

Nieuwe tijden, nieuwe kansen

Evaluatie Kadernota Detailhandel 2007

Gemeente Den Helder,
17 oktober 2011

1. Inleiding

In 2007 heeft de raad de Kadernota Detailhandel; Naar kwaliteit en dynamiek vastgesteld. Hierin is aangegeven dat Den Helder inzet op versterking van en evenwicht in de detailhandelstructuur. Deze nota vormt tot op heden het kader voor het beleid van de gemeente. Vervolgens is gedurende 2011 in regionaal verband gewerkt aan de Regionale detailhandelsnota Kop van Noord-Holland. Die nota ligt gelijktijdig met de voorliggende evaluatie ter besluitvorming voor bij de raad.

Aanleiding

Met de raad is in 2007 afgesproken dat de nota na enkele jaren geëvalueerd zou worden. Deze evaluatie komt in een nieuw daglicht te staan omdat de nieuwe regionale detailhandelsvisie deels een overlap heeft met de bestaande Kadernota Detailhandel. Daarom is het van belang om na te gaan in hoeverre de lokale nota aanpassing behoeft. Daarnaast zijn er ook inhoudelijke redenen om de Kadernota te evalueren: sinds de totstandkoming van de Kadernota detailhandel zijn de marktomstandigheden ingrijpend veranderd. Denk bijvoorbeeld aan de snelle opkomst van internetverkoop en de toegenomen leegstand in het centrum.

Doelstelling te beantwoorden vragen

Met deze evaluatie stellen we ons ten doel om een tussenbalans op te maken van het detailhandelsbeleid. De volgende vragen staan centraal :

1. Wat betekenen de gewijzigde marktomstandigheden voor de ambities en doelstellingen van de Kadernota Detailhandel?
2. Dient de introductie van de regionale detailhandelsvisie te leiden tot bijstelling van de Kadernota?
3. Op welke wijze kan de structuur voor extern overleg worden geoptimaliseerd?

2. Regionale visie detailhandelsbeleid Kop van Noord-Holland

In het najaar van 2011 ligt in alle gemeenten van de Kop van Noord-Holland de regionale visie detailhandel Kop van Noord-Holland ter besluitvorming voor. In hoeverre sluit deze nota aan bij de Kadernota Detailhandel van Den Helder?

De regionale nota kent de volgende speerpunten:

- Positieve grondhouding ten opzichte van nieuwe plannen en ideeën voor de detailhandel;
- Nieuwe ontwikkelingen dienen aansluitend bij bestaande winkelgebieden gerealiseerd te worden, het is ongewenst dat nieuwe winkelcentra ontstaan in de regio; alle plannen die reeds juridisch in bestemmingsplannen zijn geregeld dienen daarbij als referentiepunt;
- Ongebreidelde groei op perifere detailhandelslocaties is niet gewenst om ontwrichting van het winkelklimaat in binnensteden te voorkomen. Met het oog daarop is een gelimiteerde lijst van branches opgenomen in de regionale nota.



Deze speerpunten sluiten in zijn algemeenheid goed aan bij de uitgangspunten van de Kadernota. Het meest relevant voor Den Helder is de branchelijst die ten aanzien van perifere locaties moet gaan gelden. Deze lijst heeft in vergelijking met het oude kader als voordelen:

- regionale geldigheid, zodat er een 'gelijk speelveld' ontstaat in de regio: winkels die worden afgewezen in Den Helder kunnen niet in bijvoorbeeld Schagen op de perifere locatie terecht;
- het regionale afwegingskader is 'zwart-wit': als een winkel niet in de betreffende branche valt, is vestiging op Ravelijncenter of andere perifere locaties niet toegestaan; overigens is niet uit te sluiten dat er vanwege branchevervaging wel altijd een zekere ruimte voor interpretatie zal blijven bestaan;
- het kader gaat uit van een branche-indeling die aansluit bij de behoefte om enerzijds het centrum te beschermen tegen leegloop en anderzijds dynamiek in de detailhandel mogelijk te maken. Ten opzichte van de huidige branchelijst die in Den Helder geldt, zijn de belangrijkste verschillen:
 - geen bruin- en witgoed en electro meer toegestaan (in huidige lijst 'afweging', waardoor BCC zich destijds heeft kunnen vestigen op het Ravelijncenter);
 - rijwielen- en bromfietsen vanaf een omvang van 1.000m² bruto vloeroppervlakte (huidige norm is vanaf 1.500 m²);
 - plant en dier vanaf een omvang van 1.000m² bruto vloeroppervlakte (in huidige situatie alleen tuincentra toegestaan).

De regionale afspraak is dat het regionale beleid wordt verankerd in het lokale beleid, waarbij lokaal wel een extra aanscherping mogelijk is, maar geen extra versoepeling.

3. Externe marktomstandigheden zijn ingrijpend veranderd

De marktomstandigheden zijn sinds 2007 ingrijpend veranderd. Een viertal trends is van bijzonder belang voor Den Helder¹:

- a) Economische omstandigheden zijn verslechterd;
- b) Marktaandeel internet is toegenomen;
- c) Recreatief winkelen neemt aan belang toe;
- d) Druk op perifere locaties blijft.

Economische omstandigheden zijn verslechterd

Door de economische recessie is de koopkracht van consumenten en investeringsbereidheid van ontwikkelaars en winkeliers afgenomen. Dit heeft geleid tot teruggelopen omzetten en toegenomen leegstand in de detailhandel. Zowel de HOB als de Vecob hebben hierover de noodklok geluid. In een analyse, opgesteld in opdracht van de Vecob, is becijferd dat de leegstand in de binnenstad reeds naar de dertig procent loopt.

Marktaandeel internet is toegenomen

Het marktaandeel van internetverkoop is in de afgelopen jaren fors toegenomen (ca. 15% groei per jaar). De verwachting van experts is dat deze ontwikkeling in de toekomst snel doorzet, leidend tot geringere omzetten in traditionele winkels en veranderend oriëntatie- en koopgedrag van consumenten. De functie van winkels verandert deels in showroom van het online aanbod en afhaalpunt van online aangeschafte producten. Dit zal zeker tot een ander winkelaanbod leiden en per saldo tot afname van de behoefte aan winkeloppervlakte.

Recreatief winkelen neemt aan belang toe

Winkels en winkelgebieden worden steeds vaker geïntegreerd met horeca, vrijetijdsfaciliteiten en diensten. Deze worden hiermee meer en meer een belevingsconcept. Daarbij is winkelen een volwassen toeristische markt geworden. Om hiervan te kunnen profiteren dient de detailhandel te concurreren met andere vormen van vrijetijdsbesteding. Hiervoor is het noodzakelijk om winkelgebieden in de markt te zetten in termen van identiteit, imago en reputatie.

Druk op perifere locaties blijft

De drang van detaillisten om zich buiten de traditionele centra te vestigen neemt nog steeds toe. Door branchevervaging en nieuwe concepten veranderen de traditionele 'meubelboulevards' langzaam van kleur. Een dergelijke druk is ook in het Ravelijncenter waarneembaar.

Conclusie: ontwikkelingen vragen om actualiseren beleid

Deze ontwikkelingen waren in deze omvang nog niet voorzien in 2007. Ze zijn echter wel van groot belang voor de toekomstige ontwikkeling van de detailhandel in Den Helder. In de volgende paragraaf worden de ontwikkelingen betrokken in de analyse van beleidsdoelstellingen.

¹ Voor een uitgebreide toelichting op nieuwe ontwikkeling zij verwezen naar de Regionale Detailhandelsvisie, waarin een analyse is opgenomen van de belangrijkste trends op het gebied van consumentengedrag, retailersbeleid, webwinkelen en de winkelstructuur

4. Doelstellingen zijn deels gerealiseerd

De belangrijkste kaders en speerpunten uit de Kadernota 2007 waren:

- Versterken van de winkelstructuur;
- Realiseren van een compacte binnenstad;
- Prioriteren van een kwalitatieve ontwikkeling van de binnenstad;
- Versterken van de relatie tussen binnenstad en Willemsoord;
- Komen tot een duidelijk afwegingskader voor nieuwe initiatieven op het Ravelijncenter;
- Nader vormgeven van de rol van de Winkelplanningscommissie en het Retailplatform;
- Verder uitwerken van het toeristisch beleid en haar invloed op de detailhandel.

In het uitwerkingsplan zijn daarnaast enkele bijzondere aandachtspunten voor beleid geformuleerd: faciliteren van het aantrekken van ondernemers, beheer openbare ruimte en veiligheid vergroten en centrummanagement versterken.

Het is vanzelfsprekend nog te vroeg om reeds een totaalstand op te maken, maar er kan wel een tussenbalans worden gegeven van geboekte resultaten en lopende processen. De tussenbalans laat het volgende beeld zien:

- a) Kwaliteit buurt- en wijkvoorzieningen ingrijpend toegenomen;
- b) Ontwikkeling winkelgebied binnenstad blijft achter;
- c) Afwegingskader Ravelijncenter heeft veel discussie opgeleverd;
- d) Formule met Winkelplanningscommissie en Retailplatform behoeft aanpassing;
- e) Toeristisch beleid is opgezet;
- f) Praktische invulling centrummanagement.

Deze aspecten worden hieronder toegelicht.

Kwaliteit buurt- en wijkvoorzieningen ingrijpend toegenomen

In Den Helder heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in de wijk- en buurtcentra plaatsgevonden. De kwaliteit en dynamiek van de winkelcentra in De Schooten, Nieuw Den Helder en Julianadorp is ingrijpend verbeterd. Hiermee is een belangrijke doelstelling van het beleid gerealiseerd.



Ontwikkeling winkelgebied binnenstad blijft nog achter

In de binnenstad zijn eveneens de nodige verbeteringen doorgevoerd, maar deze zijn van een andere schaal en impact dan in de buurt- en wijkcentra. Positieve resultaten zijn het verwijderen van de overkapping, het leggen van de nieuwe bestrating, het verwerven van het KVO-keurmerk en het renoveren van gevels en panden. Het overall beeld blijft echter achter. De openbare en private ruimte zijn niet op orde. De omvangrijke leegstand versterkt het beeld van achterstand.



In het kader van het Uitwerkingsplan Stadshart staan de nodige projecten op stapel die de gewenste kwaliteitsimpuls moeten geven. Deze projecten zijn echter nog niet uitvoeringsgereed. Met Zeestad vindt overleg plaats over de volgende fase van het Uitwerkingplan Stadshart.

Opvallend is dat het fonds voor gevelrenovatie dat de gemeente beschikbaar heeft gesteld voor ondernemers, slechts zeer beperkt is benut. In 2011 zijn daarom de voorwaarden aantrekkelijker gemaakt, maar dit heeft nog steeds niet tot een hausse aan aanvragen geleid. Zoals het er nu uitziet is het beschikbare budget ook nog toereikend voor 2012.

Het uitwerkingsplan Stadshart voorziet in de benodigde kwaliteitsimpuls. Het plan heeft over het algemeen veel draagvlak bij ondernemers, zij het met kritische kanttekeningen bij de schaalomvang waar het gaat om nieuwbouw in halter 1 en halter 2. Het HOB heeft in haar recent aangeboden visie op de binnenstad juist dit punt benadrukt.

Afwegingskader Ravelijncenter heeft veel discussie opgeleverd

In de Kadernota detailhandel is een uitgebreid afwegingskader opgenomen voor vestigingsmogelijkheden op het Ravelijncenter. Geconstateerd kan worden dat dit kader niet de gewenste duidelijkheid heeft opgeleverd, omdat met name de categorie 'afwegen' onduidelijkheden geeft. Met name de vestiging van de Action heeft tot veel discussie geleid, alsmede een negatief advies van de Winkelplanningscommissie.



Zowel ondernemers als het stadsbestuur hechten aan een afwegingskader dat voor iedereen duidelijkheid geeft. In de regionale detailhandelsnota is een nieuw afwegingskader opgenomen, dat in vergelijking met het oude kader als voordelen heeft:

- regionale geldigheid, zodat er een 'gelijk speelveld' ontstaat in de regio: winkels die worden afgewezen in Den Helder kunnen niet in bijvoorbeeld Schagen op de perifere locatie terecht;
- het regionale afwegingskader is 'zwart-wit': als een winkel niet in de betreffende branche valt, is vestiging op Ravelijncenter niet toegestaan; overigens zal er vanwege branchevervaging wel altijd een zekere ruimte voor interpretatie blijven bestaan;
- het kader gaat uit van een branche-indeling die aansluit bij de behoefte om enerzijds het centrum te beschermen tegen leegloop en anderzijds dynamiek in de detailhandel mogelijk te maken.

Formule met Winkelplanningscommissie en Retailplatform behoeft aanpassing

De Winkelplanningscommissie (WPC) is ingesteld voor het toetsen van nieuwe initiatieven die nader afgewogen dienen te worden. De WPC heeft zijn toetsende en adviserende taak goed vervuld in de afgelopen jaren. Dat niet elk advies is opgevolgd door het stadsbestuur, doet daar niet aan af. Met de introductie van het regionale afwegingskader (zie hierboven) komt de functie van de WPC echter voor een belangrijk deel te vervallen, juist omdat het nieuwe afwegingskader 'zwart-wit' is. Voor grotere plannen zal de nieuwe Regionale Adviescommissie (RAC) een functie gaan vervullen. In een overleg met leden van de WPC en het Retailplatform is voorgesteld dat de WPC aan het einde van de zittingsperiode opgeheven zou kunnen worden en tot die tijd 'op een laag pitje' kan draaien.

Het Retailplatform is ingesteld om te fungeren als klankbordgroep voor inhoudelijke kwesties. In de praktijk heeft dat niet of in beperkte mate zo gewerkt. Het aantal bijeenkomsten is beperkt geweest en de belangstelling van ondernemers voor de bijeenkomsten was zeer beperkt. Inmiddels is er een uitstekend alternatief voor het Retailplatform in het leven geroepen door de ondernemers zelf, namelijk de Federatie van

Detailhandelverenigingen Den Helder (FDH). De FDH heeft de ambitie om de functie als klankbord en adviseur (gevraagd en ongevraagd) over te nemen. In het eerder genoemde overleg met leden van de WPC en het Retailplatform is vastgesteld dat het Retailplatform opgeheven kan worden.

Toeristisch beleid opgesteld

In de Kadernota is aangegeven dat het detailhandelsbeleid mede steunt op het toeristisch potentieel in de regio. Aanbevolen is daarom om een toeristisch beleid uit te werken, mede geënt op toevloeiing van koopstromen naar Den Helder. Dit beleid is inmiddels uitgewerkt in de nota Bestemming Den Helder; Nota toerisme en recreatie; 2008. De uitvoering van de nota vindt in de komende jaren plaats. In dit verband is van bijzonder belang dat de Raad – met het oog op de toeristische aantrekkingskracht - in 2010 heeft ingestemd met de mogelijkheid om winkels op alle zondagen in het jaar te openen. Voorts zijn de komende periode de nodige impulsen te verwachten vanuit de citymarketing.

Praktische invulling centrummanagement

Het centrummanagement heeft in Den Helder vooral praktische invulling gekregen: organiseren van activiteiten in de binnenstad, aanspreekpunt voor de gemeente, oplossen van praktische problemen etc. De financiering vindt plaats uit bijdragen van de Helderse Ondernemersvereniging Binnenstad (HOB) en gemeente Den Helder. De kosten zijn beperkt. In de Kadernota is reeds aangegeven dat bezien zal worden hoe deze functie in de toekomst vormgegeven zal worden. Dit vakgebied is in de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd, waarbij centrummanagement een belangrijke bijdrage levert aan het verenigen van alle belanghebbenden rond een gezamenlijke ambitie en strategie. Daarnaast kan het centrummanagement vanuit een eigen en deskundige positie, constructieve bijdragen leveren aan de positionering en ontwikkeling van de binnenstad op langere termijn.

Conclusies: doelstellingen deels wel, deels (nog) niet gerealiseerd

Het voorgaande overziend, kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van de nota voor een deel zijn gerealiseerd. Er zijn met name resultaten geboekt in de wijk – en buurtcentra en ook de ontwikkeling van het Ravelijncenter tot een centrum van regionale betekenis krijgt gestalte. De kwalitatieve ontwikkeling van de binnenstad heeft enkele impulsen gekregen, maar de grotere structuurversterkende plannen, zoals de ontwikkeling van de compacte stad en het haltermodel, zijn nog niet gestart; het is derhalve te vroeg om hier een oordeel over te geven. De regionale detailhandelsvisie sluit goed aan bij de Kadernota. Het afwegingskader voor vestiging op het Ravelijncenter kan in de toekomst aan deze visie ontleend worden. De functie van de WPC kan komen te vervallen. De FDH kan in de toekomst als gesprekspartner voor de gemeente optreden.

5. Conclusies en aanbevelingen

1. Beperking winkelvloeroppervlakte

Sinds de vaststelling van de Kadernota Detailhandel in 2007 zijn de marktomstandigheden ingrijpend veranderd. Door teruglopende bestedingen in de (fysieke) detailhandel is een bezinning op de omvang van de detailhandel op zijn plaats. De bestaande prioriteiten ten aanzien van het vergroten van de compactheid en de kwaliteit en uitstraling van de binnenstad blijven onverkort geldig. Voorgesteld wordt deze prioriteiten aan te scherpen door in te zetten op het gelijk houden of verminderen van het totaal aantal meters vloeroppervlakte detailhandel. Concreet:

- a. In het nieuwe bestemmingsplan Westoever wordt het huidige gebied waarvoor vrijstelling kan worden verleend voor grootschalige detailhandel ingeperkt (voor zover mogelijk zonder dat planschade optreedt): op het noordelijk deel van de Industrieweg (het deel waar nu onder meer autobedrijven zijn gevestigd) alleen nieuwe detailhandelsvestigingen toestaan in de branche 'auto/boten/caravan' en op locatie 'Gaz de France' aan de Industrieweg geen detailhandel toestaan;
- b. In de binnenstad voorkomen van netto uitbreiding van winkelvloeroppervlak en bevorderen dat het vloeroppervlak afneemt; ruimtelijk mogelijk maken van functiewijziging in de binnenstad t.b.v. realisatie van de compacte binnenstad (i.o.m. Zeestad);
- c. Op overige locaties in de stad geen uitbreiding netto vloeroppervlakte detailhandel, tenzij expliciet aangetoond kan worden dat er geen negatieve effecten zijn op de ontwikkeling van de binnenstad.

2. Nieuw afwegingskader Ravelijncenter

Het afwegingskader voor het Ravelijncenter geeft onvoldoende duidelijkheid voor ondernemers. Het kader van de regionale detailhandelsvisie ten aanzien van vestigingen op perifere locaties biedt de gevraagde duidelijkheid wel en kan onverkort worden overgenomen voor Den Helder met dien verstande dat de minimale omvang bruto vloeroppervlakte wordt opgehoogd van 1.000 naar 1.500 m² voor de branches:

- Planten, planbenodigdheden, dieren en dierbenodigdheden;
- Fietsen, bromfietsen, scootmobielen en fitness apparatuur.

3. Focus op belevingswaarde stadshart

Winkels en winkelgebieden worden steeds vaker geïntegreerd met horeca, vrijetijdsfaciliteiten en diensten om in te spelen op de behoefte aan 'funshopping'. Deze worden hiermee meer en meer een belevingsconcept. De kwaliteit en belevingswaarde van het centrum is nu echter onvoldoende om hierop in te spelen. Dit aspect dient de basis te vormen van de volgende fase van het Uitwerkingsplan Stadshart.

4. Impuls centrummanagement

De binnenstad heeft behoefte aan een gezamenlijke gedragen strategie en aanpak. Strategisch centrummanagement kan hier een bijdrage aan leveren. Hierbij dient aangesloten te worden bij de initiatieven voor citymarketing en ondernemingsfonds.

5. Benutten gevelstimuleringsregeling

Naar verwachting zullen er eind 2011 nog middelen resterend in de gevelstimuleringsregeling. In dat geval heeft het de voorkeur om het resterend budget over te hevelen naar 2012 en te verruimen naar bredere bestedingsdoelen gericht op het opknappen van de binnenstad.

6. Afstemming met externe partijen anders organiseren

De FDH ontwikkelt zich als klankbord- en adviesorgaan voor de gemeente. Deze situatie dient te worden bestendig. Het Retailplatform, dat deze functie nu vervult kan derhalve worden opgeheven. De Winkelplanningscommissie zal na implementatie van de Regionale Detailhandelsnota nog beperkte toegevoegde waarde hebben en kan na afloop van de zittingsperiode eveneens worden opgeheven.

Vervolg

Bij instemming door de Raad met de evaluatie, zal deze als appendix aan de huidige Kadernota gevoegd worden. Bovenstaande aanbevelingen worden in de beleidsuitvoering opgenomen.

In deze evaluatie zijn de warenmarkten en standplaatsen niet meegenomen. In 2012 zal een nieuw markt- en standplaatsenbeleid ontwikkeld worden, waarin de ervaringen met de huidige situatie zullen worden betrokken.