zoals dat in verschillende beleidsdocumenten en actieplannen is opgenomen. Bureau Stedelijke Planning, nu Business Unit Stedelijke Planning binnen Sweco, voerde in 2021 deze beleidsanalyse uit en vatte dit samen. Een van de conclusies was dat een advies over hoe om te gaan met supermarkten binnen de winkelgebieden wenselijk is. Deze voorliggende beleidslijn omvat dit advies.

### Vragen en doel

Supermarkten proberen hun positie te versterken, enerzijds door bestaande vestigingen uit te breiden, anderzijds door hun wens nieuwe winkels te openen, zowel binnen de winkelgebieden als daarbuiten. Sinds het detailhandelsbeleid uit 2007 hebben veel supermarkten binnen de gemeente Den Helder een schaa sprong gemaakt. Ook nu zijn er supermarkten met optimalisatiewensen.

Het paraplubestemmingsplan supermarkten is weliswaar actueel, maar geeft niet op alle vragen antwoord. Het plan geeft slechts antwoord op de vraag waar supermarkten niet geoorloofd zijn (buiten de reguliere winkelgebieden), maar geeft geen antwoord op de vraag naar aantal, omvang en locatie van de supermarkten binnen de winkelgebieden.

Deze beleidslijn geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

*Hoe gaat de gemeente Den Helder om met supermarktinitiatieven?*

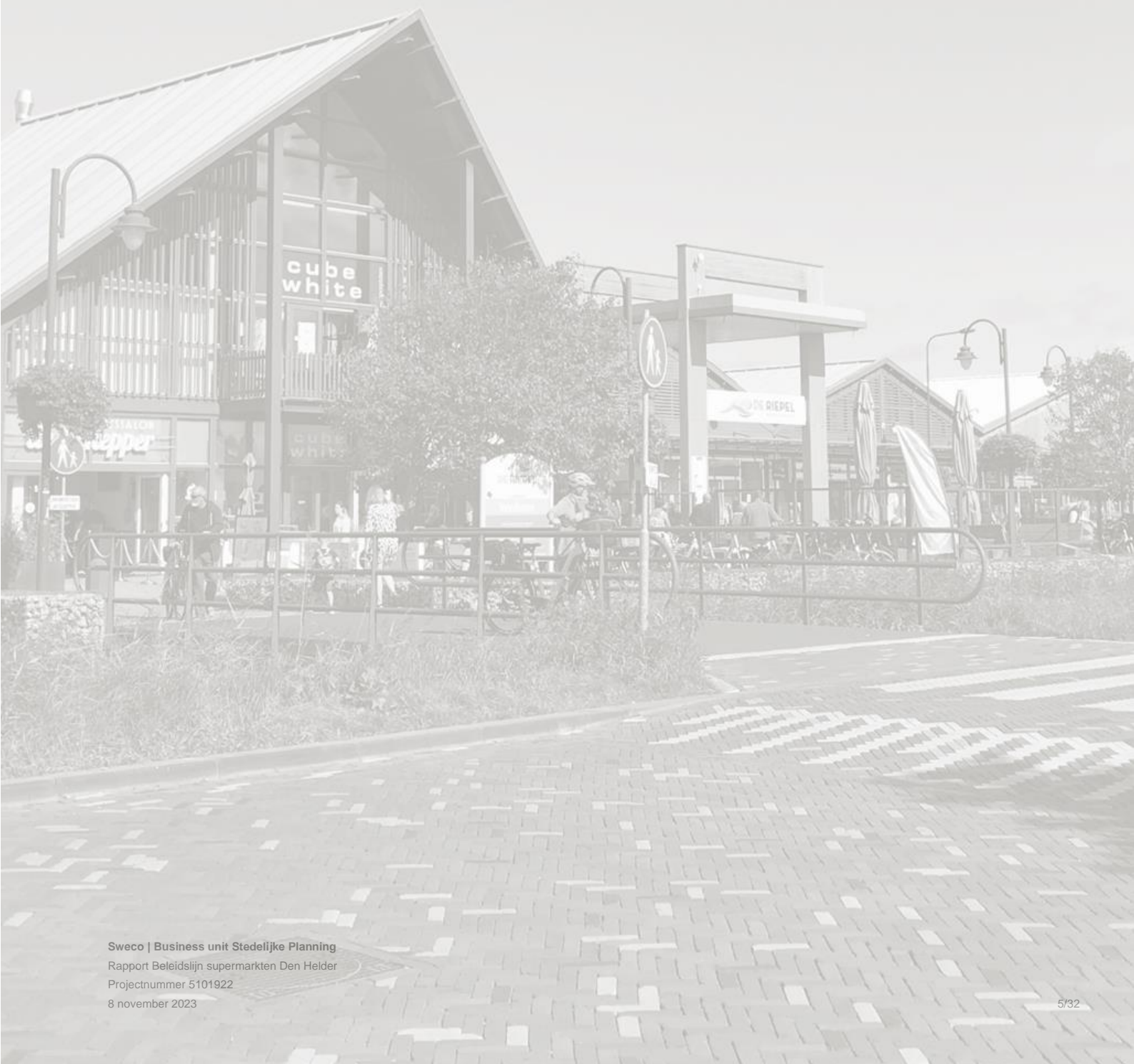
Deze vraag leggen we tweeledig uiteen. Enerzijds gaat het om nieuwvestiging versus uitbreiding van bestaande supermarkten. En anderzijds gaat het om initiatieven in de binnenstad van Den Helder en initiatieven binnen de andere reguliere clusters van Den Helder.

Met het antwoord op de hoofdvraag ontstaat er een duidelijke ontwikkelrichting. Dit biedt houvast aan supermarkten én de gemeente Den Helder. Deze duidelijkheid draagt bij aan een toekomstbestendige en vitale detailhandelsstructuur.

### Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Deel A omvat hoofdstuk 1 met de Beleidslijn supermarkten, waarin de gewenste supermarktstructuur en de omgang met initiatieven aan bod komen. Deel B bevat de context en analyses voor deze beleidslijn. In hoofdstuk 2 komen de trends en ontwikkelingen, het huidige aanbod, bestaande beleid en het kwantitatieve functioneren aan bod. In hoofdstuk 3 is de verdiepte onderbouwing aan de Europese Dienstenrichtlijn opgenomen. In deel C zijn de bijlagen opgenomen.

# A. Beleidslijn supermarkten



# 1 Beleidslijn supermarkten Den Helder

In dit hoofdstuk formuleren we de beleidslijn voor de supermarkten in de gemeente en beargumenteren we deze. Waar nodig verwijzen we naar specifieke onderbouwing in dit rapport. Voor een deel van de beleidslijn geldt dat deze in het omgevingsplan verwerkt dient te worden.

## 1.1 Definitie supermarkt

In het paraplubestemmingsplan supermarkten (2022) is een supermarkt als volgt gedefinieerd: “een zelfbedieningswinkel, waar een breed assortiment algemene en verse levensmiddelen en voedingsmiddelen (waaronder verse groente, brood, vlees en huishoudelijke artikelen) worden verkocht, al dan niet met een additioneel assortiment non-food.”

In deze beleidslijn scherpen we deze definitie aan op basis van de maatvoering. Een reguliere supermarkt is minimaal ongeveer 500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlakte (m<sup>2</sup> wvo), maar meestal groter dan 800 m<sup>2</sup> wvo. Het reguliere supermarktaanbod heeft een veel grotere ruimtelijke impact dan de kleinschalige supermarkten. In onderstaande figuur vatten we dat samen.



Figuur 1 Definitie supermarkten in de Beleidslijn supermarkten

## 1.2 De situatie in Den Helder, kiezen noodzakelijk én ruimte voor kwalitatieve versterking

### Kiezen is noodzakelijk voor een toekomstbestendige supermarktstructuur

De algemene boodschap is gezien de trends geen verrassende. Detailhandel staat landelijk onder druk door trends als online shoppen, het terugtrekken van retailers naar de grootste winkelgebieden en een (mede daardoor) steeds kritischer wordende consument als het gaat om ‘winkelen’. Specifiek voor supermarkten geldt dat deze sector weliswaar minder onder druk staat dan de recreatieve sector, maar dat de situatie in Den Helder anders is dan in grote delen van de rest van Nederland. De combinatie van een naar verwachting krimpend inwoneraantal en een momenteel al fors supermarktaanbod binnen de gemeente, maakt dat er voorzichtig om moet worden gegaan met de bestaande supermarktstructuur. Kiezen is dan ook noodzakelijk. Wij pleiten voor:

- kiezen voor de winkelgebieden;
- kiezen voor de bestaande (supermarkt)structuur; en
- kiezen voor kwaliteit.

## De ambitie: het behouden en waar nodig versterken van een vitale structuur

Hoofdambitie van de gemeente Den Helder is het behouden en waar nodig versterken van een evenwichtige, vitale en hoogwaardige detailhandelsstructuur. Deze ambitie kunnen we onderverdelen in een drietal deelambities:



1. **Duurzame structuur en ruimtegebruik.** De winkelcentra moeten in omvang en samenstelling passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster. Indien het (winkel)gebied te groot of te klein is voor deze functie, is optimalisering passend. Hetzelfde geldt voor de supermarkten. Optimalisering kan bijvoorbeeld door het zoeken naar een aantrekkelijke indeling en lay-out binnen de huidige contouren van het winkelgebied. Een winkelgebied functioneert het beste met aaneengesloten voorzieningen en een beperkte leegstand. Daarnaast is het essentieel om zorgvuldig om te gaan met de effecten voor onder meer verkeersstromen, parkeren en logistiek.



2. Zo veel mogelijk **clusteren** van detailhandel (en andere publieksvoorzieningen). Dit geldt ook voor de supermarkten. Zij vormen de ankerpunten in de winkelgebieden en zorgen voor een frequente stroom aan klanten. Buiten de centrumgebieden zijn daarom ook geen mogelijkheden voor supermarkten<sup>1</sup>.



3. **Het bieden van ruimte voor dynamiek binnen de detailhandelsstructuur.** We bieden ruimte aan de bestaande supermarkten voor een kwalitatieve versterking. Ook als zij innovatieve ontwikkelingen als blurring concepts of een meer multifunctionele invulling wensen, staan we hier in beginsel positief tegenover. Daarbij is van belang dat deze ontwikkelingen een meerwaarde hebben voor de reguliere detailhandelsstructuur en geen afbreuk daaraan doen. Kwalitatieve versterking van de bestaande supermarkten binnen de structuur staat boven het toestaan van nieuwe ontwikkelingen binnen de clusters.

## 1.3 De gewenste supermarktstructuur: supermarkten binnen de reguliere winkelstructuur

### Lijn paraplubestemmingsplan supermarkten: supermarkten binnen de structuur

Om de ambities voor Den Helder te behalen, betekent dit dat primair wordt gestreefd naar optimalisering van voorzieningen in de reguliere winkelcentra. Dit zijn de binnenstad van Den Helder en de ondersteunende wijk- en buurtstructuur. Op basis van de Evaluatie Kadernota Detailhandel 2007 (Nieuwe tijden, nieuwe kansen d.d. 17 oktober 2011) en de Regionale Retailvisie Kop van Noord-Holland 2018 streeft de gemeente Den Helder naar concentratie van de supermarkten in deze bestaande reguliere winkelgebieden.

Omdat het in een aantal bestemmingsplannen planologisch mogelijk was om supermarkten buiten de bestaande winkelgebieden te vestigen heeft de gemeente in 2022 het paraplubestemmingsplan supermarkten opgesteld. Dit paraplubestemmingsplan voor de gemeente Den Helder is een planologische regeling waarin het vestigen van supermarkten buiten de bestaande winkelgebieden wordt uitgesloten, daar waar ze op basis van het beleid niet gewenst zijn.

### Binnenstad heeft een andere functie dan de ondersteunende structuur

We maken in deze beleidslijn het onderscheid tussen de binnenstad van Den Helder als hoofdwinkelgebied van de gemeente enerzijds en de ondersteunende structuur anderzijds. Tot deze ondersteunende structuur behoren de drie ondersteunende wijk- en buurtclusters in Den Helder (Marsdiepstraat, Duinpassage en Schootenplaza) en de twee clusters in Julianadorp (het centrum van Julianadorp bestaande uit de Riepel en het Loopuytpark, en Dorperweerth).

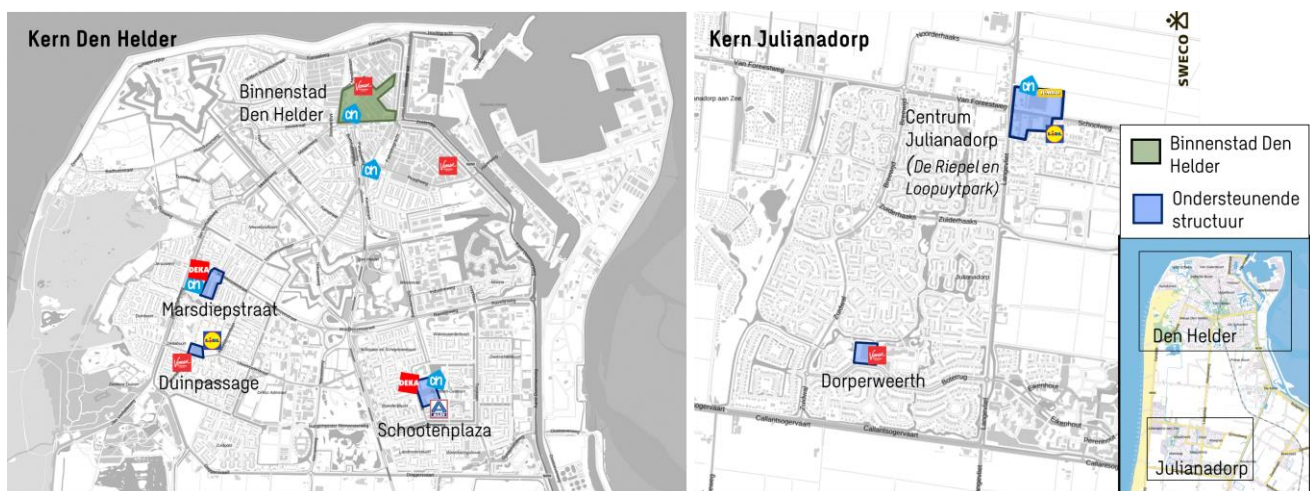
De binnenstad van Den Helder is het recreatieve detailhandelscluster binnen de gemeente met een functie voor alle inwoners van de gemeente en daarbuiten. Die positie kan worden versterkt door nog meer dan nu het geval is een mix van publieksfuncties te creëren. Ook de kracht en positie van de supermarkten kan hier beter. Door in te zetten op supermarkten op de juiste plekken in de binnenstad kunnen deze hier goed functioneren én een impuls voor de binnenstad betekenen. De supermarkten kunnen aan de flanken van het centrumgebied als ankers voor de binnenstad fungeren, vaak in combinatie met de bijbehorende

<sup>1</sup> In lijn met paraplubestemmingsplan supermarkten (2022)

parkeerplaatsen. Met die functie van ankers komt een potentiële passantenstroom op gang waar andere stadsverzorgende winkels en voorzieningen van kunnen profiteren.

De ondersteunende structuur heeft een andere functie en aanbod dan de binnenstad van Den Helder, meer gericht op de dagelijkse voorziening van de inwoners van de wijk. Hierbinnen zijn nog wel verschillen zichtbaar. Zo heeft het centrum van Julianadorp een groter niet-supermarktaanbod dan bijvoorbeeld de Duinpassage in Den Helder. Voor alle clusters geldt echter dat de supermarkten het belangrijkste bezoekdoel zijn en de centra dus voornamelijk een boodschappenfunctie hebben. In een context waarbij de supermarkt aangevuld wordt met ondersteunend dagelijks aanbod in de vorm van bijvoorbeeld een bakker en viswinkel en enkele niet-dagelijkse winkels. Dit zijn veelal winkels met frequent benodigde artikelen zoals de bloemenzaak en winkel met huishoudelijke artikelen. Daarnaast zijn er enkele diensten en soms wat horeca gevestigd. Door dit aanbod en ligging functioneren de centra vaak als ontmoetingsplek of hart van dorp of wijk.

In Den Helder is het supermarktaanbod fijnmazig te noemen: de meeste bewoners van de gemeente kunnen binnen een straal van 750 meter kiezen uit een of meer supermarkten.



Figuur 2 De reguliere detailhandelsstructuur van Den Helder en de gevestigde supermarkten (oktober 2023)  
Bron: PDOK, achtergrondkaart; Locatus september 2023; Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020; Bewerking: Sweco

### Supermarkten buiten de structuur

Naast de supermarkten binnen de reguliere detailhandelsstructuur van de gemeente Den Helder, zijn er ook nog twee supermarkten hierbuiten gevestigd. Het gaat om Vomar Vijzelstraat en Albert Heijn Meeuwenlaan. Beide hebben een functie binnen het supermarktlandschap van Den Helder. Door de solitaire ligging dragen zij echter niet bij aan een vitale detailhandelsstructuur binnen de gemeente. Uitbreidingen of nieuwvestiging van supermarkten buiten de reguliere detailhandelsstructuur zijn dan ook niet wenselijk. De twee bestaande supermarkten worden geconsolideerd in hun huidige omvang.

## 1.4 Omgang met supermarktinitiatieven

In lijn met de ambitie voor een vitale detailhandelsstructuur en de wens om ruimte te bieden voor dynamiek en een kwaliteitsslag binnen deze structuur, staat de gemeente positief tegenover de optimalisatiewensen van bestaande supermarkten binnen de structuur. Er zijn ook redenen waarom we niet kiezen voor het volledig loslaten van regels binnen de reguliere detailhandelsstructuur. De belangrijkste zijn:

- De gemeente Den Helder heeft te maken met krimp, waardoor het draagvlak en daarmee ook het bestedingspotentieel, voor de supermarkten afneemt;
- De gemeente kent momenteel al een fors supermarktaanbod dat in kwantitatieve zin al groter is dan de behoefte rechtvaardigt;
- Binnen de structuur is een divers en ook naar formule gedifferentieerd supermarktaanbod aanwezig, waardoor er voor bewoners en bezoekers aan de gemeente een ruime keuze is.



In deze paragraaf omschrijven we aan welke voorwaarden de initiatieven moeten voldoen om positief beoordeeld te worden. Daarbij geldt steeds dat optimalisatie van reeds bestaande supermarkten boven nieuwvestiging gaat.

### Nieuwvestigingsmogelijkheden beperkt

Omdat de gemeente Den Helder een fijnmazige detailhandelsstructuur kent en het supermarktaanbod in kwantitatief opzicht groter is dan de vraag rechtvaardigt, achten wij in beginsel nieuwvestiging van reguliere supermarkten niet gewenst in de ondersteunende structuur. De gemeente Den Helder wil zich primair inzetten op het bestaande aanbod en indien nodig optimalisatie van gevestigde supermarkten faciliteren. Kwalitatief kunnen er echter wel argumenten zijn om nieuwvestiging onder voorwaarden binnen de reguliere detailhandelsstructuur te faciliteren:

- Als het gaat om een verplaatsing van een supermarkt die momenteel buiten de reguliere detailhandelsstructuur gevestigd is. Deze meters kunnen dan opgepakt worden en een plek krijgen binnen de structuur, in de binnenstad of in de ondersteunende structuur. Zo hebben deze bestaande winkelmeters met een nieuwe vestiging binnen de detailhandelsstructuur een positief effect op het andere aanbod in de clusters. Voorwaarde is wel dat de huidige locatie van de solitaire supermarkt zijn bestemming verliest;
- Als het gaat om supermarktinitiatieven in de binnenstad, onder strikte voorwaarden. Deze lichten we hierna toe.

Er wordt **geen medewerking verleend aan supermarktinitiatieven buiten de reguliere detailhandelsstructuur**. Initiatieven die voorzien in de realisering of uitbreiding van verspreid (of solitair) gevestigde supermarkten zijn niet mogelijk.

### Binnenstad Den Helder

In de binnenstad van Den Helder hebben supermarkten op de juiste plek, aan de flanken van het centrumgebied, een functie als ankerpunt voor binnenstadsbezoek. Vaak is hiervoor de combinatie met de bijbehorende parkeergelegenheden essentieel. In de huidige situatie is dat in de binnenstad niet altijd het geval, maar nieuwe initiatieven voor reguliere supermarkten dienen hieraan wel getoetst te worden

Initiatieven voor nieuwe supermarkten in de binnenstad van Den Helder dienen in ieder geval gewogen te worden aan de volgende randvoorwaarden:

- De locatie vormt een ankerpunt aan de rand van de binnenstad van Den Helder. Hier komt een potentiële passantenstroom op gang waar andere winkels en voorzieningen van kunnen profiteren;
- Op deze plek heeft de supermarkt een positief effect op het binnenstadsbezoek van Den Helder;
- Er is voldoende parkeergelegenheid beschikbaar;
- De ontwikkeling heeft geen leegstand binnen de reguliere detailhandelsstructuur als gevolg;
- Er zijn geen negatieve (ruimtelijke) effecten op de fysieke leefomgeving als gevolg van de ontwikkeling, denk hierbij aan verkeersveiligheid, verkeersstromen, parkeren en logistieke afwikkeling;
- De contouren van het centrumgebied worden met het initiatief niet opgerekt.

Qua maatvoering leggen we in de binnenstad dan ook geen maximum metrage op per supermarkt. Het is aan de betreffende supermarktorganisatie zelf om tot een passende maat en invulling te komen voor de binnenstad van Den Helder.

### Ondersteunende structuur

In de ondersteunende structuur van de wijk- en buurtcentra van Den Helder en Julianadorp hebben de supermarkten de functie als het hart van de wijk. Elke wijk heeft zo'n hart nodig en in de gemeente Den Helder is deze ruimtelijke spreiding momenteel goed op orde en in balans. Nagenoeg elke inwoner heeft binnen korte afstand (ca. 750 meter) toegang tot een winkelgebied met één of meer supermarkten.

Binnen de clusters van de ondersteunende structuur zoeken de supermarkten vaak naar optimalisatie. Voor de bestaande supermarkten staat de gemeente hier in beginsel positief tegenover. Net als voor de binnenstad geldt dat het initiatief aan (ruimtelijke) randvoorwaarden moet voldoen, zoals op het gebied van verkeer, parkeren en logistiek. Daarnaast zijn er nog enkele extra randvoorwaarden die specifiek gelden voor de ondersteunende structuur:

- De individuele supermarkt is kleiner dan 2.000 m<sup>2</sup> wvo. Zo behouden de supermarkten hun functie binnen de ondersteunende structuur en krijgen zij geen wijkoverstijgende functie (ofwel kernverzorgend) die met de binnenstad van Den Helder concurreert. Grotere supermarkten zijn voorbehouden aan het hoofdwinkelgebied dat een stadsverzorgende functie vervult. Eens in de ca. vijf jaar heroverweegt de gemeente of de maat nog passend is gezien de trends en ontwikkelingen;
- Binnen het winkelgebied blijven er units beschikbaar voor aanvullende voorzieningen die profiteren van de aantrekkingskracht van de supermarkt. Voorkomen moet worden dat het centrum alleen maar uit supermarktaanbod bestaat.

### Afwegingskader in beeld

Wanneer we uitgaan van het beginsel dat versterking van de gewenste structuur in de gemeente voorop staat bij de beoordeling van supermarktinitiatieven en dat nieuwe reguliere supermarkten alleen (onder strikte voorwaarden) wenselijk zijn in het centrumgebied en niet in de ondersteunende structuur, komen we tot het volgende afwegingskader.

Type cluster	Type initiatief	Oordeel	Randvoorwaarden (allemaal verplicht)
Binnenstad Den Helder	Optimalisatie	✓ Ja, mits	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Er is voldoende parkeergelegenheid beschikbaar;</li> <li>b) Heeft geen leegstand tot gevolg;</li> <li>c) Geen negatieve (ruimtelijke) effecten als gevolg van de ontwikkeling, denk aan verkeersveiligheid, verkeersstromen, parkeren en logistieke afwikkeling;</li> <li>d) De contouren van het centrumgebied worden niet opgerekt.</li> </ul>
	Nieuwvestiging	✓ Ja, mits	
Ondersteunende structuur (Schootenplaza, Marsdiepstraat, Duinpassage, Centrum Julianadorp en Dorperweerth)	Optimalisatie	✓ Ja, mits	<ul style="list-style-type: none"> <li>In aanvulling op a t/m d onder optimalisatie binnenstad: <ul style="list-style-type: none"> <li>e) De locatie vormt een ankerpunt aan de rand van de binnenstad van Den Helder. Er komt een passantenstroom op gang waar andere voorzieningen van profiteren;</li> <li>f) Op deze plek heeft de supermarkt een positief effect op het binnenstadsbezoek van Den Helder.</li> </ul> </li> <li>In aanvulling op a t/m d onder optimalisatie binnenstad: <ul style="list-style-type: none"> <li>g) Is kleiner dan 2.000 m<sup>2</sup> wvo</li> <li>h) Er binnen cluster units beschikbaar blijven voor niet-supermarkt aanbod</li> </ul> </li> </ul>
	Nieuwvestiging	✗ Nee, tenzij	
Buiten reguliere structuur	Nieuwvestiging of optimalisatie	✗ Niet toegestaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het gaat om een verplaatsing vanaf een solitaire locatie</li> <li>• En deze achtergebleven solitaire locatie wordt wegbestemd</li> </ul>

Figuur 3 Afwegingskader supermarktinitiatieven binnen de gemeente Den Helder

Bron: Sweco

## B. Context en analyses



## 2 Contextanalyse: Het supermarktaanbod in Den Helder in perspectief

### 2.1 Trends en ontwikkelingen in het supermarktlandschap

Detailhandel is een branche die altijd aan ontwikkelingen onderhevig is, denk momenteel bijvoorbeeld aan de toename van online en de effecten daarvan op de fysieke winkelstructuur. Hieronder behandelen we de belangrijkste trends en ontwikkelingen binnen de supermarktsector of die van invloed zijn op het supermarktlandschap.

Landelijke trends en ontwikkelingen supermarkten en detailhandel	
	<p><b>Food wint aan belang</b></p> <p>Waar de niet-dagelijkse detailhandel door generieke ontwikkelingen onder druk staat, drukt de foodsector juist een steeds grotere stempel op winkelgebieden in de grote stad. De jonge en hoogopgeleide bevolking met grootstedelijke levensstijl identificeert zich sterk met zijn eetgedrag. Langzaam begint deze ontwikkeling zich over het land te spreiden, maar we zien dat de ontwikkeling het snelst plaatsvindt in de Randstad en in de studentensteden.</p>
	<p><b>Supermarkten profiteren</b></p> <p>Albert Heijn liep in de jaren negentig voorop met een assortiment dat aansloot bij de behoeften van de klant (gemak, vers, kwaliteit). Inmiddels maken de andere formules met aangepaste concepten een inhaalslag en groeit de omzet in de fysieke supermarkt nog steeds.</p>
	<p><b>Versspeciaalzaken onder druk</b></p> <p>Supermarkten worden steeds belangrijker in de distributie van levensmiddelen. Ruim 85% van de bestedingen in levensmiddelen wordt gedaan in de supermarkt. Supermarkten besteden daarnaast steeds meer aandacht aan hun versafdelingen. Het gevolg: versspeciaalzaken staan al jarenlang onder druk. Onder invloed van de coronacrisis beleefden de versspeciaalzaken een opleving, maar deze is niet blijvend gebleken.</p>
	<p><b>Schaalvergroting</b></p> <p>Minder, maar grotere supermarkten. Naar de huidige maatstaven zijn full-service en discount supermarkten van minder dan 1.200 m<sup>2</sup> wvo te klein en hebben een te weinig gedifferentieerd aanbod om aantrekkelijk te blijven voor de consument. Er is sprake van enerzijds uitval aan de onderkant (de kleine buurt- en dorpsverzorgende supermarkten) en anderzijds opwaardering aan de bovenkant (vergroting/relocatie).</p>
	<p><b>Sluitingen en faillissementen zetten centra onder druk</b></p> <p>Het detailhandelslandschap verandert. Met name de niet-dagelijkse detailhandel staat onder druk. Verschillende formules sluiten (veel van hun) vestigingen. Denk aan Zeeman die zich terugtrekt naar de binnensteden en niet meer vanzelfsprekend in de wijkstructuur aanwezig is. Andere formules gaan failliet. De meeste klappen vallen in het middensegment. De afgelopen jaren gingen formules als Didi, Score, Kijkshop, Charles Vögele, MS Mode, Scapino, Miss Etam, Big Bazar en BCC failliet. Deze trend volgt met name uit de opkomst van online en is door corona in een stroomversnelling geraakt.</p>
	<p><b>Grote impact e-commerce</b></p> <p>In de Randstad en Noord-Brabant wordt ca. 6% van de totale bestedingen in dagelijkse artikelen online gedaan (KSO2021). Een verdere groei zal niet uitblijven, ook lokale supermarkten moeten inspelen op de veranderende wensen van de consument en ze bedienen met bijvoorbeeld een goede webshop. Daarnaast kwam ook flietsbezorging (het bezorgen van boodschappen binnen 10 minuten vanuit zogenaamde darkstores met elektrische fiets) op in coronatijd.</p>
	<p><b>Nieuwkomers binnen de foodsector</b></p> <p>Nieuwkomers van binnen de sector komen op in de foodbranche. Aanbieders als Stach richten zich op een specifieke markt die zich bewust is van zijn eetgewoonten en identiteit. Daarnaast zijn er nieuwkomers vanuit de horeca. Restaurants bieden hun producten aan om thuis te consumeren (Uber Eats en Thuisbezorgd.nl)</p>
	<p><b>Supermarkten als vertheaters</b></p> <p>Met de ontwikkeling van e-commerce zien we supermarkten steeds meer evolueren van bulksupermarkten naar zogenaamde vertheaters. Voorbeelden zijn de vestigingen van Albert Heijn XL, de Jumbo Foodmarkt en de Dekamarkt World of Food. In deze vestigingen domineert het versaanbod, al dan niet in bereide vorm (maaltijden). De vermenging met horeca is in deze vestigingen groot.</p>

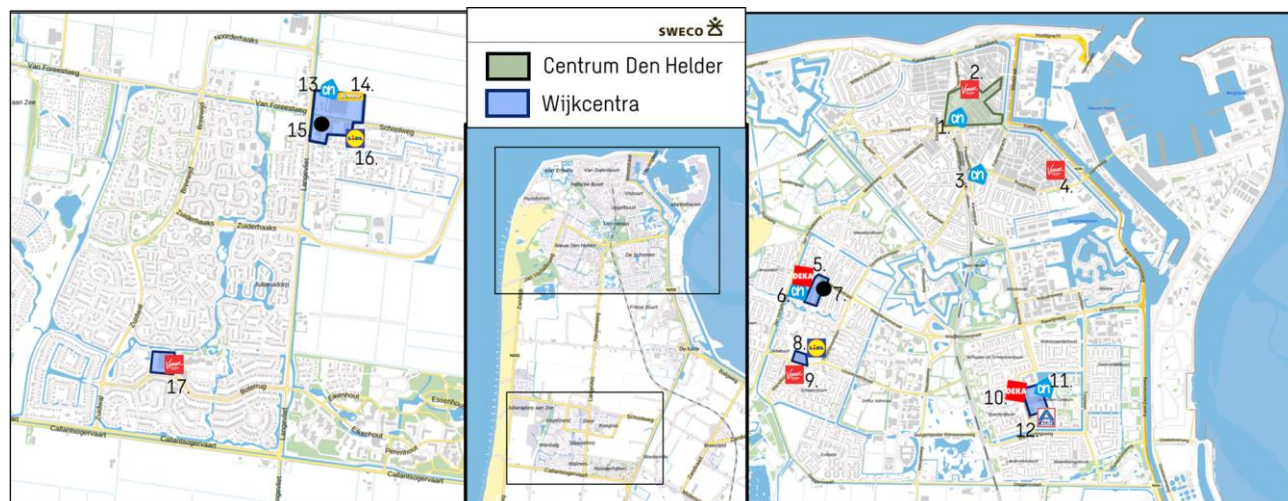
## 2.2 Detailhandels- en supermarktstructuur Den Helder

### Detailhandelsstructuur en situering supermarkten

In totaal kent de gemeente Den Helder 17 supermarkten, waarvan 15 reguliere supermarkten betreffen. Het grootste deel hiervan is gevestigd in de kern Den Helder (12 supermarkten). In totaal omvat de supermarktsector in de gemeente een metrage van 19.408 m<sup>2</sup> wvo, waarvan 13.491 m<sup>2</sup> wvo is gevestigd in de kern Den Helder (12 vestigingen) en 5.917 m<sup>2</sup> wvo in Julianadorp (5 vestigingen). De meeste supermarkten zijn gevestigd binnen bestaande winkelclusters. Slechts twee (Albert Heijn Meeuwenstraat en Vomar Vijzelstraat) zijn solitair gevestigd.

De gemeente Den Helder kent in totaal zes reguliere winkelclusters. Van deze zes reguliere winkelclusters zijn er vier gelegen in Den Helder en twee in Julianadorp. Van de zes clusters heeft het centrum van Den Helder een andere functie dan de overige gebieden.

- **Binnenstad Den Helder** (36.719 m<sup>2</sup> wvo). In het centrum van Den Helder zijn momenteel twee supermarkten gevestigd, waar dit er in het verleden vier waren. Naast de twee gevestigde supermarkten zal er zich bij herontwikkeling van de Kroonpassage een derde supermarkt vestigen in het gebied. Naast een centrumgebied voor boodschappen heeft het centrum ook een recreatieve functie en kent het de grootste concentratie Mode & Luxe in de gemeente.
- **Wijkcentra**. Den Helder kent naast het centrum nog drie wijkcentra waar de supermarkten de belangrijkste trekkers zijn. Alle centra kennen twee of meer supermarkten. Verschillende supermarkten in de wijkcentra zijn recentelijk verbouwd of hebben de wens om in de toekomst verder uit te breiden.
- **Julianadorp**. Julianadorp kent twee winkelclusters, het centrum Julianadorp (winkelcentrum de Riepel en het Loopuytpark) waar vier supermarkten gevestigd zijn en Dorperweerth. In winkelcentrum de Riepel zijn momenteel twee supermarkten gevestigd, daarnaast zijn aan de overzijde van de weg nog twee supermarkten gevestigd. Het centrum van Julianadorp is met De Riepel en het Loopuytpark het grootste winkelcluster in Julianadorp. Het deel De Riepel heeft hoofdzakelijk een boodschappenfunctie en het Loopuytpark meer dat als rand van het centrum (waar supermarkten uitgesloten zijn) met horeca, diensten en kleinschalige detailhandel. Het andere winkelcluster, Dorperweerth, kent een supermarkt met ondersteunend dagelijks aanbod.



Figuur 4 Detailhandels- en supermarktstructuur gemeente Den Helder

Bron: PDOK Achtergrondkaart; Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020; Locatus September 2023

Nr.	Formule	Adres	Kern	M <sup>2</sup> wvo	Cluster
1.	Albert Heijn	Julianaplein 9	Den Helder	1.067	Binnenstad Den Helder
2.	Vomar	Koningdwarsstraat 70	Den Helder	1.257	Binnenstad Den Helder
3.	Albert Heijn	Meeuwenstraat 2	Den Helder	1.680	Solitair / buiten structuur
4.	Vomar	Vijzelstraat 191	Den Helder	760	Solitair / buiten structuur
5.	DekaMarkt	Marsdiepstraat 260	Den Helder	1.185	Marsdiepstraat
6.	Albert Heijn	Marsdiepstraat 262	Den Helder	1.630	Marsdiepstraat
7.	AAMO Market*	Marsdiepstraat 303	Den Helder	165	Marsdiepstraat
8.	Lidl	Texelstroomlaan 128	Den Helder	1.140	Duinpassage
9.	Vomar	Texelstroomlaan 116	Den Helder	1.620	Duinpassage
10.	DekaMarkt	Vrede en Vrijheid 2	Den Helder	1.132	Schootenplaza
11.	Albert Heijn	Vrede en Vrijheid 19	Den Helder	1.220	Schootenplaza
12.	Aldi	Vrede en Vrijheid 12-16	Den Helder	635	Schootenplaza
13.	Albert Heijn	Schoolweg 15	Julianadorp	1.658	Centrum Julianadorp (in De Riepel)
14.	Jumbo	Schoolweg 63	Julianadorp	1.144	Centrum Julianadorp (in De Riepel)
15.	Budget Food*	Loopuytpark 2	Julianadorp	480	Centrum Julianadorp
16.	Lidl	Schoolweg 20	Julianadorp	1.150	Centrum Julianadorp
17.	Vomar	Drooghe Bol 1026	Julianadorp	1.485	Dorperweerth

Tabel 1 Supermarkt aanbod Gemeente Den Helder - \* Deze twee supermarkten kunnen binnen de definitie van hoofdstuk 1.1. worden gezien als kleinschalige supermarkten

Bron: Locatus september 2023

## Ontwikkelingen in het supermarktlandschap van Den Helder

In de gemeente Den Helder spelen de volgende supermarktontwikkelingen:

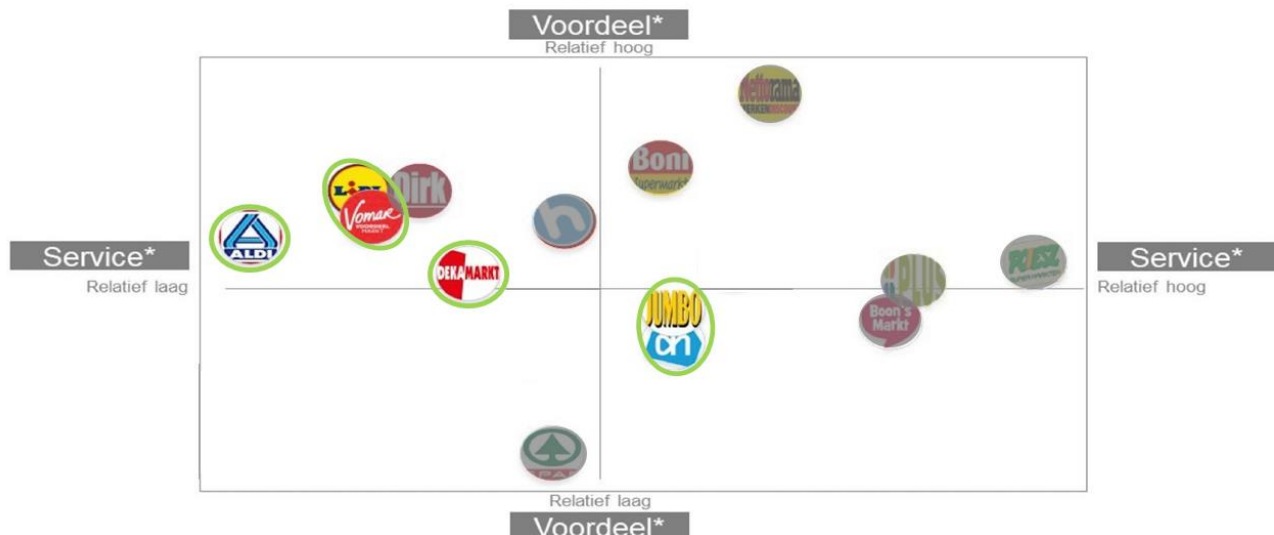
- De Lidl in Julianadorp heeft een vergunning voor een inpandig uitbreiding in Julianadorp. Naast uitbreiding van de winkel zal ook uitbreiding van de parkeermogelijkheden plaatsvinden.
- Albert Heijn in Schootenplaza heeft een aanvraag ingediend voor uitbreiding en verplaatsing van het gangpad. Dit is momenteel rechtelijk gezien niet mogelijk door de beperkingen van de supermarktafbakeningen in het bestemmingsplan. In het geldende bestemmingsplan zijn de locaties van de supermarkten in Schootenplaza vastgelegd, de gewenste uitbreiding bevindt zich buiten de huidige supermarktafbakening
- In het centrum van Den Helder wenst een supermarkt te openen in de te herontwikkelen Kroonpassage. De supermarkt wenst hierbij de planologische meters van de voormalige Dekamarkt in de binnenstad in te zetten.
- Onlangs heeft Aldi getracht een supermarkt te vestigen op PDV-cluster Ravelijn. Deze is tot nog toe afgewezen op basis van de paraplubestemmingsplan en beleid, die vestiging van supermarkten op het PDV-cluster tegengaat.
- Vomar in de Dorperweerth onderzoekt de mogelijkheid om de supermarkt uit te breiden. Eerst werd onderzocht of zij aan de achterzijde konden uitbreiden, maar nu kijkt men naar de mogelijkheid voor het inpandig uitbreiden van de supermarkt.

Daarnaast hebben recent de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Lidl Duinpassage is vorig jaar uitgebreid, door het betrekken van oude winkelpanden bij de bestaande supermarkt. Ook is het parkeren uitgebreid.
- Dekamarkt in Schootenplaza is recentelijk intern verbouwd en uitgebreid binnen de bestaande kavel.

## Veel supermarkt(segment)en in de gemeente

In de gemeente is een breed aanbod aan supermarkten te vinden, met zowel full service supermarkten (hoge service / minder voordelig) als winkels met een scherpe prijs en lager serviceniveau. Dit vergroot de keuzemogelijkheid voor de inwoners, ook binnen centra. In de centra waar meer dan één supermarkt gevestigd vullen de verschillende supermarkten elkaar aan op zowel het niveau van service als op prijsniveau vaak goed aan.





Figuur 5 Positioneringsmatrix supermarkten op voordeel en service met groen omcirkeld de in Den Helder gevestigde formules  
Bron: GFK Supermarktrapport 2020

## 2.3 Bestaande beleidskaders Den Helder

De gemeente Den Helder kent een groot aantal beleidsstukken met betrekking tot detailhandel en centrumgebieden. In onderstaande tabel is een overzicht gecreëerd van de bestaande beleidskaders die een relatie hebben met de beleidslijn voor supermarkten in de gemeente Den Helder. De nummering in de tabel verwijst naar de beleidsstukken zoals deze zijn opgenomen in bijlage 1 Overzicht beleidsstukken.

### Vigerend beleid naar functie

Functie	Inzet beleid
 <b>Detailhandel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inzetten op het gelijk houden of verminderen van het totaal aantal m<sup>2</sup> wvo detailhandel. Voorkomen van extra leegstand door toevoeging te beperken. (3 + 21)</li> <li>Detailhandel die bijdraagt aan aantrekkelijke binnensteden en dagelijkse detailhandel bereikbaar op aanvaardbare afstanden, oog voor leefbare dorpskernen. (3 + 23)</li> <li>Prioriteren van hoofdwinkelgebieden. (1 + 3 + 23)</li> <li>Verbod op vestiging van weidewinkels en op detailhandel bedrijventerreinen met uitzondering van bepaalde branches. (3)</li> <li>Clustering van detailhandel in winkelgebieden. (22)</li> </ul>
 <b>Specifiek supermarkten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iedere wijk heeft zijn eigen buurt- of wijkwinkelcentrum, waarbij het supermarktaanbod (discounter – fullservice) goed is vertegenwoordigd. (3)</li> <li>Echter voldeed de gemiddelde supermarktgrootheid niet meer aan de huidige eisen en wensen. Schaalvergroting om met name de klantwaarde en economische dynamiek te optimaliseren is daarom wenselijk. (1 – nuance: beleid uit 2007, veel supermarkten hebben optimalisatieslag gemaakt)</li> <li>Het paraplubestemmingsplan voor de gemeente Den Helder is een planologische regeling waarin het vestigen van supermarkten buiten de bestaande reguliere winkelgebieden wordt uitgesloten (4)</li> </ul>

## Vigerend beleid naar gebied

Gebied	Inzet
 <b>Binnenstad Den Helder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compact en overzichtelijk winkelgebied door buiten het A1-gebied gaten op te vullen met diverse activiteiten. Winkels buiten het A1-gebied moeten worden gestimuleerd om de gaten in het gebied op te vullen, zodat er een compact winkelgebied ontstaat. (1)</li> <li>• Het realiseren van het 'haltermodel' door twee bronpunten als winkelclusters te ontwikkelen waartussen zich het belangrijkste A1-winkelgebied met de Keizerstraat en de Kroonpassage bevindt. (16)</li> <li>• Toevoegen van aanbod voor doelgerichte aankopen, aanbieden van meer variatie in het aanbod in combinatie met horeca, vermaak en cultuur. Voor vestiging van grote trekkers inzet op binnenstad. (5)</li> <li>• De aanloopgebieden en nog enkele verspreid liggende gebieden hebben een bestemming 'Gemengd' gekregen, waar detailhandel overal is toegestaan, m.u.v. supermarkten (alleen toegestaan op de daartoe aangeduide locaties). (1 + 19)</li> </ul>
 <b>Wijkstructuur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente stimuleert ontwikkelingen om te komen tot een optimaal, kwalitatief hoogstaand aanbod in de wijkcentra. Iedere wijk heeft zijn eigen buurt- of wijkwinkelcentrum, waarbij het supermarktaanbod (discounter – fullservice) goed is vertegenwoordigd. (1)</li> <li>• Kwaliteit buurt en wijkvoorzieningen in 2011 ingrijpend toegenomen: kwaliteit en dynamiek winkelcentra in de Schooten, de Marsdiepstraat, Duinpassage en Julianadorp ingrijpend verbeterd waardoor de belangrijkste doelstelling is behaald. (2)</li> </ul>
 <b>Verspreid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is niet toegestaan de locatie Burgemeester Ritmeesterweg verder te ontwikkelen tot tweede perifere cluster. (1)</li> <li>• Handhaving op vestiging detailhandel op andere dan de daartoe aangewezen locaties noodzakelijk. (1)</li> <li>• Supermarkten zijn enkel toegestaan op de daartoe aangewezen plaatsen in de reguliere winkelgebieden. De supermarkten die al buiten de reguliere winkelgebieden gevestigd zijn houden hun huidige rechten. (4)</li> <li>• Tegengaan van extra verkeersbewegingen en landschappelijke aantasting van het landelijk gebied door vestiging van verspreide detailhandelsbedrijven. (22)</li> </ul>

## 2.4 Functioneren supermarktaanbod Den Helder

De kwantitatieve beoordeling van het huidige en toekomstige functioneren van het supermarkt aanbod in de gemeente kan op twee verschillende manieren aangevlogen worden:

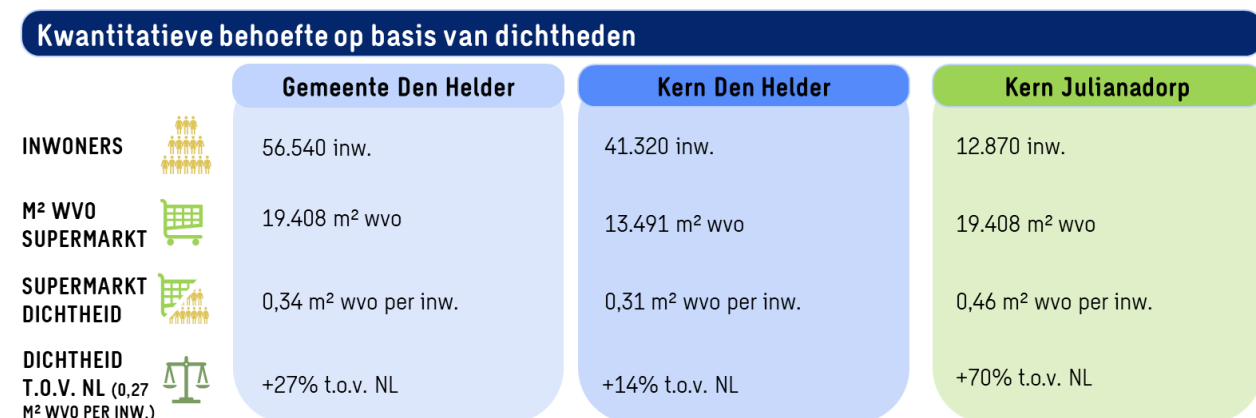
- Dichthedenanalyse
- Distributieve berekening

### Huidig functioneren supermarkten Den Helder kwantitatief onder Nederlands gemiddelde (2023)

De huidige supermarktdichtheid en een distributieve berekening geven inzicht in het huidige functioneren van het supermarktaanbod in de gemeente Den Helder ten opzichte van Nederlandse gemiddelden.

#### Supermarktdichtheid ruim boven landelijk gemiddelde

De supermarktdichtheid laat zien hoeveel m<sup>2</sup> wvo per inwoner aanwezig is in een onderzoeksgebied. Hiermee kunnen onderzoeksgebieden zowel met elkaar vergeleken worden als met het landelijk gemiddelde van 0,27 m<sup>2</sup> wvo per inwoner. Figuur 6 geeft de huidige situatie in de gemeente Den Helder en de twee kernen weer.



Figuur 6 Dichtheden gemeente en uitgesplitst per kern

Bron: Locatus september 2023; CBS Statline 2023; Bewerking: Sweco



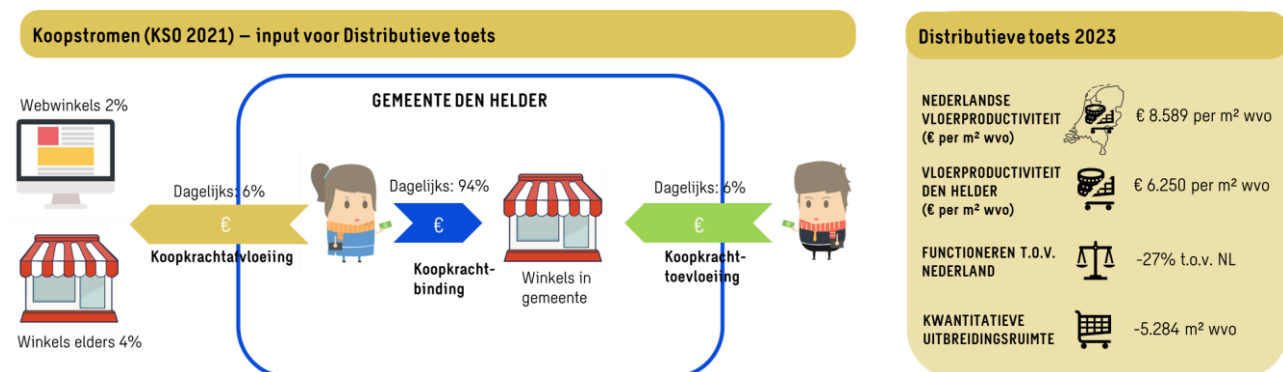
Het volgende valt op:

- De dichtheid in de gemeente Den Helder ligt met 0,34 m<sup>2</sup> wvo per inwoner 27% hoger dan het Nederlands gemiddelde. Dit wil zeggen dat de inwoners van de gemeente substantieel meer supermarktmeters tot hun beschikking hebben dan de gemiddelde Nederlander.
- Voor Julianadorp is dit verschil ten opzichte van landelijk nog groter dan voor de kern Den Helder. Dit valt deels te verklaren door de toeristische functie van Julianadorp, die groter is dan die van de kern Den Helder.

### Distributieve berekening: fors lagere vloerproductiviteit

Door middel van een distributieve berekening kan voor zowel de huidige situatie als voor de toekomstige situatie een indicatieve uitspraak worden gedaan over het functioneren van het supermarktaanbod in de gemeente Den Helder (zie bijlage 2 voor volledige berekening). Dit aan de hand van kengetallen en onderzoeksuitkomsten, zoals koopkrachtbinding en -toevloeiing uit recent koopstromenonderzoek.

- Fors lagere vloerproductiviteit. De vloerproductiviteit laat zien wat de supermarkten in een bepaald gebied per m<sup>2</sup> wvo omzetten. Wanneer dit fors lager ligt dan het landelijk gemiddelde laat dit zien dat het supermarktaanbod kwetsbaar is. In de gemeente Den Helder ligt de vloerproductiviteit in de huidige situatie op € 6.250 per m<sup>2</sup> wvo. Landelijk ligt de gemiddelde vloerproductiviteit op € 8.589 per m<sup>2</sup> wvo. Dit betekent dat in de huidige situatie de vloerproductiviteit 27,2% lager ligt in Den Helder dan het landelijk gemiddelde.
- Er is om die reden geen kwantitatieve behoefte in de gemeente. Op basis van de distributieve berekening blijkt dat er in de huidige situatie geen kwantitatieve behoefte is voor uitbreiding van de supermarkten in de gemeente Den Helder. De DPO-berekening laat met de huidige kooporiëntaties een kwantitatief overschot zien van ca. 5.280 m<sup>2</sup> wvo.



Figuur 7 Koopstromen en distributieve toets gemeente Den Helder (huidige situatie 2023)

Bron: KSO2021; Locatus september 2023; CBS Statline 2023; Bewerking: Sweco

### Nuancering kwantitatieve behoefte

De kwantitatieve behoefte op basis van dichtheden en een distributieve toets is een goede indicatie voor het functioneren van de supermarktsector in Den Helder. Voor een goede interpretatie van deze cijfers is echter wel een nuance op zijn plaats. Er zijn namelijk (lokale) factoren die eveneens van invloed zijn op het functioneren van het supermarktaanbod. De belangrijkste zijn:

- De kwantitatieve berekeningen zijn gebaseerd op meerdere aannames, denk aan bevolkingsontwikkeling. De toekomst laat zich nooit volledig voorspellen en ontwikkelingen kunnen anders verlopen dan verwacht.
- In de kwantitatieve methoden gaan uit van Nederlandse normgetallen. Dit biedt een basis, maar bijvoorbeeld de vloerproductiviteit die in de distributieve toets gebruikt wordt is niet per se noodzakelijk voor een gezonde exploitatie. Omdat de huurprijzen in een kern als Den Helder lager liggen kan een supermarkt ook met een lagere vloerproductiviteit nog goed rondkomen.
- In gebieden buiten de Randstad en grote steden zien we vaak dat de dichtheden hoger liggen dan landelijk. Dat komt ook omdat de druk op de ruimte kleiner is dan in de grote steden en dat uitbreidingen dus vaker en sneller gerealiseerd kunnen worden.

- Ervaring elders leert dat de toeristische toevloeiing in de koopstromenonderzoeken vaak niet volledig terugkomen. We verwachten dat ook voor de gemeente Den Helder de toevloeiing hoger zal liggen dan in het KSO2021 naar voren is gekomen. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de toeristische functie van Julianadorp. Met een hogere toevloeiing zal de vloerproductiviteit hoger liggen dan nu uit de distributieve toets komt.

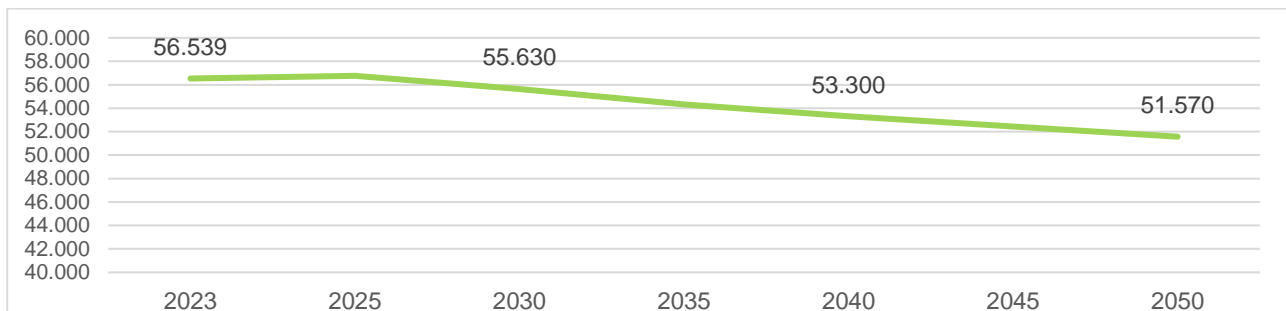
Met deze nuancering in het achterhoofd is het belangrijk dat er bij initiatieven ook gekeken wordt naar een kwalitatieve behoefte en een impuls.

### Toekomstig kwantitatief functioneren verder onder druk door bevolkingsafname





Het functioneren van het supermarktaanbod in de toekomst is afhankelijk van een aantal verschillende factoren. Zo kan een positieve verandering in het functioneren voortkomen uit een toename van het aantal inwoners, door een bovengemiddeld functioneren van het huidige aanbod en/of door een groei in ambitie: een hogere maar wel te verantwoorden binding en toevloeiing.

Andersom kunnen negatieve ontwikkelingsmogelijkheden worden veroorzaakt door een momenteel (al) matig functionerend aanbod, de toename van online bestedingen (en een afname van de fysieke bestedingen), een dalend bevolkingsdraagvlak en een toename van de afvloeiing naar elders (of een combinatie daarvan).

In de gemeente Den Helder zien we naar de toekomst toe naar verwachting een afname van het aantal inwoners. Tot 2030 zal het gaan om een afname van ca. 1,6%, die naar 2040 verder doorzet. Het inwoneraantal zal in 2040 met 5,7% zijn afgenomen ten opzichte van de huidige situatie.



Figuur 8 Bevolkingsprognose gemeente Den Helder  
Bron: Primos 2023

Distributieve toets toekomstig	2030	2040
<b>NEDERLANDSE VLOERPRODUCTIVITEIT</b> (€ per m <sup>2</sup> wvo) 	€ 8.589 per m <sup>2</sup> wvo	€ 8.589 per m <sup>2</sup> wvo
<b>VLOERPRODUCTIVITEIT DEN HELDER</b> (€ per m <sup>2</sup> wvo) 	€ 6.150 per m <sup>2</sup> wvo	€ 5.892 per m <sup>2</sup> wvo
<b>FUNCTIONEREN T.O.V. NEDERLAND</b> 	-28% t.o.v. NL	-31% t.o.v. NL
<b>KWANTITATIEVE UITBREIDINGSRUIMTE</b> 	-5.511 m <sup>2</sup> wvo	-6.093 m <sup>2</sup> wvo

*Let op: We houden hierin (nog) geen rekening met mogelijke supermarktontwikkelingen in de gemeente*

Figuur 9 Toekomstige distributieve ruimte in de gemeente Den Helder en vloerproductiviteit  
Bron: Primos 2023; KSO2021; Locatus september 2023; Bewerking Sweco

Door de afname in inwoners binnen de gemeente Den Helder nemen zowel de vloerproductiviteit als de kwantitatieve uitbreidingsruimte verder af tot 2030 en 2040. Ook uit het Marktruimteonderzoek Noord Holland blijkt dat de gemeente Den Helder naar beneden uitschiet als het gaat om het functioneren van het dagelijkse aanbod<sup>2</sup>. Zelfs indien het inwonertal in de gemeente stabiel blijft of blijkt te groeien, is er nog steeds sprake van een kwantitatief ruim supermarktaanbod. De conclusies zullen op basis daarvan niet wijzigen.

---

<sup>2</sup> Marktruimteonderzoek Detailhandel 2022 Provincie Noord-Holland

## 3 Toepassing Dienstenrichtlijn in Den Helder

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 onderbouwen we de beleidslijn supermarkten aan de Europese Dienstenrichtlijn.

### 3.1 Essentie dienstenrichtlijn

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.

### 3.2 Casus Den Helder

De gemeente Den Helder wil het vestigen van supermarkten buiten de bestaande structuur en centrumgebieden die aangewezen zijn voor reguliere detailhandel tegen gaan. Hiervoor is het paraplubestemmingsplan supermarkten opgesteld<sup>3</sup>. Met de bestemmingsregeling in het paraplubestemmingsplan worden twee doelen nagestreefd:

1. Het behouden en creëren van een vitale detailhandelsstructuur;
2. Het voorkomen van perifere supermarktvestigingen.

Verschillende supermarkten beroepen zich echter op de Dienstenrichtlijn om vestiging buiten de bestaande structuur en het paraplubestemmingsplan om mogelijk te maken. Zij stellen dat het paraplubestemmingsplan

<sup>3</sup> Paraplubestemmingsplan supermarkten (21-11-2022)

[https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0400.BPSUPERMARKT2021-VST1/t\\_NL.IMRO.0400.BPSUPERMARKT2021-VST1.html](https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0400.BPSUPERMARKT2021-VST1/t_NL.IMRO.0400.BPSUPERMARKT2021-VST1.html)

niet voldoet aan de Dienstenrichtlijn en dat aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid niet voldaan wordt met het bestemmingsplan.

### 3.3 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen

Op grond van de Dienstenrichtlijn dient voor eisen in bestemmingsplannen ten aanzien van diensten onderbouwd te worden dat de gehanteerde maatregel ook daadwerkelijk geschikt is om het daarmee beoogde doel te realiseren. De zogenaamde noodzakelijkheidstoets betreft de vraag of dat beoogde doel een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn.

In deze paragraaf is ingegaan op de dwingende reden van algemeen belang waarop de bestemmingsregeling in kwestie betrekking heeft. In paragrafen 3.4 en 3.5 wordt toegelicht dat de bestemmingsregeling geschikt is en tevens de minst beperkende maatregel is om dat doel te bereiken.

#### Dwingende reden van algemeen belang

Om te voldoen aan de Dienstenrichtlijn moet worden beargumenteerd en aangetoond dat er sprake is van noodzakelijkheid. Dat wil zeggen: de geldende bestemmingsregeling is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zijnde redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn wordt onder andere het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang beschouwd. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat ook stedelijke ruimtelijke ordening onderdeel is van het stedelijk milieu.

In jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:2062, Appingedam) wordt het bevorderen van een aantrekkelijk centrum/stedelijk milieu omwille van de leefbaarheid van het stadscentrum als algemene reden van dwingend belang beschouwd. Daarmee werd aan de noodzakelijkheids-eis voldaan.

In het kader van voorliggende casus in Den Helder is bescherming van de stedelijke ruimtelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in het paraplubestemmingsplan supermarkten. Met die regeling wordt namelijk een aantal doelen nagestreefd:

- Het behouden en creëren van een vitale detailhandelsstructuur;
- Het voorkomen van perifere supermarktvestigingen.

In onderstaande alinea's is ingegaan op het belang en de achtergrond van deze twee doelen.

#### Behouden en creëren van een vitale structuur

In hoofdstuk 2 is de detailhandelsstructuur van de gemeente Den Helder toegelicht, en ook in het beleidsdeel is aan de hand van de huidige beleidslijn, aangetoond dat de gemeente streeft naar een duidelijke structuur in de verschillende winkelcentra die elk hun eigen functie hebben. Dit is het gevolg van beleidsvoering, waarbij nadrukkelijk is gekozen voor een fijnmazige hoofdwinkelstructuur bestaande uit zes reguliere winkelgebieden:

- Binnenstad Den Helder, vervult een functie voor de hele gemeente.
- Centrum Julianadorp (met de Riepel), vervult een boodschappenfunctie voor Julianadorp, evenals een belangrijke functie voor toeristen die (de omgeving van) Julianadorp bezoeken.
- Winkelcentrum Marsdiepstraat, vervult een boodschappenfunctie voor de wijk Nieuw Den Helder. Ook vindt hier wekelijks een markt plaats.
- Winkelcentrum Duinpassage, vervult eveneens een boodschappenfunctie voor de wijk Nieuw Den Helder.
- Winkelcentrum Schootenplaza, vervult een boodschappenfunctie voor de wijk De Schooten.
- Winkelcentrum Dorperweerth, vervult een boodschappenfunctie voor de buurten in het zuiden van Julianadorp (Wierbalg, Zwanenbalg, Boterzwin, Malzwin, Kruiszwijn en Doorzwin).

De hoofdwinkelstructuur wordt gecompleteerd door PDV-cluster Ravelijn, waar de verkoop van volumineuze goederen is toegestaan.

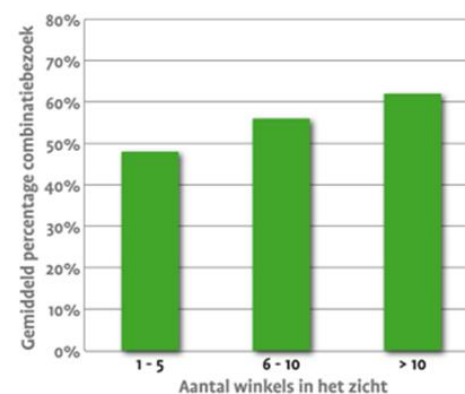
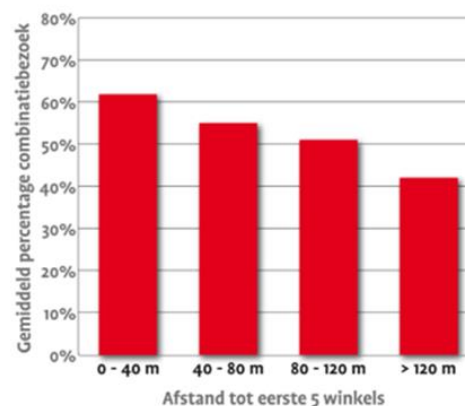
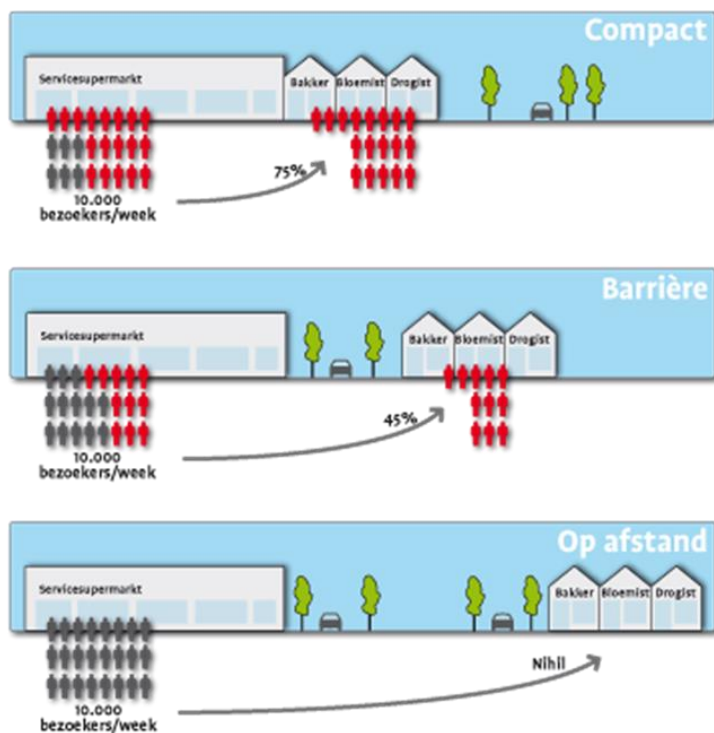
Ondanks het huidige functioneren zijn de reguliere winkelgebieden in Den Helder kwetsbaar. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Landelijk groeiend online aandeel aankopen in de detailhandel, in zowel de dagelijkse sector als de recreatieve sector. Hierdoor neemt de totale behoefte aan fysieke winkelmeters (naar verwachting) af, zeker in de recreatieve sector. De dagelijkse en recreatieve sector zijn bij uitstek sectoren die zijn gevestigd in de reguliere winkelgebieden van Den Helder.
- Beperkte omvang van verzorgingsgebieden van winkelcentra als die van Marsdiepstraat en de Duinpassage. Daarnaast ziet de gemeente als geheel zijn inwoneraantal en daarmee het economisch bestedingspotentieel voor de winkelcentra de komende jaren afnemen.
- In het centrum van Den Helder liep de leegstand tussen 2016 en 2021 op<sup>4</sup>. Als reactie hierop heeft de gemeente er sterk en vroeg voor gekozen om in te zetten op de binnenstad. Op deze manier wordt een aantrekkelijke en leefbare binnenstad gecreëerd voor de bewoners. In de laatste cijfers blijkt dat de leegstand sinds 2021 iets is teruggelopen.<sup>5</sup>

Een blijvende bescherming en stimulering van de hoofdwinkelstructuur in Den Helder is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. De vestiging van reguliere detailhandel c.q. een supermarkt buiten de reguliere winkelgebieden past daar niet bij.

Supermarkten vormen de ankerpunten voor het doen van de dagelijkse boodschappen. Uit onderzoek van DTNP blijkt dat supermarkten een cruciale publiekstrekker zijn in centrumgebieden. Ze zorgen de gehele week voor het aantrekken van klanten, waardoor ze in wijk- en dorpscentra ook klanten aantrekken voor andere winkels. Ook in de middelgrote stadscentra, die de laatste jaren onder druk staan, vervullen ze deze rol.

### Direct combinatiebezoek



Figuur 10 Combinatiebezoek supermarkt speciaalzaken  
Bron: DTNP (2021)

<sup>4</sup> KSO 2021, leegstand in 2016 bedroeg ca. 5.300 m<sup>2</sup> vvo, in 2021 was dit toegenomen tot ca. 7.900 m<sup>2</sup> vvo

<sup>5</sup> Locatus september 2023, leegstand bedraagt momenteel ca. 6.200 m<sup>2</sup> vvo. Een belangrijk deel hiervan wordt gevormd door de voormalige V&D die momenteel herontwikkeld wordt.

De kans op combinatiebezoek neemt af wanneer de afstand tussen supermarkten en ander detailhandelsaanbod toeneemt. Vestiging in een winkelgebied vergroot dus de kans op combinatiebezoek. Voor versspciaalzaken 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 DTNP, zie ook Figuur 10). 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.

In Den Helder is het overgrote deel van de supermarkten binnen de bestaande winkelcentra gevestigd en is het aanvullende aanbod zichtbaar vanaf de entree van de supermarkten. Hiermee versterken de supermarkten de centrumgebieden. Wanneer de supermarkten uit de centrumgebieden vertrekken zullen de andere retailers hiermee een zeer groot deel van hun klanten verliezen, omdat het combinatiebezoek komt te vervallen.

### Voorkomen van supermarktvestigingen op perifere locaties

Het tegengaan van supermarktvestigingen op perifere locaties komt voort vanuit de wens op de bestaande centrumgebieden vitaal te houden. Wanneer supermarkten zich op perifere locaties kunnen vestigen heeft dit effect op de bestaande centrumgebieden.

Daarbij komt dat naast supermarkten ook andere winkels uit reguliere detailhandelsbranches de wens zullen hebben om zich in de periferie te vestigen. Dit geldt voornamelijk voor winkels in de branches in de zogenaamde “grijze gebieden” (dierenwinkels, sportwinkels en bruin & witgoed/elektronica), maar is ook mogelijk voor andere reguliere detailhandel (zoals supermarkten of modewinkels). Deze winkels zouden een beroep kunnen doen op dezelfde uitzonderingsclausule als supermarkten. Wanneer ook deze winkels zich kunnen vestigen op perifere locaties of bedrijventerreinen legt dit grote druk op de bestaande (reguliere) structuur van Den Helder.

## 3.4 Evenredigheid: is 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 Den Helder is bescherming van de stedelijke ruimtelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in het paraplubestemmingsplan supermarkten.

In deze paragraaf is op basis van controleerbare gegevens per doel onderzoek gedaan naar de geschiktheid van de bestemmingsregel voor Den Helder.

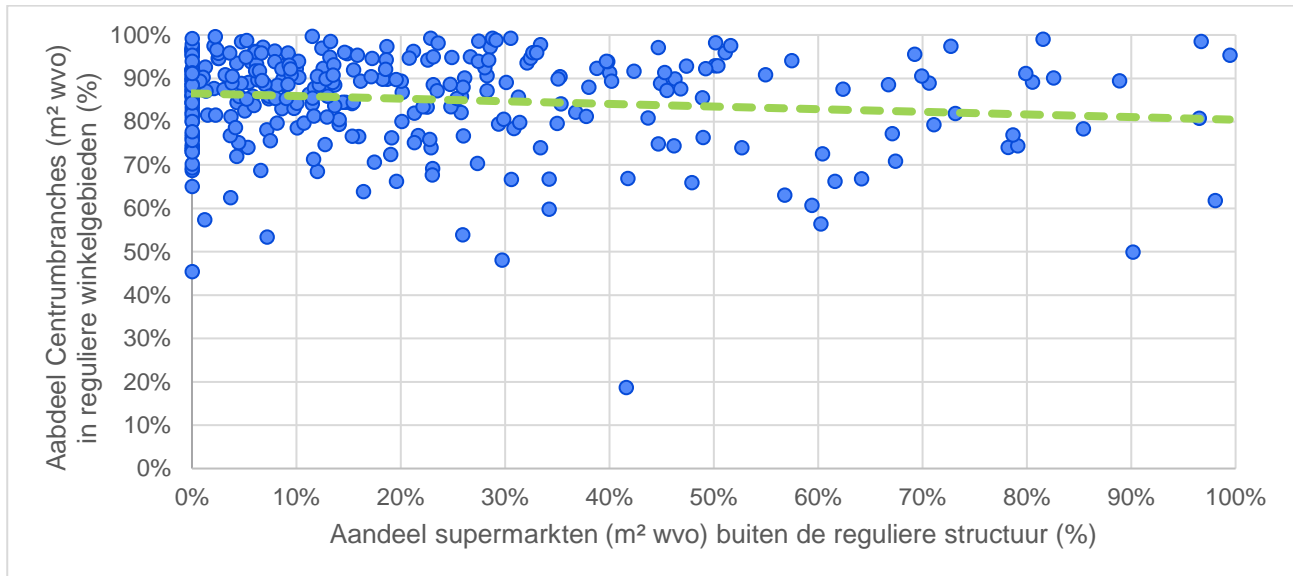
We onderzoeken de gevolgen van vestiging van supermarkten buiten de structuur van Den Helder op leegstand en het gevestigde aanbod in de reguliere winkelcentra van Den Helder. In deze reguliere winkelgebieden zijn voornamelijk winkels uit de Dagelijkse en Mode & Luxe branches te vinden. Deze branches zijn in heel Nederland doorgaans in reguliere winkelgebieden gesitueerd (kernwinkelgebieden en ondersteunende winkelcentra zoals wijk- en buurtcentra).

### Verband regulier detailhandelsaanbod en supermarkten in reguliere centra

Centrumbranches blijken in wisselende mate te zijn geconcentreerd in de reguliere winkelgebieden. In de ene woonplaats is die concentratie hoog, terwijl in een andere woonplaats juist veel Centrumbranches in winkelvloeroppervlakte buiten de structuur zijn gevestigd. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** Figuur 11 toont een negatief verband tussen het aandeel supermarkten dat buiten de structuur is gesitueerd en het gevestigde aanbod aan Centrumbranches in de reguliere winkelgebieden. Anders gezegd: hoe meer supermarkten op perifere detailhandelslocaties, bedrijventerreinen of solitair zijn gevestigd, des te lager is het aandeel van het aanbod Centrumbranches in de reguliere winkelgebieden.

Den Helder kent 41.072 m<sup>2</sup> wvo aan winkels in de sectoren Dagelijks en Mode & Luxe. Hiervan is 90% gesitueerd in een regulier winkelgebied. Op PDV-cluster Ravelijn is ca. 30.000 m<sup>2</sup> wvo in gebruik door

detailhandel in de branches in de volumineuze detailhandel<sup>6</sup>. Indien die bestemmingsregeling wordt opgeheven kunnen Centrumbranches zich hier vestigen. Met een volledige verkleuring van alleen al dit centrum kan zich hier in theorie ca. 30.000 m<sup>2</sup> wvo aan Centrumbranches vestigen buiten de bestaande structuur. Op basis van Figuur 11 mag verwacht worden dat dit ten koste gaat van het aantal winkelmeters in de reguliere winkelgebieden. Of winkels verplaatsen van de reguliere winkelgebieden naar de bedrijventerreinen (inclusief het PDV-cluster Ravelijn), of er vestigen zich nieuwe spelers, waardoor winkels in de Centrumgebieden significant omzet verliezen en hun bestaansrecht verliezen. Of er treedt een combinatie van die twee ontwikkelingen op.

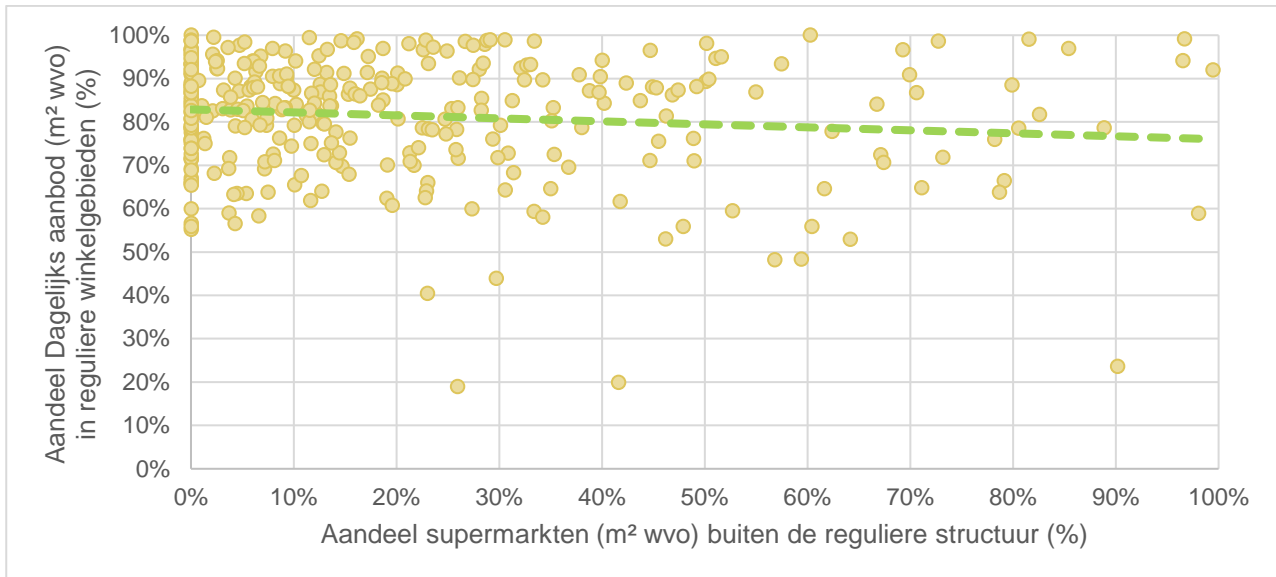


Figuur 11 Aandeel Centrumbranches in reguliere winkelgebieden afgezet tegen het aandeel supermarkten buiten de reguliere structuur, per gemeente (landelijk)  
Bron: Locatus, Oktober 2023; Bewerking: Sweco

Dat er een negatief verband bestaat tussen het aandeel supermarkten buiten de structuur en het aanbod Centrumbranches in de reguliere winkelgebieden is logisch. Immers, consumenten kunnen iedere euro maar één keer uitgeven. Doen zij dat in een winkel/supermarkt die buiten de reguliere structuur is gevestigd, dan komt die euro niet terecht bij een winkel/supermarkt in een winkelgebied dat deel uitmaakt van de fijnmazige en bewust beleidsmatig opgezette reguliere detailhandelsstructuur. In de kleinere centra bestaat het winkelaanbod voornamelijk uit winkels uit de dagelijkse sector. Eerder liet Figuur 10 het belang voor vestiging nabij supermarkten al zien voor deze sector. Dit blijkt ook uit Figuur 12, de dagelijkse sector in reguliere winkelgebieden is gevoelig voor de aanwezigheid van supermarkten buiten de structuur.

<sup>6</sup> Het bedrijfsmatig te koop aanbieden van goederen waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat deze gezien de aard en omvang niet passen in een winkelcentrum of woongebied. Hieronder vallen in ieder geval auto's, boten, grove bouwmaterialen en grootschalige woninginrichtingszaken. Bestemmingsplan Westoever 2011

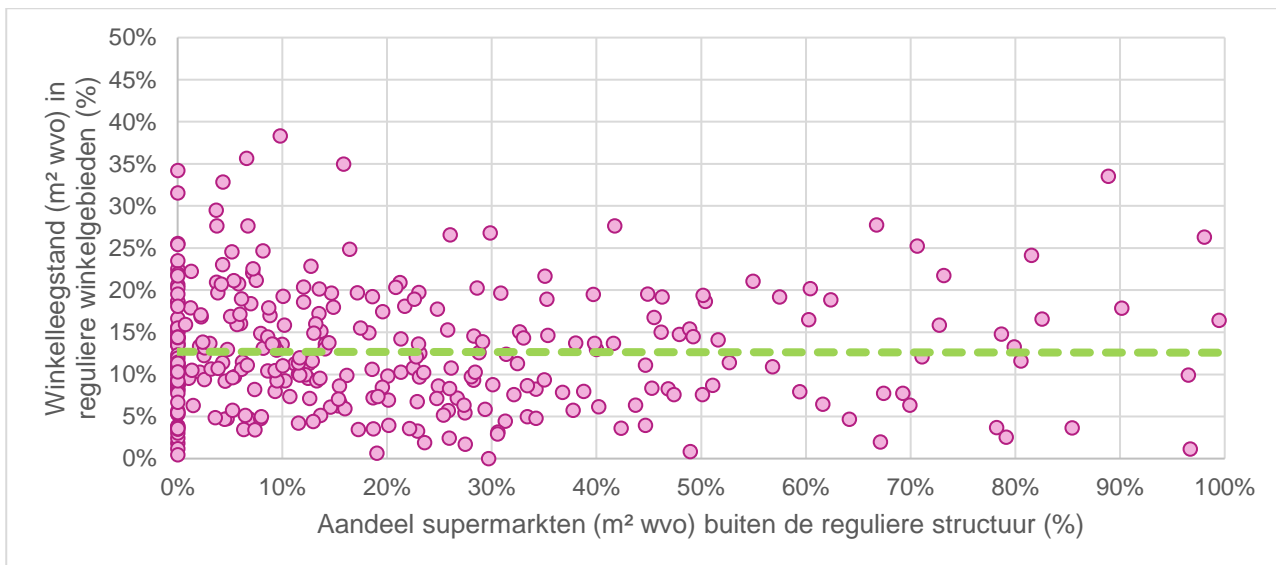




Figuur 12 Aandeel dagelijkse sector in reguliere winkelgebieden, afgezet tegen het aandeel supermarkten buiten de reguliere structuur per gemeente (landelijk)  
Bron: Locatus oktober 2023; Bewerking Sweco

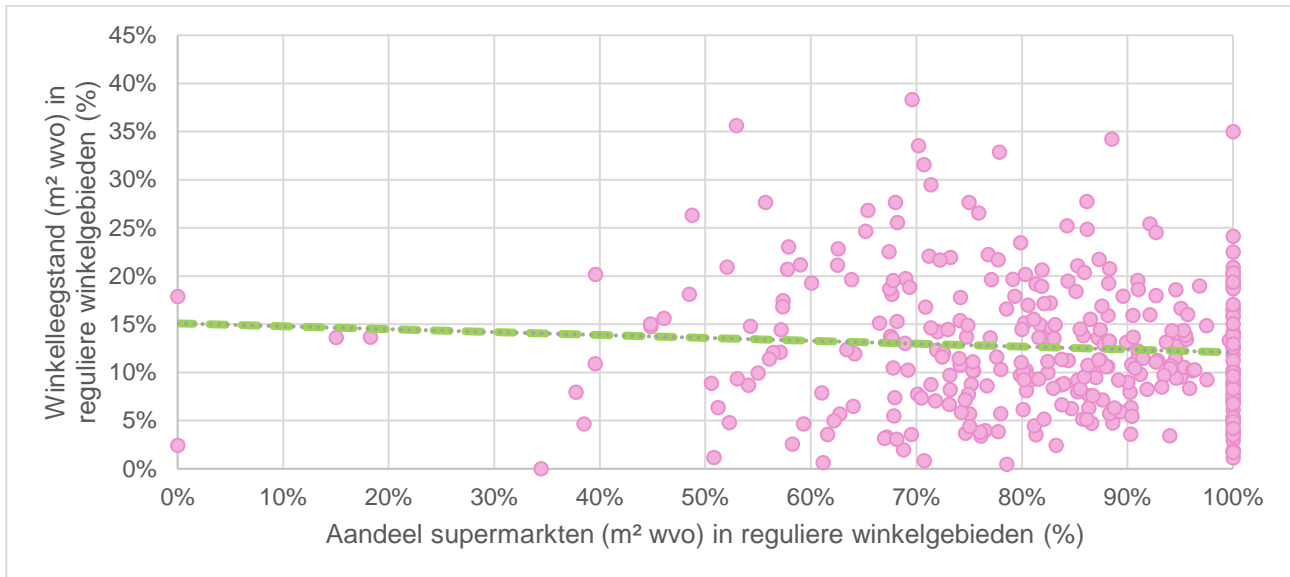
### Verband leegstand in reguliere detailhandelsstructuur en supermarkten buiten de structuur

Naarmate het aandeel supermarkten buiten de reguliere detailhandelsstructuur hoger is, ligt ook de leegstand in de reguliere winkelgebieden gemiddeld op een hoger niveau. Wel loopt dit slechts gradueel op (Figuur 13).



Figuur 13 Winkelleegstand in de reguliere winkelgebieden, afgezet tegen het aandeel supermarkten buiten de reguliere structuur, per gemeente (landelijk)  
Bron: Locatus oktober 2023; Bewerking Sweco

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met het aandeel supermarkten dat gevestigd is in de reguliere winkelgebieden (Figuur 14) wordt duidelijk dat hoe groter het aandeel supermarkten in deze gebieden is, hoe kleiner de winkelleegstand in deze winkelgebieden is.



Figuur 14 Winkelleegstand in de reguliere winkelgebieden, afgezet tegen het aandeel supermarkten in de reguliere winkelgebieden, per gemeente (landelijk)

Bron: Locatus oktober 2023; Bewerking Sweco

### Effect van overaanbod

Het toenemende overaanbod van supermarktmeters in Den Helder verhoogt de kans op leegstand in reguliere winkelgebieden. Uit de distributieve berekening (zie paragraaf 2.4 en bijlage 2) blijkt dat er momenteel sprake is van een overaanbod aan supermarktmeters en dat dit in de toekomst verder toe zal nemen. Hierdoor is het risico op een negatief vicieuze cirkel groot. De analyse hierboven laat zien dat er een positieve correlatie is tussen een hoge leegstand in het centrumgebied en het aandeel supermarkten dat buiten de reguliere structuur gevestigd is. Vervolgens zullen reguliere winkelgebieden minder aantrekkelijk worden wanneer de leegstandcijfers verder toenemen en vergroot dit de kans dat supermarkten zich buiten de structuur wensen te vestigen. Een toename van de leegstand gaat dan ten koste van een vitale supermarktstructuur, detailhandelsstructuur én leefklimaat.

### Conclusie: maatregel is geschikt

Afschaffing van de paraplubestemming supermarkten leidt aantoonbaar tot de vestiging van supermarkten buiten de structuur. De zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur komt onder druk te staan. Naarmate er relatief meer supermarkten en reguliere detailhandel buiten de reguliere detailhandelsstructuur is gevestigd leidt dit tot een hogere (winkel)leegstand in winkelgebieden binnen de reguliere structuur.

Het belangrijkste doel van de paraplubestemming **“het behouden en creëren van een vitale detailhandelsstructuur”** kan niet gewaarborgd worden wanneer supermarkten zich buiten de reguliere winkelstructuur kunnen vestigen.

## 3.5 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

In het vorige paragraaf is op basis van controlebaar onderzoek aangetoond dat de maatregel – paraplubestemmingsplan supermarkten – in deze specifieke situatie (Den Helder) geschikt is om het beoogde doel (behoud en creëren van vitale centra, tegen gaan van perifere vestiging van detailhandel) te bereiken. In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre de bestemmingsregel de minst beperkende maatregel is om de gewenste doelen te bereiken. Dit doen we aan de hand van een beschrijving van welke andere maatregelen de gemeente Den Helder of andere stakeholders hebben getroffen om deze doelen te bereiken.

### Aanwijzen van detailhandelsstructuur

De gemeente Den Helder heeft in zijn beleid<sup>7</sup> duidelijke gebieden aangewezen die functioneren als reguliere winkelgebieden. Het doel van deze reguliere winkelgebieden is het clusteren van detailhandel, horeca en diensten in deze gebieden. Welke functies op welke locaties gewenst zijn is afhankelijk van het type regulier winkelgebied en is vastgelegd in de detailhandelsvisie van de gemeente Den Helder.

Met het aanwijzen van specifieke winkelgebieden binnen de gemeente tracht de gemeente Den Helder de structuur die hiervoor al zichtbaar was te versterken. Daarnaast is er sinds aanwijzen van de structuur actief geïnvesteerd in de uitstraling van de reguliere winkelgebieden.

### Afwijzen en toewijzen van verzoeken tot vestiging overeenkomend met detailhandelsstructuur

De gemeente Den Helder heeft de afgelopen jaren verschillende verzoeken van supermarktorganisaties gehad tot vestiging buiten de bestaande en gewenste detailhandelsstructuur. Hieronder een overzicht van de aanvragen van de afgelopen jaren:

- Aanvraag vestiging van een Lidl aan de Burgemeester Ritmeesterweg (2021/2022), aanvraag is door de gemeente afgewezen. De uitspraak heeft in beroep ook stand gehouden.
- Aanvraag vestiging van een Aldi op het Ravelijncenter (2020); aanvraag is afgewezen door de gemeente. In een rechtszaak is de gemeente in gelijk gesteld.

Naast aanvragen voor vestiging van supermarkten buiten de structuur zijn er ook aanvragen geweest voor uitbreiding en/of vestiging van supermarkten binnen de bestaande structuur. Deze verzoeken zijn door de gemeente toegewezen:

- Aanvraag tot uitbreiding van Lidl in Julianadorp (2019/2020); aanvraag is toegewezen, de Lidl is verplaatst binnen het centrumgebied waarbij uitbreiding van het bestaande metrage is toegestaan en de supermarktbestemming op de oude bestemming aan het Loopuytpark is wegbestemd.
- Aanvraag tot uitbreiding van Lidl in de Duinpassage (2022); aanvraag is toegewezen. Lidl heeft binnen het winkelcentrum uitgebreid door andere panden bij de winkel te betrekken. Het winkelcentrum heeft een brede detailhandelsbestemming waardoor dit bestemmingsplantechnisch mogelijk was.

### Conclusie: minst beperkende maatregel

De gemeente Den Helder hanteert een aantal verschillende maatregelen om de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten binnen de bestaande reguliere detailhandelsstructuur te versterken. Zo is bijvoorbeeld een winkelstructuur aangewezen en is geïnvesteerd in zowel de uitstraling van de Duinpassage als in het centrum van Den Helder. Daarnaast zijn initiatieven die de aangeduide structuur zouden ondermijnen afgewezen en initiatieven die de structuur versterken mogelijk gemaakt. De gemeente Den Helder hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid.

Het loslaten van het paraplubestemmingsplan supermarkten zal desondanks leiden tot het vestigen van supermarkten buiten de bestaande structuur, en hiermee de bestaande structuur aantasten. Door betere bereikbaarheid en lagere huren op locaties buiten de reguliere detailhandelsstructuur zullen supermarkten op zoek gaan naar locaties hierbuiten. Concrete voorbeelden tonen aan dat dit niet alleen mogelijk is maar deze ontwikkeling ook daadwerkelijk optreedt. Sterker nog, in de laatste 3 jaar zijn er meerdere verzoeken gekomen van supermarkten die zich buiten de reguliere structuur van Den Helder wensten te vestigen.

Vestiging van reguliere detailhandel en supermarkten buiten de reguliere detailhandelsstructuur vergroot de leegstand in deze clusters en tast daarmee op een negatieve manier de centrumgebieden aan. Ook is er minder sprake van combinatiebezoek met andere winkeliers. Dit alles terwijl de gemeente te maken krijgt met een afname in draagvlak en daarmee de behoefte voor detailhandel.

Kortom, de bestemmingsregeling kan niet worden gemist om de nagestreefde doelen te bereiken. Het ondersteunende beleid zoals dat nu is vastgesteld zal niet voorkomen dat supermarkten zich buiten de bestaande structuur zullen vestigen. Als resultaat zal de bestaande (reguliere) detailhandelsstructuur onder

---

<sup>7</sup> Vastgelegd in de detailhandelsvisie van de Kop van Noord-Holland

druk komen te staan. Voordelen van concentratie verdwijnen waardoor de kans op leegstand toeneemt. De planregel beschermt effectief de leefbaarheid en vitaliteit van de reguliere detailhandelsstructuur van de gemeente Den Helder.

# C. Bijlagen



## Bijlage 1: Overzicht beleidsstukken

Onderstaande (beleids)stukken zijn in 'Retailbeleid gemeente Den Helder stand van Zaken en actualiteit' geanalyseerd en samengevat. In paragraaf 2.3 zijn hieruit de belangrijkste regels met betrekking tot de supermarktstructuur in Den Helder opgenomen. In het overzicht hieronder wordt duidelijk uit welke stukken destijds zijn geanalyseerd. De schuingedrukte stukken betreffen geen stukken van of met medewerking van de overheid.

3. Kadernota detailhandel, 17 september 2007
4. Evaluatie kadernota 2007, 17 oktober 2011
5. Regionale retailvisie Kop van Noord-Holland, december 2017
6. Paraplubestemmingsplan supermarkten, 21 november 2022
7. Jutten in Den Helder, gezamenlijk actieplan Helderse winkelgebieden 2017/2018
8. Memo ondernemersbijeenkomst voor nieuw detailhandelsbeleid, 9 augustus
9. *Aldi is anders, 9 januari 2020*
10. *Onderbouwing Aldi Den Helder, 30 juni 2020*
11. Beleidsregels detailhandel, memo raadscommissie, 18 mei 2020
12. *Verweerschrift Weststraat BV, 17 augustus 2020*
13. Tussenrapportage Vastgoedmanagers Den Helder, november 2020
14. *Uitspraak beroep Weststraat, 23 november 2020*
15. Monitor detailhandel Noord-Holland 2020-2021
16. *Presentatie Kopgroep Schootenplaza, 2 februari 2021*
17. Gespreksnotitie lokale retailvisie, 18 februari 2021
18. Presentatie Kopgroep Binnenstad, 23 februari 2021
19. Presentatie Kopgroep Marsdiepstraat, maart 2021
20. Evaluatie manager Winkelleegstand Den Helder, april 2021
21. Voorstel weekmarkten College van Burgemeester en Wethouders, 20 april 2020
22. Bestemmingsplan Stadshart centrum, 2010

Naast de bovengenoemde beleidsstukken die geanalyseerd zijn voor het 'Retailbeleid gemeente Den Helder stand van Zaken en actualiteit' is ook gekeken naar de volgende beleidsstukken.

23. Omgevingsvisie NH2050, 19 november 2018
24. Omgevingsverordening NH2020, 10 juli 2023
25. Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020, 26 mei 2016

## Bijlage 2: Distributieve analyse

Bij de distributieve berekeningen voor de supermarktsector zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **Draagvlak.** Voor het draagvlak is uitgegaan van een inwoneraantal van 56.539 in de huidige situatie (CBS Statline). Op basis van de bevolkingsprognose van Primos (2023) zal het inwonertal in de gemeente Den Helder zakken naar 55.630 inwoners in 2030 en 53.300 inwoners in 2040.
- **Bestedingen per hoofd.** Jaarlijks geldt een bestedingscijfer van € 2.183 per persoon in fysieke supermarkten (exclusief BTW). Deze cijfers zijn gebaseerd op de meest recente gegevens over bestedingen van INretail & Panteia (Omzetkengetallen, 2022). Het gemiddelde inkomen per persoon in de gemeente Den Helder ligt 9,2% onder het landelijk gemiddelde, waardoor het feitelijke bestedingsbedrag aan supermarkten van inwoners van Den Helder ook lager ligt. De bestedingen zijn hiervoor gecorrigeerd (met een prijselasticiteit van 0,4 voor de dagelijkse sector). De bestedingen worden constant verondersteld richting de toekomst.
- **Koopkrachtbinding.** De koopkrachtbinding betreft de mate waarin inwoners van Den Helder voor dagelijkse aankopen georiënteerd zijn op winkels in de eigen gemeente. Op basis van de koopstromen (KSO 2021) ligt de koopkrachtbinding op 94%. Wanneer dit bijgesteld wordt naar de online afvloeiing van 2%, komt de fysieke koopkrachtbinding uit op 96%. We veronderstellen dat de koopkrachtbinding naar de toekomst toe gelijk blijft.
- **Koopkrachttoevloeiing.** De toevloeiing bedraagt het deel van de winkelomzet van dagelijkse winkels in de gemeente Den Helder dat afkomstig is van inwoners buiten de gemeente. Op basis van het KSO 2021 ligt de koopkrachttoevloeiing op 6%. We veronderstellen dat de koopkrachttoevloeiing naar de toekomst toe gelijk blijft.
- **Gevestigd aanbod.** Het huidige aanbod supermarktmeters in de gemeente Den Helder betreft 19.408 m<sup>2</sup> wvo. We gaan er vanuit dat het aanbod naar de toekomst toe gelijk zal blijven.

Parameter	Huidige situatie (2023)	2030	2040
Inwoners	56.539	55.630	53.300
Bestedingen per hoofd in €	€ 2.183	€ 2.183	€ 2.183
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 123	€ 121	€ 116
Bestedingspotentieel in € mln. inclusief inkomenscorrectie	€ 119	€ 117	€ 112
Koopkrachtbinding	96%	96%	96%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 114	€ 112	€ 107
Koopkrachttoevloeiing	6%	6%	6%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 7	€ 7	€ 7
Totale bestedingen in € mln.	€ 121	€ 119	€ 114
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m <sup>2</sup> wvo	€ 8.589	€ 8.589	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.250	€ 6.150	€ 5.892
Haalbaar aanbod in m <sup>2</sup> wvo	14.124	13.897	13.315
Supermarktaanbod in m <sup>2</sup> wvo huidige situatie	19.408	19.408	19.408
<b>Uitbreidingsruimte in m<sup>2</sup> wvo</b>	<b>-5.284</b>	<b>-5.511</b>	<b>-6.093</b>

Tabel 2 Distributieve berekening Gemeente Den Helder  
Bron: Sweco

## Bijlage 3: Begrippenlijst

### Bruto vloeroppervlakte (bvo)

Dit betreft de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten (volgens NEN 2580) op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte(n) omhullen.

### Distributieplanologisch onderzoek (DPO)

Manier om de (extra) vraag naar detailhandel of winkelgebieden te becijferen. In het DPO wordt een vergelijking van de (ontwikkeling van de) vraag (inwoners in het verzorgingsgebied) met het bestaand aanbod gemaakt.

### Koopkrachtbinding

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

### Leegstand

Een unit/verkooppunt/pand met een commerciële bestemming, zonder dat daar een functie is gevestigd. Een leegstaand pand kan in het verleden een winkel zijn geweest, maar ook een andere functie hebben gehad (zoals bijvoorbeeld een ambacht, horeca of dienstverlening). Ook bij eventuele invulling van het pand kunnen naast een winkel ook andere functies gevestigd worden.

### PDV cluster

PDV cluster, een concentratie van perifere detailhandelsvestigingen van drie of meer verkooppunten in de branchegroep In/Om Huis met een ondergrens van 1.000 m<sup>2</sup> bvo per vestiging (samen minimaal 3.000 m<sup>2</sup> bvo) met een (boven)lokaal bereik (in binsel minimaal 50.000 inwoners binnen 5 tot 10 kilometer).

### Supermarkt

Zie paragraaf 1.1 voor de definitie die we in dit document hanteren en welk onderscheid er gemaakt kan worden.

### Verspreide bewinkeling

Alle verkooppunten die niet tot een winkelconcentratie (volgens de indeling van Locatus) behoren. Hiertoe behoren solitaire verkooppunten en de concentraties van 4 verkooppunten of minder, of van 2 winkels inclusief een supermarkt. Binnen Verspreide bewinkeling is er een driedeling naar verkooppunten, namelijk 1) Binnen de bebouwde kom, 2) Buiten de bebouwde kom, en 3) op bedrijventereinen.

### Vloerproductiviteit

Gemiddelde omzet in gevestigde winkels per m<sup>2</sup> verkoopvloeroppervlak (wvo)

### Winkelvloeroppervlak (wvo)

Het winkelvloeroppervlak betreft het winkeloppervlakte wat in gebruik is voor de directe verkoop van goederen. Het betreft het voor de klant toegankelijke verkoopruimte van de winkel, oftewel het totale bedrijfsvloeroppervlakte minus eventueel kantoor-, personeels- en magazijnruimte, toiletten, etc..