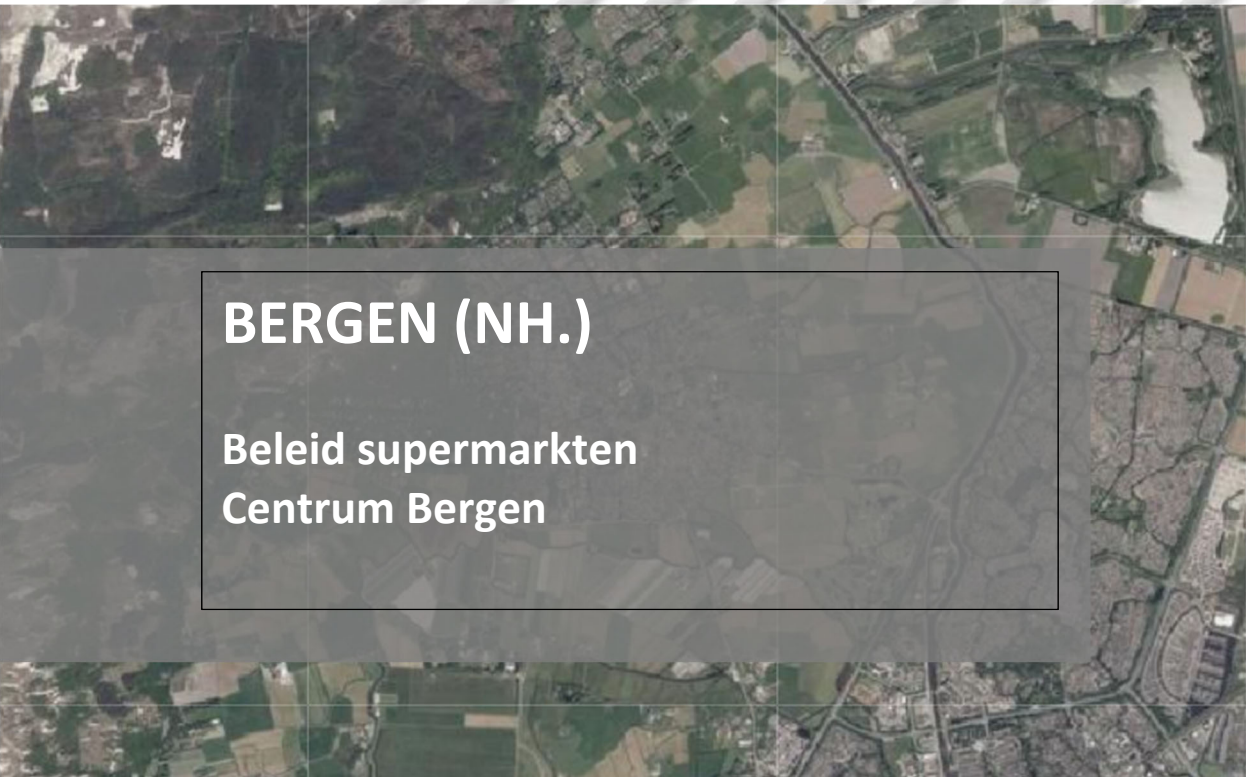




BERGEN (NH.)

Beleid supermarkten
Centrum Bergen



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE

Gemeente Bergen

Beleid supermarkten Centrum Bergen

identificatie

projectnummer:

037300.20191292

projectleider:

I. de Feijter

auteur(s):

Drs. J.H.M. Seerden

Planstatus

datum:

15-04-2020

opdrachtgever:

Gemeente Bergen

Inhoud

1. Inleiding – vraagstelling	3
2. Analyse huidige situatie	5
2.1. Omvang en samenstelling winkelaanbod	5
2.2. Samenstelling boodschappen aanbod.	6
2.3. Soort supermarkten	7
2.4. Ruimtelijk-functionele analyse	9
2.5. Economische analyse	14
2.6. Conclusie	17
3. Visie op de ontwikkeling en locatie van supermarkten	19
3.1. Gewenste ontwikkeling centrum Bergen	19
3.2. Gewenste locatie supermarkten	20
3.3. Hoe dit beleid borgen	22
3.4. Toetsing aan Provinciaal en regionaal beleid	23
4. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn	25
4.1. Dienstenrichtlijn en detailhandel in bestemmingsplannen	25
4.2. Toetsing voorgesteld beleid aan Dienstenrichtlijn	27

1. Inleiding – vraagstelling

De gemeente Bergen wordt geconfronteerd met aanvragen voor het uitbreiden/verplaatsen van supermarkten en voor het vestigen van een supermarkt in het centrum van de kern Bergen. Deze aanvragen passen niet allemaal binnen de vigerende bestemmingsplannen.

Het huidige ruimtelijk beleidskader voor ontwikkelingen in het centrum van Bergen: de structuurvisie Winkelhart Bergen (vastgesteld in 2011) en de structuurvisie Mooi Bergen 2.0 (vastgesteld in 2015) zijn verouderd c.q. voldoet niet meer aan de huidige inzichten in het algemeen en de inzichten van de gemeenteraad in het bijzonder. De Economische visie gemeente Bergen 2016 – 2030 biedt qua ruimtelijke uitwerking onvoldoende houvast.

Er is met name behoefte aan een duidelijk ruimtelijk beleidskader dat het bijzondere van (het functioneren van) het centrum van Bergen erkent, ondersteunt en verder ontwikkelt en dat antwoordt geeft op de vraag hoe met deze aanvragen van supermarkten kan/moet worden omgegaan.

Daarom is in deze notitie beleid voor supermarkten voor het centrum van de kern Bergen geactualiseerd zodat er een actueel afwegingskader is voor het beoordelen van de aanvragen. Dit geactualiseerde beleidskader vormt tevens de basis voor het actualiseren/aanpassen van de vigerende bestemmingsplannen op dit aspect voor het gebied.

Leeswijzer

In deze notitie wordt eerst een analyse gemaakt van de actuele situatie ten aanzien van het winkelaanbod in het algemeen en dat voor de sector dagelijkse goederen in het bijzonder in het centrum van Bergen. Onderzocht wordt wat het kenmerkende is van het functioneren van het centrum van Bergen.

Vervolgens wordt onderzocht en geformuleerd wat de gewenste beleidsrichting is voor het centrum van Bergen in het algemeen en ten aanzien van supermarkten in het bijzonder.

Sinds de uitspraak Appingedam weten we dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op detailhandel en ruimtelijke ordening. Wanneer er specifiek ruimtelijk ordeningsbeleid wordt gevoerd voor supermarkten, waardoor er gebruiksbependingen worden opgelegd binnen de bestemming detailhandel, moet dit voldoen aan de criteria die daarvoor zijn geformuleerd in de Dienstenrichtlijn. Het voorgestelde beleid voor supermarkten in het centrum van Bergen wordt daarom getoetst aan de criteria uit de Dienstenrichtlijn.

2. Analyse huidige situatie

Het centrum van Bergen is een bijzonder winkelgebied dat is gericht op het doen van boodschappen én op het recreatief winkelen in combinatie met horeca, door inwoners en toeristen. Dit is een bijzonder combinatie voor een kern van ruim 12.000 inwoners. Bijzonder is ook dat, ondanks de sterke terugloop van het aantal winkels in vooral niet dagelijkse goederen in middelgrote steden, de omvang van het winkelaanbod in Bergen in de afgelopen 10 jaar vrijwel gelijk is gebleven. Terwijl vooral in middelgrote kernen de leegstand sterk is gegroeid, is deze in Bergen klein gebleven en zelfs lager dan in 2009. In het navolgende wordt geanalyseerd wat het bijzondere is van het centrum van Bergen en op welke wijze dit beleidsmatig kan worden ondersteund.

2.1. Omvang en samenstelling winkelaanbod

Bergen heeft per februari 2020 een winkelaanbod van in totaal 101 winkels met een totaal oppervlak van 14.630 m² vvo. Bergen wijkt qua omvang en samenstelling van het winkelaanbod sterk af van het gemiddelde winkelaanbod in kernen met ruim 12.000 inwoners. Bergen heeft ruim 30% meer winkels, maar ook een bijna 40% kleiner winkeloppervlak in m² vvo. Bergen is dus kleinschalig, het gemiddelde winkeloppervlak is minder dan de helft van dat in vergelijkbare kernen. Bergen heeft 46 horecazaken. Dit is meer dan 50% meer dan gemiddeld in dit soort kernen. Ook in de horeca is Bergen kleinschalig. Het gemiddeld oppervlak van de horecazaken is in Bergen kleiner dan het gemiddelde in kernen met een vergelijkbaar inwonertal. Met deze kleinschaligheid is een van de kenmerken van Bergen geïdentificeerd.

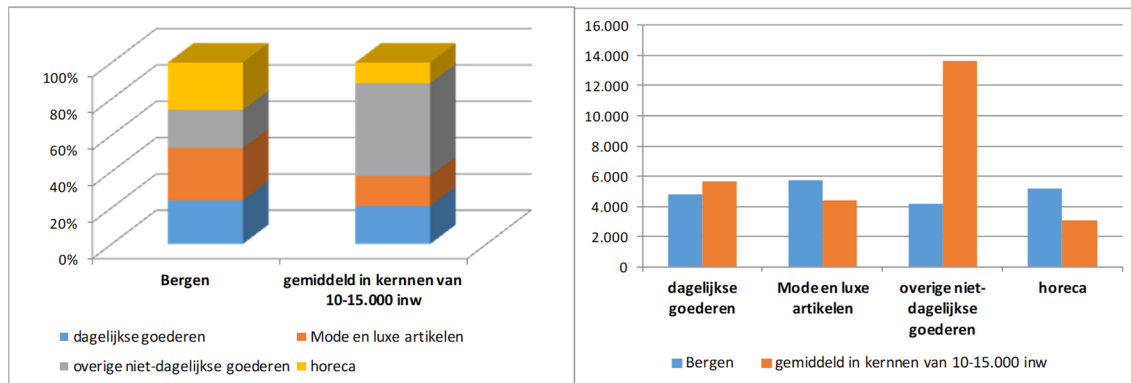
Tabel 1: samenstelling winkelaanbod Bergen (Locatus februari 2020)

branchegroep	Bergen Nh		Gemiddeld in kernen met 10.000 - 15.000 inw.		gem opp Bergen	gem opp benchmark
11-Dagelijks	26	4.765	21	5.615	183	270
22-Mode & Luxe	46	5.700	23	4.416	124	192
35-Vrije Tijd	6	690	5	1.087	115	226
37-In/Om Huis	19	3.310	21	11.464	174	540
38-Detailh Overig	4	165	4	1.107	41	264
Totaal winkelaanbod	101	14.630	74	23.689	145	320
Horeca	46	5.156	29	3.598	112	122
00-Leegstand	8	930	12	2.635	116	213
Totaal	109	15.560	86	26.324	143	305
leegstand als %	7,3%	6,0%	14,3%	10,0%		

In Bergen is een bijna evenredige verdeling tussen winkels in dagelijkse goederen, winkels in mode en luxe, winkels in overige niet dagelijkse goederen en horeca. Het aanbod winkels in mode en luxeartikelen en horeca is qua oppervlakte zelfs het grootste. Dit wijkt sterk af van de samenstelling van het aanbod in een gemiddelde kern van ruim 12.000 inwoners. Hier bestaat 72% van het aanbod uit winkels in dagelijkse goederen en overige niet dagelijkse goederen, terwijl dat in Bergen slechts 45%

bedraagt. Horeca en winkels in mode en luxeartikelen vormen het grootste deel (55%) van het centrumaanbod.

Figuur 1: samenstelling aanbod winkels en horeca centrum Bergen t.o.v. vergelijkbare kernen



Deze andere samenstelling van het aanbod geeft een ander goed het specifieke karakter van het centrum van Bergen weer: een evenwichtige mix van winkels in dagelijkse goederen, mode en luxeartikelen en horeca. Het aanbod overige niet-dagelijkse goederen is in de kern Bergen 70% kleiner dan gemiddeld. Voor bouwmarkten, woninginrichting, tuincentra e.d. gaan inwoners van Bergen naar Alkmaar of verder.

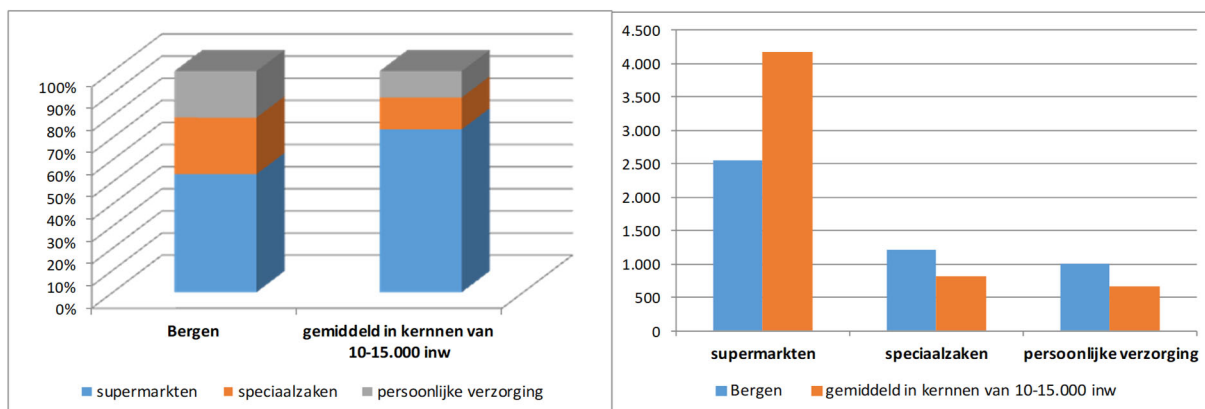
2.2. Samenstelling boodschappenaanbod.

In een kern van tussen de 10.000 en 15.000 inwoners wordt (gemiddeld genomen) vooral boodschappen gedaan. Het supermarktaanbod is in kernen van deze omvang van groot belang c.q. dominant in het aanbod en het winkelbeeld. Ook in Bergen wordt, vooral door de inwoners van Bergen zelf en door toeristen, boodschappen gedaan. Echter de omvang en samenstelling van het boodschappenaanbod is afwijkend en weerspiegelt ook weer het "specifieke van Bergen".

De Kern Bergen kent méér winkels in dagelijkse goederen (levensmiddelen + persoonlijke verzorging) gericht op het doen van boodschappen dan gemiddeld bij een kern van deze omvang, maar de totale omvang van het aanbod in m² wvo is kleiner. Ten aanzien van supermarkten is in Bergen zowel het aantal als de omvang van de supermarkten kleiner dan in een gemiddelde kern. Supermarkten maken in Bergen ongeveer 50% van het aantal winkelmeters uit, terwijl dat in een gemiddelde kern 74% is. Bergen kent meer speciaalzaken in levensmiddelen dan gebruikelijk en ze hebben ook een groter oppervlak dan gemiddeld.

De samenstelling van het winkelaanbod in dagelijkse goederen: veel speciaalzaken en relatief kleine supermarkten, is specifiek voor Bergen en past in het algemene beeld van het centrum. Door een voldoende, maar niet al te dominant aanbod van supermarkten, is er hier een groter en beter dan gemiddeld speciaalzakenaanbod (waaronder o.a. biologische winkels) ontstaan, die erg bij het centrum van Bergen passen. Voor het grote supermarkt aanbod gaat men, als men daar behoefte aan heeft, naar Alkmaar.

Figuur 2: samenstelling winkelaanbod dagelijkse goederen centrum Bergen t.o.v. vergelijkbare kernen



Tabel 2: samenstelling winkelaanbod dagelijkse goederen centrum Bergen t.o.v. Benchmark (Locatus februari 2020)

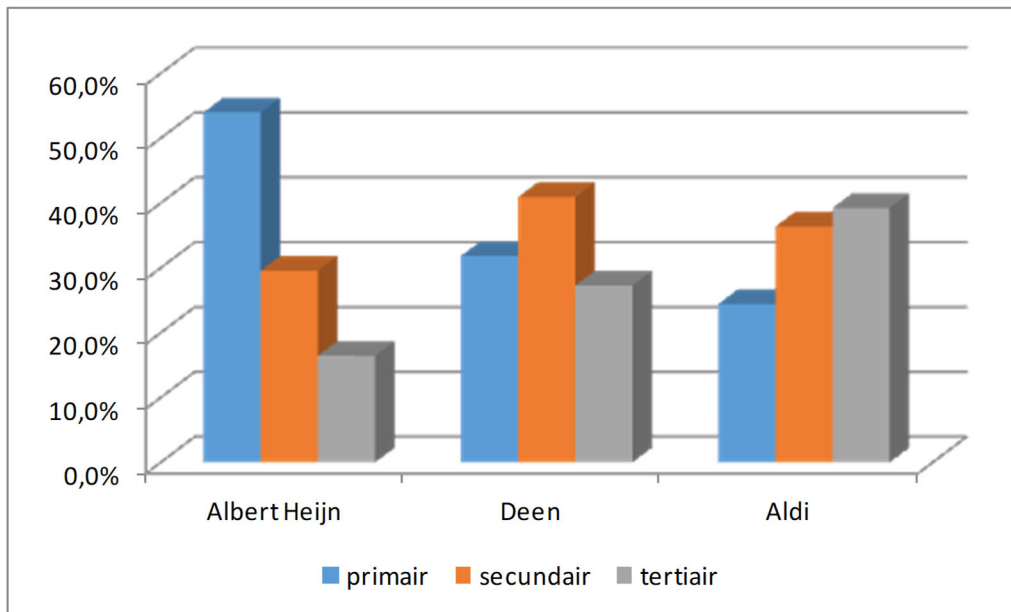
	Bergen	Bench mark
supermarkten	3	3,8
speciaalzaken	17	12,9
drogisterijen en parfumerieën	6	3,9
Totaal aantal winkels	26,0	20,6

2.3. Soort supermarkten

Bergen heeft (conform de indeling van winkels van Locatus, het bedrijf dat het winkelaanbod in Nederland registreert) momenteel 3 (reguliere) supermarkten groter dan 200 m² wvo: een Albert Heijn, een Deen en een Aldi. In het consumentenonderzoek van Deloitte wordt jaarlijks de functie van supermarktformules gemeten. Een belangrijk kenmerk hierbij is welk deel van de klanten van een supermarkt primaire, secundaire of tertiaire klanten is.

- Een supermarkt die vooral primaire klanten heeft, functioneert als centrale supermarkt in een gebied. Consumenten bezoeken deze supermarkt vaak en kopen bij deze supermarkt het grootste deel van hun boodschappen.
- Supermarkten die relatief veel secundaire klanten hebben, functioneren veelal in combinatie met een sterke primaire supermarkt (zoals AH). Ze zijn vaak goedkoper, maar hebben toch een breed assortiment.
- Supermarkten waarvan de grootste groep klanten tertiaire klanten, functioneren als aanvullende supermarkt, hetzij op prijs - met een relatief smal assortiment (zoals Aldi), hetzij door een smal assortiment gericht op specifieke doelgroepen zoals passanten of de broodmaaltijd zoals AH to go/Jumbo City en SPAR. Deze supermarkten kunnen relatief los van de rest van het winkelaanbod functioneren, omdat ze gericht worden bezocht. Deze vooral als tertiaire supermarkt bezochte winkels hebben hetzij een heel klein verzorgingsgebied en worden veelal te voet of per fiets bezocht (passanten, een campus of een kleine buurt of dorp), hetzij een relatief groot verzorgingsgebied, zoals bijvoorbeeld Aldi, en worden in een lage frequentie, veelal 1 maal per 2 weken en vooral per auto bezocht.

Figuur 3: kenmerken in Bergen gevestigde supermarkten naar soort klanten (bron: Deloitte consumentenonderzoek 2019)



Het centrum van Bergen heeft met een Albert Heijn, een Deen en een Aldi, 3 supermarkten met een geheel specifiek profiel:

- Albert Heijn is een supermarkt met vooral primaire klanten
- Deen heeft een gevarieerde klantengroep, met de meeste secundaire klanten
- Aldi heeft ook een gevarieerde klantengroep, maar nadrukkelijk vooral tertiaire en secundaire klanten.

Het supermarktaanbod in Bergen blijkt qua positionering en koopgedrag een compleet, evenwichtig en complementair aanbod.

Tabel 3: bezoekfrequentie naar soort supermarkt (bron: Deloitte consumentenonderzoek 2019)

17/18/19b. Hoe vaak per week bezoekt u deze (web)-supermarkt?	2019 (n=2274)	2018 (n=2336)	2017 (n=2250)
primaire supermarkt	1,98	1,99	1,97
secundaire supermarkt	1,00	1,04	1,09
tertiaire supermarkt	0,67	0,69	0,70

De functie van de supermarkt heeft ook effect en/of blijkt ook uit de bezoekfrequentie. Een primaire supermarkt wordt vaak (gemiddeld 2 keer per week) bezocht, een vooral tertiaire supermarkt iets meer dan 1 keer per twee weken. Dit aspect heeft effect op het functioneren van een supermarkt binnen winkelgebieden. Primaire en secundaire supermarkten hebben een grotere bezoekersstroom uit het primaire verzorgingsgebied en zijn belangrijker voor het functioneren van een centrumgebied dan supermarkten die vooral tertiaire bezoekers trekken.

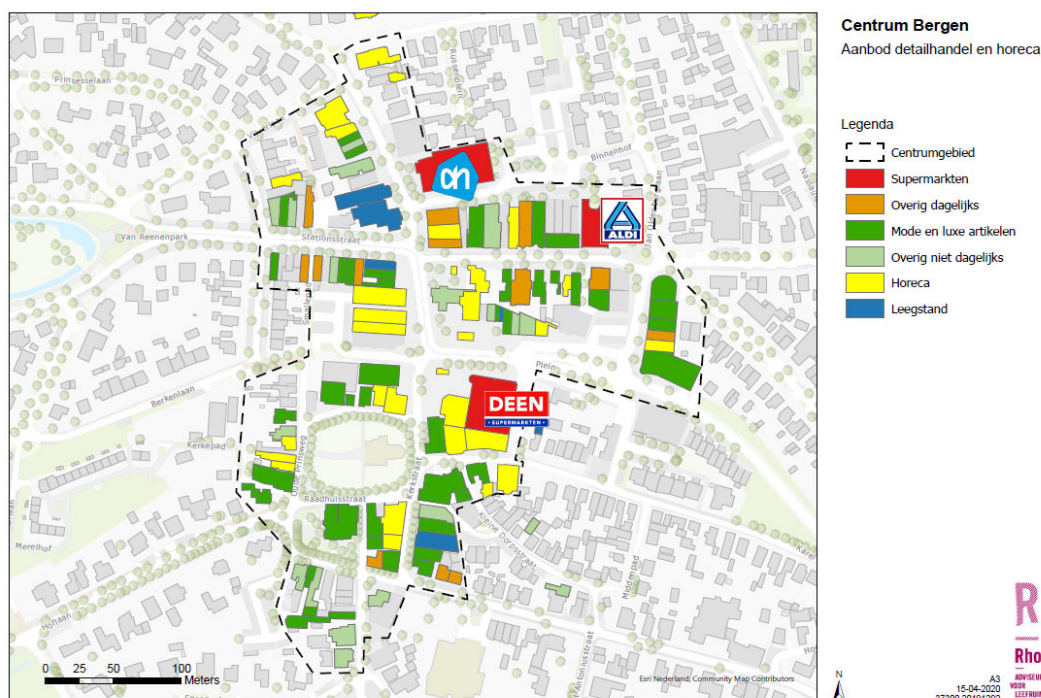
2.4. Ruimtelijk-functionele analyse

Omdat Bergen relatief veel winkels en horecavestigingen heeft en de winkels gemiddeld kleinschalig zijn, is het centrumgebied waarbinnen deze functies zijn geconcentreerd, relatief groot (zie figuur 4). De meeste winkels zijn gevestigd aan de Stationsstraat en Jan Oldenburglaan, Plein en Breelaan. In dit gebied zijn alle grote publiekstrekkingen gevestigd (supermarkten Albert Heijn, Deen en Aldi, warenhuis Hema, drogisterijen).

Ten zuiden hiervan is een concentratie van winkels aanwezig in de Kerkstraat en omgeving (ten zuidoosten van de Ruïnekerk). Het betreft vooral een groot aantal zelfstandig ondernemers in uiteenlopende branches.

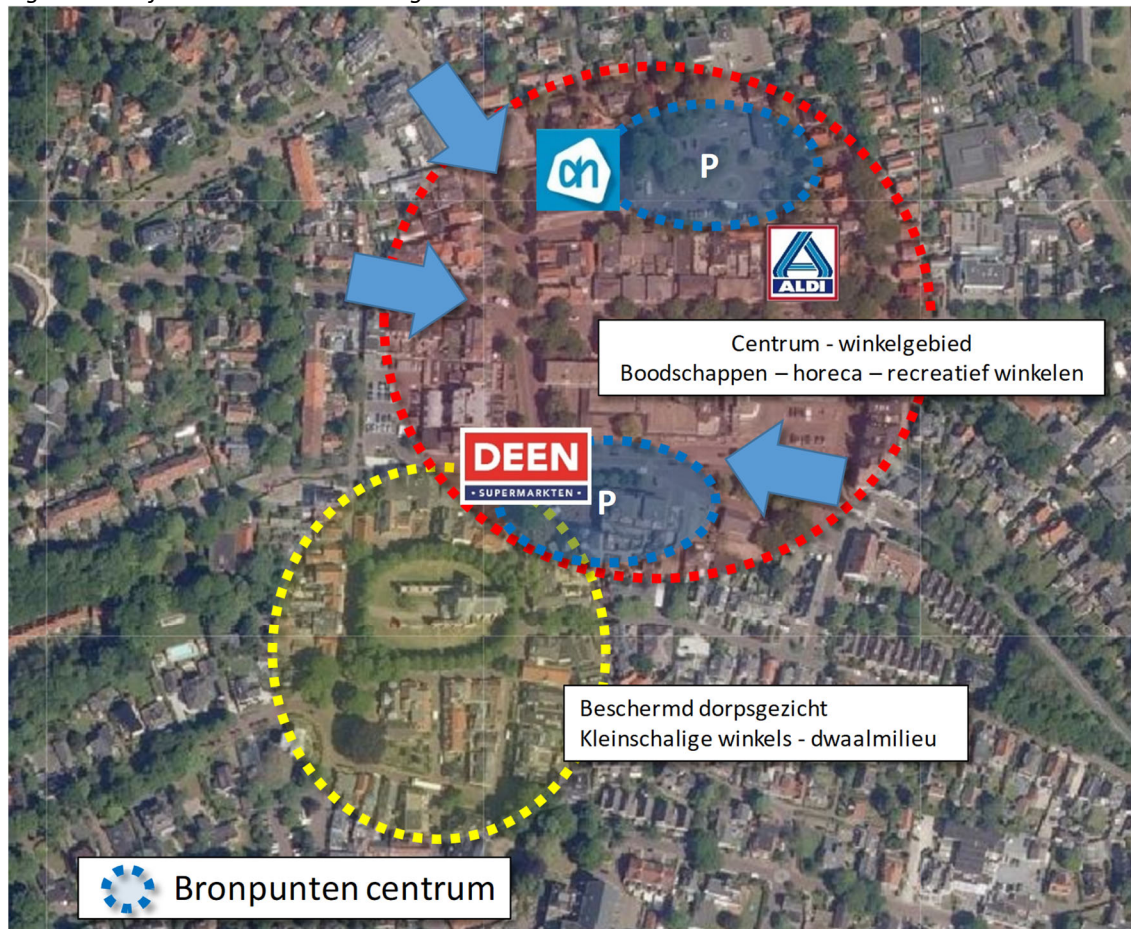
Het omvangrijke horeca-aanbod is verspreid over het hele centrum aanwezig, maar concentreert zich rondom de Ruïnekerk en de Breelaan ter hoogte van de Bakemaflat. Het gebied rondom de Ruïnekerk kenmerkt zich verder door een grote variatie van voor Bergen onderscheidende voorzieningen (winkels, horeca en voorzieningen in kunst en cultuur).

Figuur 4: locatie winkels naar branchegroep en horeca binnen centrum Bergen (bron: Locatus maart 2020)



Op basis van de ligging van de winkels en horeca, de aard van de winkels en horeca, de belangrijkste toegangsroutes en de locatie van de belangrijkste parkeerlocaties, kan een hoofdstructuur van het centrum worden bepaald (figuur 5).

Figuur 5: hoofdstructuur centrum Bergen



- Het echte winkelgebied, waar de belangrijkste publiektrekkers zijn gevestigd en de belangrijke parkeergebieden zijn gelegen betreft de Stationsstraat en Jan Oldenburglaan, Plein en Breelaan. De parkeergebieden bij de Deen en de Albert Heijn/Aldi vormen de belangrijke bronpunten voor het centrum. In dit gebied worden boodschappen gedaan, gewinkeld en de horeca bezocht.
- Het beschermde dorpsgezicht (gebied rondom de Ruïnekerk) is een gebied met een mix van horeca en speciale winkels. De autobereikbaarheid en parkeergelegenheid is hier beperkt. Hier wordt vooral recreatief gewinkeld en de horeca bezocht.
- Deze combinatie van gebieden is bijzonder voor een kern van minder dan 15.000 inwoners.

Vervoerswijze

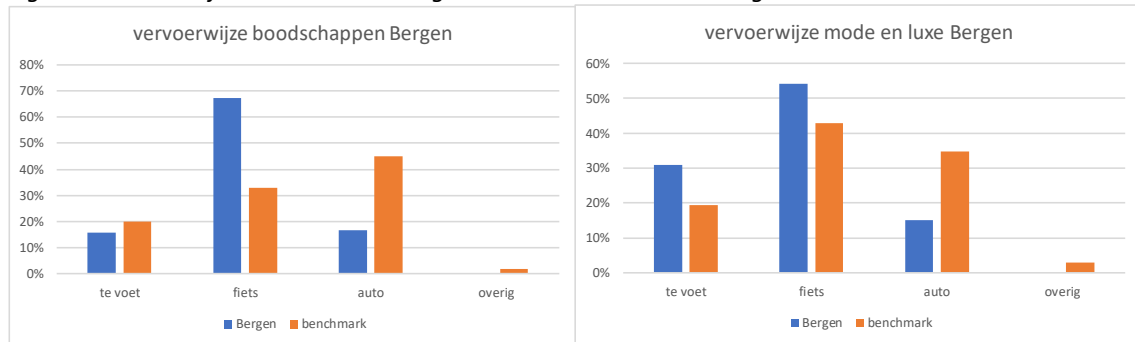
De bijzondere structuur en winkelaanbod blijkt ook uit de vervoerswijze van bezoekers die boodschappen doen in het centrum. Het centrum van Bergen wordt relatief veel te voet en per fiets bezocht en relatief weinig (17%) per auto zo blijkt uit het koopstroomonderzoek Randstad 2018 (KSO 2018), waarin het koopgedrag in het centrum van de kern Bergen is onderzocht. Het autogebruik is in het centrum van Bergen voor het doen van boodschappen minder dan de helft dan in vergelijkbare kernen (45% autogebruik). Dit lage autogebruik wordt voor een deel veroorzaakt door de beperkte parkeercapaciteit, maar wordt anderzijds gestimuleerd door de specifieke samenstelling van het winkelaanbod, waardoor men vaak, bij meerdere winkels boodschappen doet.

In veel plaatsen met een boodschappenfunctie en relatief weinig parkeergelegenheid leidt dit tot het slecht functioneren van het centrumgebied. Dit geldt zeker voor gebieden met een relatief hoog autobezit per huishouden. In Bergen is dit echter niet het geval. De combinatie van het specifieke aanbod en de eigen ruimtelijke structuur, maken dat in Bergen op een specifieke manier boodschappen worden gedaan en gewinkeld. Hierbij wordt vaak de fiets gepakt of het centrum te voet bezocht. Dit

maakt ook dat de auto het beeld van het centrum niet domineert. Dit komt de ruimtelijke kwaliteit c.q. de verblijfskwaliteit van het gebied ten goede, wat het gebruik van de horeca én het bezoeken van meerder winkels stimuleert.

Ook de zogenoemde “modal split” de samenstelling van vervoerswijzen bij het bezoek aan het centrum wijkt is specifiek in Bergen. Belangrijkste kenmerk, een laag autogebruik.

Figuur 6 vervoerwijze inwoners van Bergen voor bezoek aan centrumgebied



Kwalitatieve beoordeling centrum Bergen door inwoners

In het KSO2018 is ook gemeten wat inwoners van het centrum van Bergen vinden: uit de waarderingruit komt een typisch profiel van sterke en zwakke punten van het gebied.

Sterk:

- de kwaliteit van het winkelaanbod;
- het aanbod van horeca;
- de evenementen;
- de netheid - sfeer en uitstraling en veiligheid;
- de faciliteiten in het centrum.

Dit zijn voor een groot deel zogenoemde pull factoren, aspecten die maken dat de consument juist naar een centrumgebied toe gaat. Het zijn ook factoren waar veel grotere centrumgebieden dan Bergen vaak op scoren.

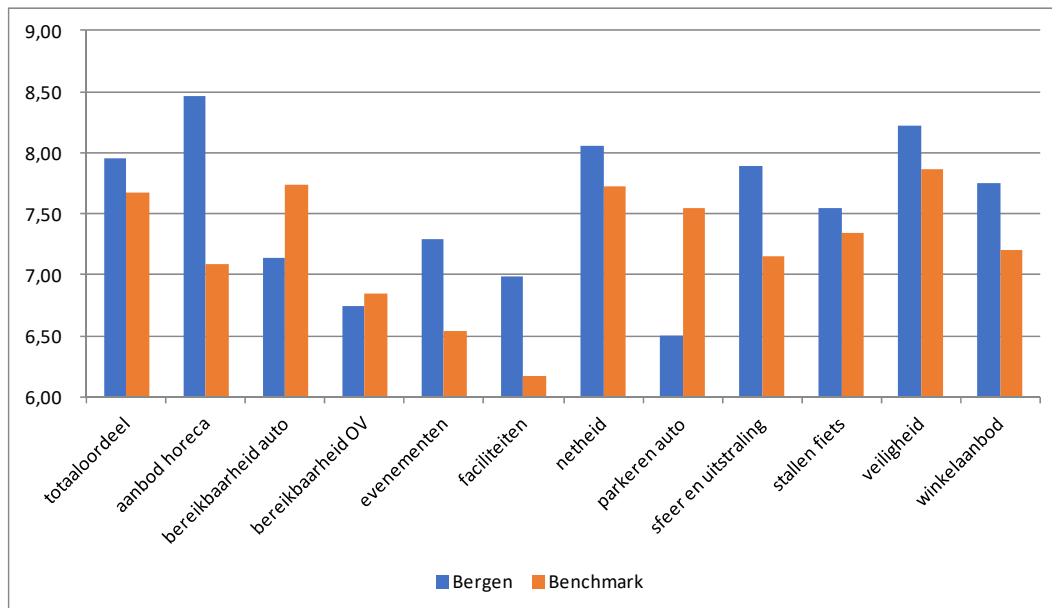
Zwak:

- de bereikbaarheid per auto;
- de parkeergelegenheid (betaald parkeren).

Dit zijn typische push factoren, aspecten waarom men een winkelgebied links laat liggen, tenzij de pullfactoren sterker zijn.

Toch is het eindoordeel voor Bergen relatief hoog. De kwaliteiten van het gebied wegen op tegen de zwakke bereikbaarheid en het gebrek aan parkeerplaatsen.

Figuur 7: beoordeling centrum Bergen door inwoners en de benchmark (KSO 2018)



Ruimtelijk functionele knelpunten centrum Bergen

In het voorgaande zijn de bijzondere kenmerken van de functies in het centrum van Bergen beschreven. Bergen heeft een bijzonder centrum, met grote en bijzondere kwaliteiten. Toch heeft het gebied ook een aantal ruimtelijk – functionele knelpunten (zie figuur 8).

- De primaire supermarkt Albert Heijn is met ruim 1.000 m² wvo relatief klein. Enige uitbreiding is gewenst om de functie als primaire supermarkt te behouden en consumenten niet naar een grotere supermarkt buiten Bergen te “pushen”.
- De aanvullende supermarkt Aldi is met 360 m² wvo extreem klein (de kleinste Aldi van Nederland). Deze supermarkt, die veel tertiaire klanten trekt, ligt daarnaast – zeker i.r.t zijn functieprofiel - op een onlogische locatie qua bereikbaarheid, parkeren en bevoorrading.
- Het winkelgebied heeft functioneel (mix van soorten winkels en horeca) een goede basiskwaliteit als verblijfsgebied. Dit is een van de belangrijke kwaliteiten van het centrum van Bergen, die essentieel is voor het functioneren.
- Echter, bij het Plein, is de auto te dominant aanwezig in de openbare ruimte. Dit hangt samen met het doorgaande verkeer, met de aanwezigheid van de Deen, met parkeergarage én met de inrichting van de openbare ruimte. Het is wenselijk/belangrijk om te streven naar duidelijke bronpunten waar autobezoekers parkeren, gekoppeld aan een functie en vervolgens te voet het centrum bezoeken.
- Centrumfuncties liggen verspreid over relatief groot gebied. Door gebrek aan samenhang en door onderbrekingen blijven passantenstromen op veel plaatsen ‘dun’. Dit wordt versterkt door de op sommige plaatsen onduidelijke begrenzing van het gebied
- Het centrum heeft relatief weinig parkeerplaatsen.

Figuur 8: ruimtelijk functionele knelpunten centrum Bergen (o.b.v. DTNP, ontwikkelingsvisie mooi Bergen)



2.5. Economische analyse

Er ligt een aantal aanvragen voor afwijking van het bestemmingsplan voor, gericht op uitbreiding van het supermarktaanbod. In dit kader is het van belang om inzicht te hebben in de vraag wanneer uitbreiding van het supermarktaanbod leidt tot verdringing binnen het bestaande aanbod, waardoor extra aanbod op de ene locatie zou leiden tot leegstand op andere locaties binnen het centrumgebied van Bergen. Dit is ongewenst.

Om een indicatie te krijgen van de omvang van een mogelijke uitbreiding van het aanbod, waarbij de kans op leegstand elders klein is, is een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd voor de sector dagelijkse goederen. Supermarkten zijn binnen deze sector de dominante spelers. In het voorgaande is beschreven dat het centrum van Bergen binnen deze sector een bijzonder winkelaanbod heeft, waarbij supermarkten minder dominant zijn dan elders én waarbij het aanbod aan speciaalzaken relatief groot is.

Bergen is de grootste kern binnen de gemeente Bergen. De overige kernen (Schoorl, Bergen aan zee, Groet, Egmond binnen, Egmond aan zee en Egmond aan den Hoef) hebben minder inwoners en een aanmerkelijk kleiner winkelaanbod. Inwoners van deze kernen zullen daarom in meer of mindere mate hun boodschappen ook in Alkmaar en in het centrum van Bergen doen.

Bergen is ook een toeristische kern. Met name in de zomer, maar steeds meer het hele jaar door bezoeken verblijfstoeristen die in de gemeente Bergen verblijven Bergen voor het doen van boodschappen en voor het bezoek aan de horeca en de andere winkels.

Aantal inwoners en hoogte van de bestedingen

Bergen (incl. het direct omliggende buitengebied) is een kern met ruim 12.500 inwoners. Bergen ligt op korte afstand van Alkmaar enerzijds en de duinen en de zee anderzijds. Bergen heeft een rijke bevolking. Het gemiddelde inkomen per inwoner ligt in Bergen bijna 36% hoger dan het Nederlandse gemiddelde (CBS, 2019; gegevens over 2017). Voor de dagelijkse goederensector geldt een inkomenselasticiteit van 0,4. De gemiddelde bestedingen per inwoner liggen in Bergen dan ook ruim 14% hoger dan gemiddeld in Nederland en bedragen € 2.995. Het bestedingspotentieel vanuit de eigen inwoners van Bergen aan dagelijkse goederen bedraagt derhalve ruim € 37,6 miljoen.

Koopstromen

Op basis van de gegevens uit het koopstromen onderzoek Randstad 2018 (KSO 2018) zijn vrij nauwkeurig de koopstromen en daarmee de omzet bij het winkelaanbod in het centrum van Bergen te bepalen.

Voor de hele gemeente komt het KSO 2018 uit op een koopkrachtbinding van 75% voor dagelijkse boodschappen. Bergen is de grootste kern, met veruit het grootste winkelaanbod. De binding van de eigen inwoners van de kern Bergen aan het centrum van Bergen zal daarom hoger zijn dan het gemiddelde in de gemeente.

Het koopstromen onderzoek 2018 (met de bestedingscijfers over 2016), heeft ook gemeten hoeveel omzet er vanuit de eigen gemeente in het centrum van Bergen blijft. Volgens dit onderzoek was de omzet in dagelijkse goederen in het centrum van Bergen € 39,3 miljoen. De bestedingen per persoon in winkels in dagelijkse goederen zijn sindsdien met ruim 6% toegenomen. Er kan daarom van worden uitgegaan dat de omzet bij winkels in dagelijkse goederen in het centrum van Bergen, bij ongewijzigde koopstromen momenteel ongeveer € 41,8 miljoen bedraagt.

Op basis hiervan kan worden berekend dat de koopkrachtbinding van de inwoners van de kern Bergen aan de eigen winkels momenteel ca. 83% bedraagt. De koopkrachttoevloeiing bedraagt ca 25% en bestaat voor ongeveer de helft uit toevloeiing vanuit vooral andere kernen van de gemeente Bergen en voor ongeveer de helft uit toeristische bestedingen.

Omvang winkelaanbod en gemiddelde omzet per m² wvo

Bergen heeft 26 winkels in dagelijkse goederen. Met een totaal oppervlak van 4.765 m² wvo.

De gemiddelde winkelomzet per m² wvo voor winkels in dagelijkse goederen in Nederland bedraagt € 7.604,- (Notitie omzetkengetallen 2019, gegevens over 2018). Om "normaal" te functioneren heeft het nu aanwezige winkelaanbod in Bergen (4.765 m² wvo) een omzet nodig van ruim € 36,2 miljoen.

Op basis van de koopstromen is berekend dat de omzet in Bergen circa € 41.8 miljoen bedraagt. Dat is bijna € 5,6 miljoen (=15%) meer. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het winkelaanbod in dagelijkse goederen in Bergen dus goed functioneert.

Een uitbreiding van het winkelaanbod met ca. 700 m² wvo zou derhalve mogelijk zijn, zonder dat hierdoor de kans op leegstand elders in het centrum ontstaat (zie tabel 4).

Wanneer dit zou gebeuren door de te kleine Albert Heijn en Aldi uit te breiden, zal dit er waarschijnlijk toe leiden dat de koopkrachtbinding zal toenemen tot ca. 85% en de toevloeiing tot ca. 27%. Hierdoor zouden de twee supermarkten samen met 1.000 m² wvo kunnen uitbreiden, zonder dat hierdoor de kans op leegstand elders in het centrum ontstaat.

Tabel 4: distributieplanologische analyse dagelijkse goederen voor de kern Bergen

	2020	2030
inwonertal marktgebied	12.569	12.600
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.995	€ 2.995
bestedingspotentieel	€ 37.650.000	€ 37.740.000
koopkrachtbinding (%)	83%	85%
gebonden bestedingen €	€ 31.200.000	€ 32.080.000
Toevloeiing		
- vanuit andere kernen gemeente Bergen	€ 5.600.000	€ 6.720.000
- vanuit andere gemeenten	€ 900.000	€ 900.000
- vanuit Toerisme	€ 4.100.000	€ 4.500.000
Totaal koopkrachttoevloeiing €	€ 10.600.000	€ 12.120.000
koopkrachttoevloeiing (%)	25%	27%
totale omzet in marktgebied	€ 41.800.000	€ 44.200.000
gemiddelde vloerproductiviteit per m ² wvo (excl. BTW)	€ 7.604	€ 7.604
te verwachten omvang winkelaanbod (m ² wvo)	5.500	5.810
omvang winkelaanbod (m ² wvo)	4.765	4.765
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 8.770	€ 9.280
omzetclaim marktgebied	€ 36.230.000	€ 36.230.000
omzet ten opzichte van het gemiddelde	15%	22%
ruimte voor ontwikkeling in €	€ 5.570.000	€ 7.970.000
ruimte voor ontwikkeling (m² wvo)	700	1.000

De berekening in tabel 4 gaat uit van de gemiddelde samenstelling van het winkelaanbod in dagelijkse goederen in Nederland. Dus met een relatief groter supermarkt aanbod en een kleiner aanbod speciaalzaken en drogisterijen/parfumerieën dan in Bergen momenteel het geval is. Wanneer hier rekening mee gehouden zou worden bij het bepalen van de omvang van de "normale" omzet voor het functioneren van het aanwezige winkelaanbod, zou met een ander normgetal gerekend moeten worden. In dat geval bedraagt de omzet die nodig is voor "normaal functioneren van het aanwezige winkelaanbod (2.545 m² wvo supermarkt + 1.220 m² wvo speciaalzaken + 1.000 m² wvo persoonlijke verzorging) 2.545 m² wvo x € 8.176 + 1.220 m² wvo x € 6.593 + 1.000 m² wvo x € 5.178 = ruim € 34 miljoen. Op basis van de koopstromen is berekend dat de omzet in Bergen circa € 41.8 miljoen bedraagt. Dat is € 7,7 miljoen (=23%) meer. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat het winkelaanbod in dagelijkse

goederen in Bergen dus goed tot zeer goed functioneert. Een uitbreiding van het supermarktaanbod met ca. 1.000 m² wvo zou derhalve mogelijk zijn, zonder dat hierdoor de kans op leegstand elders in het centrum ontstaat.

Wanneer dit zou gebeuren door uitbreiding van de twee te kleine supermarkten, zal naar verwachting de koopkrachtbinding toenemen tot ca. 85% en de toevloeiing toenemen tot ca. 27%. Hierdoor zou de uitbreiding van het supermarktaanbod kunnen toenemen tot ca 1.200 m² wvo, zonder dat hierdoor de kans op leegstand elders in het centrum ontstaat.

2.6. Conclusie

Bergen heeft een bijzonder centrumgebied met een sterke eigen identiteit, zo blijkt uit zowel een analyse van het aanwezige winkel en horeca aanbod als uit het koop en winkelgedrag.

- Bergen heeft relatief veel meer winkels dan gebruikelijk.
- De winkels zijn kleinschalig.
- Het supermarktaanbod is kwalitatief compleet en complementair, maar het aantal en de omvang van de supermarkten is klein en het aantal en de omvang van speciaalzaken in dagelijkse goederen (levensmiddelen en persoonlijke verzorging) is groot.
- Het horeca aanbod is groot.
- Het aanbod aan centrumfuncties heeft een specifieke samenstelling met een bijna evenredige verdeling van speciaalzaken, supermarkten, modewinkels en horeca
- De vervoerswijze van eigen inwoners voor bezoek aan het centrum is sterk afwijkend door een zeer laag autogebruik. Men bezoekt het centrum vooral met de fiets en te voet.
- Het combinatiebezoek tussen winkels en horeca is hoog.
- De koopkrachtbinding van de eigen bewoners en de waardering voor het gebied is hoog.
- Het winkelaanbod aan dagelijkse goederen functioneert goed tot zeer goed.

Op basis van deze kenmerken is in Bergen een specifiek, kwalitatief goed, centrumgebied ontstaan dat goed functioneert.

Ten aanzien van de dagelijkse goederen (boodschappen doen) is het kenmerkende én de kracht van Bergen een t.o.v. het gemiddelde in Nederland afwijkende verdeling tussen speciaalzaken en supermarkten. Juist hierdoor heeft Bergen, dat dicht bij het veel grotere Alkmaar ligt toch een hoge koopkrachtbinding. Dit specifieke aanbod heeft geleid tot een kwalitatief hoogwaardig centrumgebied. Inwoners bezoeken het dorp relatief veel te voet en per fiets en combineren relatief vaak het doen van boodschappen met bezoek aan horeca en winkels in mode en luxeartikelen, zo blijkt uit het KSO 2018.

Geringe rol auto zorgt voor extra ruimtelijke kwaliteit

Juist door de relatief beperkte rol van de auto bij het doen van boodschappen in het centrum, heeft Bergen een goede ruimtelijke kwaliteit en vindt er veel combinatiebezoek plaats tussen de verschillende soorten winkels en de horeca. Hierdoor is een groot én goed functionerend winkel en horeca aanbod ontstaan, ondanks een relatief lage waardering voor het parkeren en de bereikbaarheid.

Dit maakt het functioneren van het centrum van Bergen anders dan dat van de gemiddelde kern van tussen de 10.000 en 15.000 inwoners. In deze kernen is bereikbaarheid en parkeren en een sterke supermarktsector essentieel.

Uitbreiding van de twee te kleine supermarkten gewenst

Op basis van de koopstromen en het functioneren van het winkelaanbod in dagelijkse goederen is er ruimte voor uitbreiding van het winkelaanbod in dagelijkse goederen met tussen de 700 en 1.200 m² wvo. Het is gewenst om deze ruimte in te zetten om de twee in het centrum aanwezige te kleine supermarkten (Albert Heijn en Aldi) qua maatvoering kwalitatief op niveau te brengen.

Toevoegen van een 4e supermarkt is niet gewenst

- Door het toevoegen van een 4e supermarkt in het centrum raakt naar verwachting het subtiel en kwetsbare evenwicht tussen de drie complementaire supermarkten en de speciaalzaken in Bergen verstoord. De supermarkten worden hierdoor substantieel dominanter, wat zal leiden tot minder speciaalzaken en dus het veranderen van het profiel van het centrumgebied. Bergen zal daardoor veranderen in een "gewoon boodschappengebied" voor een kern van tussen de 10.000 en 15.000 inwoners. Het aantal winkels zal hierdoor juist afnemen, met een verminderde vitaliteit en leegstand tot gevolg.
- Wanneer er een vierde supermarkt wordt toegevoegd, zullen de Albert Heijn en Aldi alsnog willen uitbreiden. Hierdoor zal de dominantie van de supermarkten nog verder toenemen, met alle negatieve gevolgen van dien.

3. Visie op de ontwikkeling en locatie van supermarkten

3.1. Gewenste ontwikkeling centrum Bergen

In het voorgaande is uiteengezet waarom het winkelaanbod in Bergen specifiek is en zo goed functioneert. De specifieke samenstelling van het winkelaanbod zorgt voor een subtiel samenspel van supermarkten, speciaalzaken, winkels in mode en luxeartikelen en horeca. Dit samenspel waarin geen van de verschillende onderdelen dominant is, zorgt voor de “eigen” vitaliteit van het centrum van Bergen en resulteert in het feit dat in Bergen vrijwel geen sprake is van leegstand. Dit is vrij uniek voor een kern van deze omvang.

Supermarkten streven in het algemeen binnen centrumgebieden van kernen van tussen de 10.000 en 20.000 inwoners naar een vrij uniform winkelaanbod, waarbinnen zij een dominante positie hebben bij het doen van boodschappen. Door hun economische en daarmee vastgoedkracht zijn zij hiertoe in staat. In de grote meerderheid van deze kernen zijn supermarkten op goed bereikbare plaatsen met veel parkeren dominant. In veel kleinere plaatsen met een vergelijkbare omvang als Bergen is dat geen probleem, maar zelfs goed. Deze kernen kunnen hierdoor beter concurreren met grotere kernen om de gunst van hun bevolking voor het doen van boodschappen.

In de specifieke situatie van Bergen is een (te) dominante rol van supermarkten echter niet gewenst. Het winkelen zal zich dan veel meer concentreren op vooral de locaties van de supermarkten, waardoor de positie en rol van de speciaalzaken in het gedrang komt. Hierdoor komt - in de situatie van Bergen - niet alleen het voortbestaan van de speciaalzaken in levensmiddelen gevaar, maar ook het voortbestaan van de daarmee in samenhang functionerende horeca en winkels in mode en luxeartikelen. Bergen zou daarmee meer een "normaal winkelgebied worden, met een meer "normaal" en dus veel kleiner aanbod aan winkels en horeca. Dit zal dus leiden tot een sterk verminderde vitaliteit en tot forse leegstand in te centrum.

Voor Bergen is daarnaast van belang om de rol van de auto in het centrumgebied zodanig te reguleren dat er ruimte is en blijft voor een (gewenste) hoge verblijfskwaliteit. Het is daarom gewenst/ noodzakelijk om het parkeren aan de rand van het centrumgebied te concentreren, direct gekoppeld aan (de aanwezige) supermarkten. Hierdoor blijft er ruimte voor de fiets en voetganger in het centrum en daarmee de specifieke ruimtelijke verblijfskwaliteit die het centrum van Bergen bijzonder maakt en die maakt dat het centrum hoog wordt gewaardeerd, terwijl de bereikbaarheid en het parkeren niet optimaal zijn. Dit bevordert het bezoeken van meerdere winkels en horeca, waardoor Bergen zijn eigen vitaliteit heeft, een relatief groot winkel en horeca aanbod kan behouden en een lage leegstand houdt.

Hoe ontwikkelingsruimte gebruiken

Uit de economische analyse bleek dat er ruimte is voor de verdere ontwikkeling van het winkelaanbod in dagelijkse goederen. Ook is geconstateerd dat het huidige aanbod, met drie elkaar aanvullende supermarkten kwalitatief voldoet. De Deen supermarkt heeft een volwaardige maatvoering van ca 1.200 m² wvo en voldoet (nog) aan de huidige maatstaven. Echter, zowel de Aldi als de Albert Heijn zijn te klein om hun omzet en hun assortiment kwijt te kunnen.

Voorgesteld wordt daarom om de ontwikkelruimte (700 - 1.200 m² wvo), aan te wenden om de twee te kleine supermarkten (Albert Heijn en Aldi) qua omvang op een normaal peil te brengen.

Het gebruiken van de berekende ontwikkelruimte om beide bestaande supermarkten uit te laten bereiden naar een normale maat voor hun formule, zal niet leiden tot een structuurverschuiving binnen het winkelaanbod in dagelijkse goederen, waardoor het functioneren van de speciaalzaken in het centrum van Bergen in gevaar komt.

Het is ongewenst om de ontwikkelruimte te gebruiken voor het toevoegen van een 4e supermarkt aan het centrum. Hierdoor zal het evenwicht tussen speciaalzaken en supermarkten worden verstoord. Bovendien zullen de Albert Heijn en mogelijk de Aldi dan op termijn alsnog uit willen of moeten breiden, waardoor de positie van de speciaalzaken onder druk komt te staan. Dit is ongewenst vanuit de kenmerken van het functioneren van het centrum van Bergen.

3.2. Gewenste locatie supermarkten

Supermarkten bepalen in veel gevallen de structuur van centrumgebieden in kernen van de omvang van Bergen. De vraag is daarom wat de gewenste ruimtelijke structuur voor de supermarkten in het centrum van Bergen is, zodat de supermarkten enerzijds goed kunnen functioneren en anderzijds het centrum niet gaan domineren en waardoor ze de ruimtelijke verblijfskwaliteit van het centrum zo min mogelijk aantasten door de auto het centrum in te trekken.

Figuur 9: basismodel voor de gewenste locatie van supermarkten in het centrum van Bergen



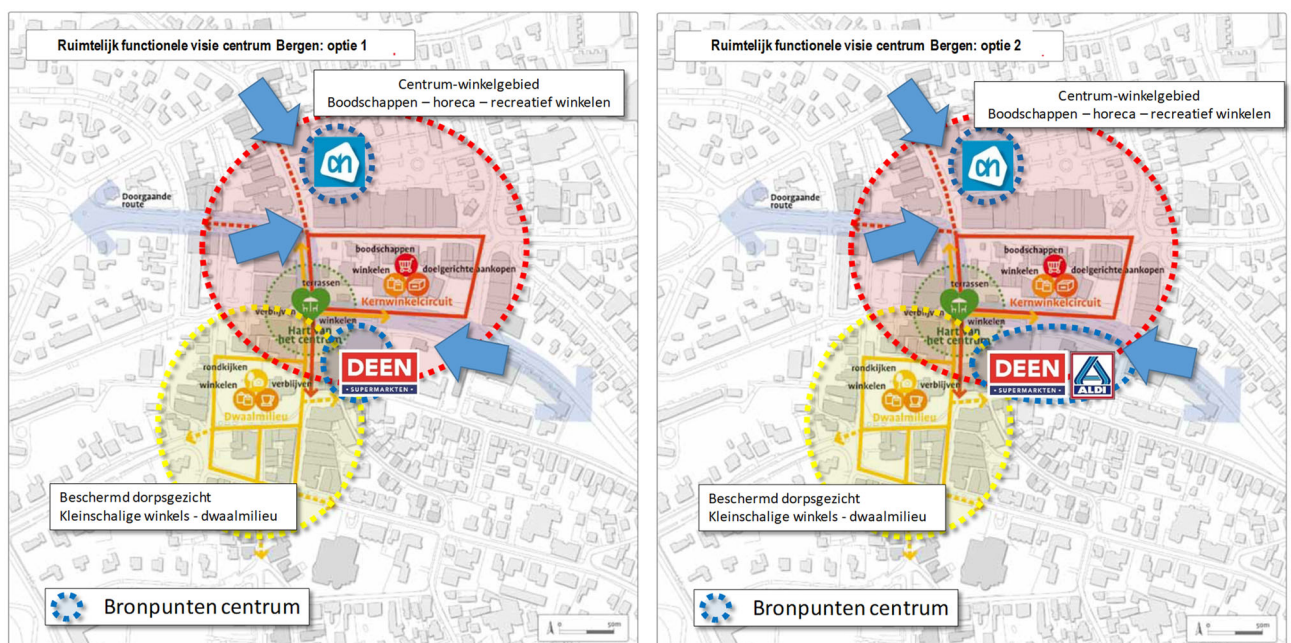
Om de supermarkten optimaal te laten functioneren als kwaliteit voor het centrum van Bergen is het gewenst om deze te concentreren op twee locaties aan de belangrijkste toegangsroutes aan de uiteinden van het centrumgebied (het zogenoemde haltermodel). Daarmee vormen de supermarkten natuurlijke bronpunten voor het centrum en zorgen ze ervoor dat de auto zo veel mogelijk aan de rand van het centrumgebied blijft. Hierdoor blijft er zo veel mogelijk ruimte vrij is voor de kwaliteit van de openbare ruimte en verblijven (in combinatie met horeca). De huidige locaties van Albert Heijn en Deen voldoen aan deze uitgangspunten.

De huidige locatie van Aldi aan de Jan Oldenburglaan voldoet echter niet aan deze uitgangspunten. Deze supermarkt ligt niet aan een belangrijke toegangsroute naar het centrum, waardoor deze supermarkt autoverkeer het centrum in trekt. De huidige winkel is bovendien zo klein dat deze geen toekomstwaarde heeft. Uitbreiding in voldoende mate is op de huidige locatie economisch niet mogelijk, maar ook niet wenselijk. Indien de Aldi wordt verplaatst, zou het in principe uitgesloten moeten worden dat hier een supermarkt terug kan komen.

De vraag is wat de meest gewenste locatie zou zijn voor Aldi binnen Bergen, die voldoet aan de gewenste maatvoering voor een moderne Aldi (1.100 – 1.400 m² bvo, exclusief parkeren) én aan de eerder geschetste uitgangspunten voor het centrum van Bergen. Hiervoor zijn twee opties aan te duiden.

1. Een goed bereikbare locatie (ook vanuit andere kernen) *buiten* het centrum van Bergen. Hierdoor blijven in het centrum de Albert Heijn en de Deen over als primaire en secundaire supermarkt. In tegenstelling tot de Albert Heijn en de Deen is de Aldi niet essentieel voor het functioneren van het centrum van Bergen. Vanwege de lage bezoekfrequentie en het relatief hoge autogebruik is een Aldi ook niet zo passend binnen het profiel van het centrum van Bergen. Het is wel van belang dat er een discounter (zoals ALDI) gevestigd blijft binnen de kern Bergen, zodat er een compleet supermarktaanbod blijft voor alle inwoners (zie figuur 10, optie 1) en de koopkrachtbinding hoog blijft.
2. Indien het verplaatsen naar een locatie buiten het centrum dit niet mogelijk blijkt, zou Aldi eventueel kunnen verplaatsen naar het naast de Deen gelegen kavel (de zogenoemde "Harmoniелocatie") aan het Plein. Dit zou dan een van de twee bronpunten voor het centrum kunnen vormen, gekoppeld aan een belangrijke toegangsroute (zie figuur 10, optie 2).

Figuur 10: ontwikkelingsmodellen voor het centrum van Bergen



Waarom overwegen om Aldi te verplaatsen naar een locatie buiten het centrum

Een relatief groot marktgebied en daardoor een hoog autogebruik

Door het lage aandeel primaire klanten en de lagere besteding heeft Aldi supermarkt een relatief groot marktgebied nodig voor een rendabele exploitatie. Omdat een Aldi, die vooral als tertiaire en secundaire supermarkt functioneert, maximaal een marktaandeel kan halen 15%, is een direct marktgebied van tussen de 20.000 en 25.000 inwoners noodzakelijk. Dit is minimaal 3 keer zo veel als voor een gewone full-service supermarkt. Het grote verzorgingsgebied én het vaak in bulk kopen van een beperkt aantal producten zorgt ervoor dat de afstand die men af legt naar een Aldi relatief groot is en het autogebruik onder Aldi-klanten relatief hoog is. Uit onderzoek van Rho adviseurs (december, 2015) onder 20.000 Aldi-klanten en langjarig onderzoek van Deloitte blijkt dat:

- de gemiddelde afstand die de consument aflegt naar de winkel bij Aldi bijna 5 kilometer is en bij een gemiddelde (vooral full-service) supermarkt 2 kilometer;
- het gemiddelde autogebruik bij Aldi tussen de 75% en 80% ligt en bij een gemiddelde (vooral full-service) supermarkt tussen de 40% en 60%.

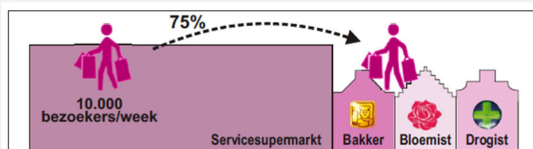
Het autogebruik voor het doen van boodschappen ligt momenteel in Bergen op 17%.

Kan Aldi gevestigd worden op een locatie buiten het centrum, zonder dat dit het functioneren van het centrum aantast.

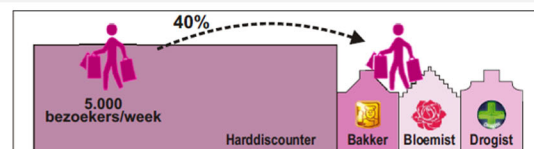
Combinatiebezoek

Consumenten bezoeken een discounter relatief doelgericht. Uit onderzoek van o.a. DTnP blijkt dat bezoekers van discountsupermarkten dit bezoek minder vaak combineren met een bezoek aan speciaalzaken (bij vergelijkbare omstandigheden), dan bezoekers van full-service supermarkten:

- gemiddeld combineert 45 tot 75% van de bezoekers van een reguliere supermarkt dit bezoek met een bezoek aan de nabijgelegen speciaalzaken (afhankelijk van de ligging ten opzichte van elkaar);
- bij een discounter combineert slechts gemiddeld 20% tot 40% van de bezoekers dit bezoek met een bezoek aan de nabijgelegen speciaalzaken (afhankelijk van de ligging ten opzichte van elkaar).



Full-service supermarkten



Discountsupermarkten

(Bron: DTnP, 2016; bewerking Rho Adviseurs, 2017)

Bezoekfrequentie

De primaire supermarkt (zoals Albert Heijn) wordt gemiddeld twee keer per week bezocht. Voor secundaire en tertiaire supermarkten ligt dit bezoek lager. Een vooral secundaire supermarkt wordt gemiddeld één keer per week bezocht. Aldi, die vooral functioneert als tertiaire of secundaire supermarkt, wordt gemiddeld 1 tot 1,5 maal per 2 weken bezocht

Frequentie bezoek aan primaire, secundaire en tertiaire supermarkt (bron: consumentenonderzoek Deloitte, 2019)

17/18/19b. Hoe vaak per week bezoekt u deze (web)-supermarkt?	2019 (n=2274)	2018 (n=2336)	2017 (n=2250)
primaire supermarkt	1,98	1,99	1,97
secundaire supermarkt	1,00	1,04	1,09
tertiaire supermarkt	0,67	0,69	0,70

Door deze kenmerken is een Aldi minder belangrijk voor het functioneren van een centrumgebied, zeker een centrumgebied met de kenmerken van Bergen.

3.3. Hoe dit beleid borgen

Om de optimale winkelstructuur voor het centrum van Bergen te realiseren is het van belang om ervoor te zorgen dat de supermarkten zich uitsluitend kunnen vestigen aan de randen van het centrumgebied, gekoppeld aan de belangrijkste toegangsroutes en parkeren. Dit kan uitsluitend worden afgedwongen door dit te borgen in het bestemmingsplan (op termijn Omgevingsplan).

Volgens de vigerende bestemmingsplannen kunnen supermarkten zich binnen het centrum van Bergen in theorie op een groot aantal locaties vestigen, mits ze zelf zorgen voor voldoende parkeerplaatsen (ondergronds)

Op basis van het voorgaande onderzoek en het op basis daarvan voorgestelde beleid is het van belang dat de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten (groter dan 200 m² wvo) beperkt worden tot de

huidige locatie van Albert Heijn en de huidige locatie van Deen. Deze locaties liggen aan de rand van het centrum én aan de belangrijke toegangsroutes naar het centrum.

Naast deze twee locaties is er momenteel de locatie van de Aldi. Het verplaatsen van Aldi is gewenst, zowel vanuit de positie van Aldi zelf (een veel te kleine supermarkt, als vanuit de gewenste structuur van het centrumgebied. Indien Aldi verplaatst is het gewenst de mogelijkheden voor het vestigen van een supermarkt op deze locatie uit te sluiten om daarmee ook het zich vestigen van een 4e supermarkt te voorkomen. Tot die tijd moet Aldi hier gevestigd kunnen blijven.

Binnen het centrum zou op andere locaties waar nu detailhandel mogelijk is volgens het bestemmingsplan, binnen de bestemming detailhandel het gebruik als supermarkt uitgesloten moeten worden. In vrijwel alle gevallen is het momenteel op deze locaties ook fysiek niet (goed) mogelijk om hier een volwaardige supermarkt te realiseren (inclusief parkeren en bevoorrading).

3.4. Toetsing aan Provinciaal en regionaal beleid

Detailhandelsbeleid 2015 - 2020

De nota 'Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020 is een actualisatie van de nota uit 2009. In de nota geeft de provincie Noord-Holland aan ruimte te willen blijven bieden aan de verdere ontwikkeling van detailhandel, om ook op langere termijn een vitale, dynamische en concurrerende structuur te huisvesten.

De missie van de provincie is 'het versterken van de detailhandelsstructuur in Noord-Holland', waarbij de volgende beleidsdoelen geformuleerd zijn:

- prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden; voorkomen van extra leegstand;
- een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur, ruimte geven aan kwaliteit;
- primaire detailhandel bereikbaar op een aanvaardbare afstand; detailhandel die bijdraagt aan aantrekkelijke binnensteden.

De realisatie van deze beleidsdoelen vindt plaats door het inzetten van Regionale Advies Commissies (RAC), regionale visies, structuurvisie en ruimtelijke verordening, kennis- en informatievoorziening. Advisering door de Regionale Advies Commissie is aan de orde bij nieuwe ontwikkelingen vanaf 1.500 m² en voor de grotere specifiek benoemde centra vanaf 3.000 m². Bergen wordt niet genoemd als een van de grote winkelcentra. Voor uitbreiding van bestaande gebieden is advisering aan de orde vanaf 5.000 m² in alle winkelgebieden.

Detailhandelsvisie Regio Alkmaar 2025

De Regionale Detailhandelsvisie 2025 Regio Alkmaar (juni 2016) bevat de regionale afspraken ten aanzien van besluitvorming over nieuwe initiatieven binnen de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Uitgeest. Geconcludeerd wordt dat de detailhandelsstructuur over het algemeen gezond is, maar dat de regio ervoor moet blijven zorgen dat de structuur strek blijft en dat de zwakke plekken worden aangepakt.

Aan de hand van 11 indicatoren is voor de winkelgebieden in de regio een indicatie gegeven van de toekomstbestendigheid van de winkelgebieden in hun huidige vorm, mede in relatie tot de concurrentie in de directe omgeving. Het centrum van Bergen wordt in de visie aangemerkt als een toekomstbestendig recreatief winkelgebied met een maximale score (100% groen).

Om de winkelgebieden binnen de bestaande structuur te versterken streeft de regio ernaar dat winkels zoveel mogelijk deel uit (blijven) maken van winkelgebieden. Daar versterken ze elkaar en zijn aantrekkelijke winkelgebieden te realiseren. Omdat de marktruimte beperkt is zullen nieuwe ontwikkelingen gericht ingezet worden om de bestaande winkelgebieden in de detailhandelsstructuur te versterken. Daarbij wordt er binnen de regio voor gekozen om voor elk winkelgebied een duidelijke keuze te maken voor een sterke identiteit en functie (recreatief, boodschap- of doelgericht winkelgebied).

Het centrum van Bergen wordt in de visie aangemerkt als een 'recreatief winkelgebied'; een compleet winkelcentrum gericht op ontspanning en vermaak. Het winkelaanbod richt zich op niet-dagelijkse artikelen. Het winkelen (shoppen) op zich is voor de consument belangrijker dan de aankoop.

Om te komen tot sterke recreatieve winkelgebieden worden de volgende hoofdpunten genoemd:

- Focus op een sterke identiteit die past bij de beoogde doelgroep. Zoek hierbij naar passende branchering, marketing en evenementen en zorg dat het winkelgebied speciaal is en zich onderscheidt ten opzichte van de concurrentie.
- Functiemenging stimuleert de levendigheid en zorgt voor een langere verblijfstijd. Functiemenging kan gecreëerd worden door een goede combinatie met aantrekkelijke en voldoende horeca, musea en markten, meer aandacht voor kunst en cultuur in de winkel(straten) en terugkerende evenementen.
- Focus op niet-dagelijks aanbod. Een te hoog aandeel winkels met een dagelijks aanbod is niet passend bij het recreatieve karakter, waardoor het de winkelervaring van de consument beperkt. Het is wenselijk om het aanbod dagelijks niet meer uit te breiden en waar mogelijk te verminderen. Dit biedt ruimte om meer te focussen op het niet-dagelijkse aanbod.
- Maak het winkelgebied compacter, door sanering van meters aan de randen. Compact betekent niet alleen kleiner, maar vooral duidelijker voor de consument. Waar begint en eindigt het winkelgebied? Op welke manier kan er een ideale route door het winkelgebied gelopen worden? Bereikbaarheid en parkeren spelen hierbij een belangrijke rol.

Conclusie

Het voorgestelde beleid voor supermarkten past binnen geformuleerde Provinciale en regionale beleid.

4. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

4.1. Dienstenrichtlijn en detailhandel in bestemmingsplannen

In het voorgaande wordt voorgesteld, om binnen de bestemmingen in het centrumgebied waar detailhandel mogelijk is, de mogelijkheden voor het vestigen van supermarkten te beperken tot de aangewezen locaties.

In het Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap wordt de interne Europese markt beschreven als een ruimte zonder binnengrenzen, waarin een vrij verkeer en een vrije vestiging van personen, goederen en diensten gewaarborgd is. Om de werking van die interne markt – en de concurrentie - te bevorderen, zijn meerdere Europese richtlijnen uitgebracht. De ‘Richtlijn betreffende diensten op de interne markt’ is er daar een van.

De essentie van de Dienstenrichtlijn is dus het waarborgen van een vrij verkeer van diensten **tussen** de Europese Lidstaten en vrije vestiging van diensten **van de ene in de andere lidstaat**. De diensten waar de richtlijn betrekking op heeft, vormen een diverse en voortdurend veranderende verzameling van activiteiten die zowel zakelijke diensten als consumentendiensten betreffen.

Het arrest van Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 (Visser Vastgoed – Appingedam; ECLI:EU:C:2018:44) heeft - kort gezegd - bepaald dat detailhandel een ‘dienst’ is en dat derhalve de Dienstenrichtlijn van toepassing is op bestemmingsplannen. In beginsel mogen er daardoor geen vestigingsbeperkingen worden opgelegd omdat die strijdig zijn met het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters.

Een ruimtelijk plan leidt niet tot verdeling van schaarse rechten

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de staatsraad-advocaat generaal in februari 2018 gevraagd of bij een ruimtelijk plan - zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een inpassingsplan - of bij een omgevingsvergunning zogenoemde "schaarse publieke rechten worden verdeeld".

In zijn conclusie (6 juni 2018 ECLI:NL:RVS:2018:1847 stelt Widdershoven:

1. In de eerste plaats wordt bij de verlening van een dergelijke omgevingsvergunning niet beoordeeld of een bepaalde dienstverrichter op een bepaalde plek een dienst kan exploiteren, maar of een bepaald gebruik van gronden op een bepaalde plek uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is, waarbij niet van belang is wie dat gebruik zal gaan uitoefenen. De omgevingsvergunning is in de regel een zaaksgebonden vergunning die niet bepaalt welke dienstverrichter ervan gebruik kan maken en die onder bepaalde condities door de vergunninghouder of aanvrager ook kan worden overgedragen.
2. In de tweede plaats maakt een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan in aanvulling op de regeling die het plan voor de gronden geeft, het mogelijk die gronden voor andere - de aangevraagde - doeleinden te gebruiken. Eenieder mag vervolgens gebruik maken van het daarmee toegestane gebruik en eenieder is gebonden aan de beperkingen/voorschriften die aan de omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan zijn verbonden. Daarmee staat die vergunning qua algemene gelding op één lijn met het bestemmingsplan zelf, dat door het Hof in Appingedam vanwege die algemene gelding is

aangemerkt als een 'eis' in de zin van artikel 15, tweede lid, Dienstenrichtlijn en niet als een vergunning in de zin van de richtlijn.

3. In de derde plaats kan een omgevingsvergunning voor gebruik in afwijking van het plan ook worden aangevraagd door een andere belanghebbende bij de gronden dan de dienstverrichter, meer in het bijzonder door de eigenaar die het pand daarna wil gaan verhuren aan bijvoorbeeld een detailhandel. In dat geval is de vergunning sowieso geen voorwaarde voor de uitoefening van de dienst door de aanvrager en dus geen vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Gelet op het voorgaande denk ik dat de omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met bestemmingsplan, voor zover zij een dienst betreft, geen vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn is.

Alleen onder stringente voorwaarden, "dwingende redenen van algemeen belang" zoals die zijn opgenomen in de Dienstenrichtlijn artikel 15 lid 3, kunnen vestigingsbeperkingen worden verbonden aan een locatie waar detailhandel is toegestaan. Tot de dwingende redenen van algemeen belang behoren zo blijkt uit het Arrest Appingedam, onder meer de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening (zie overweging 40 en artikel 4, aanhef en onder 8 van de Dienstenrichtlijn). In deze dwingende redenen van algemeen belang kunnen rechtvaardigingen worden gevonden voor het opleggen van beperkingen binnen de mogelijkheden voor het vestigen van detailhandel.

Kort gezegd komen die erop neer dat geen vestigingseisen mogen worden gesteld die niet voldoen aan:

1. **het discriminatieverbod.** De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;
2. **de voorwaarde van noodzakelijkheid.** De eisen moeten gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang;
3. **de voorwaarde van evenredigheid.** Dit bestaat uit een aantal onderdelen:
 - a. de maatregel/beperkingen moeten geschikt zijn om het nagestreefte doel te bereiken;
 - b. de maatregelen moeten coherent en systematisch worden toegepast;
 - c. de maatregelen mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken c.q. het doel kan niet met minder ver gaande beperkingen bereikt worden.

Figuur 11: voorwaarden voor het toetsen van beperkingen vanuit de Dienstenrichtlijn



4.2. Toetsing voorgesteld beleid aan Dienstenrichtlijn

De voorgestelde vestigingsbeperking (maatregel) ten aanzien van supermarkten dient te voldoen aan en te zijn onderbouwd conform de eisen uit artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn.

Ad 1 Het discriminatieverbod.

De voorgestelde maatregel ten aanzien van het beperken van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten binnen het centrum van Bergen, maakt geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats van het detailhandelsbedrijf/de supermarkt. De vestigingsbeperking voldoet daarmee aan het discriminatieverbod.

Ad 2 De voorwaarde van noodzakelijkheid.

In hoofdstuk 2 is op basis van specifieke en algemene data en onderzoek uiteengezet dat het winkelaanbod in Bergen specifiek is, dat het centrumgebied van Bergen een sterke eigen identiteit heeft. Juist door die specifieke kenmerken zijnde het subtiële (en kwetsbare) samenspel van supermarkten, speciaalzaken, winkels in mode en luxeartikelen en horeca, functioneert het gebied goed en is het aantal winkels uitzonderlijk groot. Dit samenspel, waarin geen van de verschillende onderdelen dominant is, zorgt voor de specifieke vitaliteit van het centrum van Bergen en resulteert in een groot winkelaanbod én in het feit dat in Bergen vrijwel geen sprake is van leegstand. Dit is vrij uniek voor een kern van deze omvang.

In de specifieke situatie van Bergen is deze dominantie van supermarkten, vanuit de identiteit van de kern niet gewenst. Bij een sterke dominante positie van supermarkten, zoals die in veel kernen van de omvang van Bergen gebruikelijk is, komt niet alleen het voortbestaan van de speciaalzaken in levensmiddelen gevaar, maar ook het voortbestaan van de daarmee in samenhang functionerende horeca en winkels in mode en luxeartikelen. Bergen zou daarmee meer een "normaal winkelgebied" worden, met een meer "normaal" en dus kleiner aanbod aan speciaalzaken en andere winkels en horeca. Dit zal leiden tot het aantasten van de (ook beleidsmatig gewenste) identiteit van het centrumgebied, tot een sterk verminderde vitaliteit en tot forse leegstand in te centrum.

Het beschermen van de specifieke kenmerken van Bergen en de daarmee samenhangende vitaliteit van het centrum en lage leegstand is derhalve een dwingende reden van algemeen belang voor het voeren van een vestigingsbeleid voor supermarkten in het centrum van Bergen.

Ad 2 De evenredigheid van de maatregel

a. Is de maatregel/beperkingen geschikt om het nagestreefde doel te bereiken?

Het uitsluiten van supermarkten binnen de bestemming waarbinnen detailhandel mogelijk is, is enige effectieve manier waarop de vestigingsmogelijkheden van supermarkten binnen centrumgebieden kunnen worden gestuurd. Supermarkten zijn kapitaalkrachtige organisaties die locaties fysiek geschikt kunnen maken door hier fors in te investeren. Het op ongewenste locaties voor supermarkten binnen het centrum van Bergen uitsluiten van het gebruik als supermarkt binnen de bestemming detailhandel, is daarom een geschikte maatregel om het doel, het beschermen van de specifieke ruimtelijke en aanbodstructuur van het en daarmee vitaliteit van het centrum van Bergen, te bereiken. Hierdoor wordt leegstand voorkomen. Specifiek - de specifieke structuur in Bergen met een groot aandeel speciaalzaken

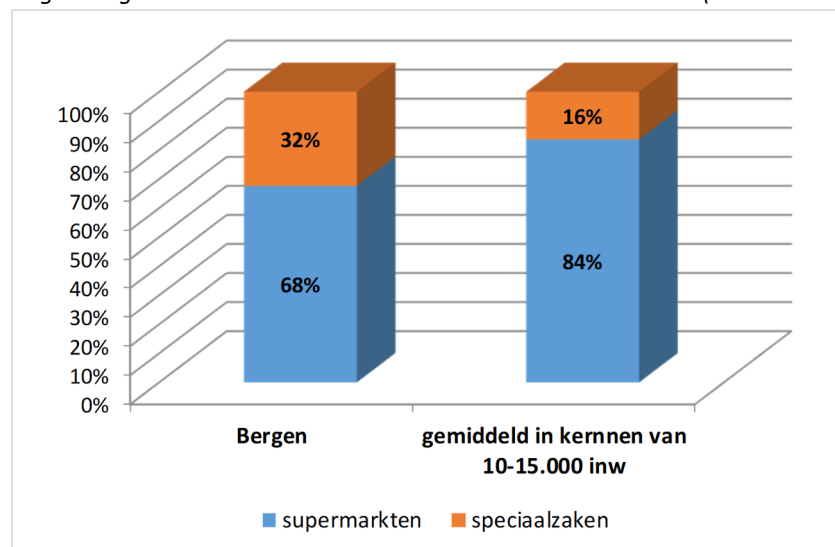
Aangegeven is dat supermarkten door hun omvang en marktkracht streven naar een vrij uniform winkelaanbod, waarbinnen zij een dominante positie hebben bij het doen van boodschappen. Deze Dominantie is in de afgelopen periode verder toegenomen zo blijkt uit een analyse van de bestedingscijfers tussen 2002 en 2018.

Tabel 5: ontwikkeling marktaandeelen supermarkten en speciaalzaken levensmiddelen binnen de bestedingen aan levensmiddelen 2002 – 2018 (bronnen: HBD - CBS – Panteia)

marktaandeel binnen bestedingen Levensmiddelen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
supermarkten	80,0%	80,6%	81,6%	82,8%	83,5%	83,7%	85,7%	85,8%	86,8%	87,0%	87,8%	87,9%	88,0%	87,5%	87,4%	87,8%	88%
speciaalzaken levensmiddelen	20,0%	19,4%	18,4%	17,2%	16,5%	16,3%	14,8%	14,2%	13,2%	13,0%	12,6%	12,1%	12,0%	12,5%	12,6%	12,2%	12%
2018 tov 2002																	
supermarkten	39%	groei bestedingen bij supermarkten						110% =	10% groei in marktaandeel								
speciaalzaken levensmiddelen	-23%	afname bestedingen bij speciaalzaken						60% =	40% krimp in marktaandeel								

In deze periode zijn de bestedingen per gemiddelde Nederlander bij supermarkten met bijna 40% toegenomen, terwijl de bestedingen van de gemiddelde Nederlander bij speciaalzaken in dezelfde periode met 23% zijn afgenomen. Hierdoor is het marktaandeel van speciaalzaken binnen de bestedingen aan Levensmiddelen met 40% afgenomen. Inmiddels komt bijna 90% van de bestedingen aan levensmiddelen bij winkels in Nederland bij supermarkten terecht. Hierdoor is het aantal speciaalzaken in deze periode sterk afgenomen.

Figuur 12: aandeel supermarkten en speciaalzaken in m² wvo binnen de branchegroep levensmiddelen in Bergen en gemiddeld in kernen van 10-15.000 inw. In Nederland (bron Locatus)



Dit heeft geresulteerd in het gegeven dat een bijna evenredige dominantie is ontstaan van het aantal winkelmeters van supermarkten, zeker in kernen van tussen de 10-15.000 inwoners (zie figuur 12). Hier is inmiddels 84% van het aantal winkelmeters in de branche levensmiddelen bezet door supermarkten. In Bergen bedraagt dit aandeel slechts 68% en is het aandeel van speciaalzaken in het winkelaanbod met 32% twee keer zo groot gebleven.

De enige manier om deze specifieke winkelstructuur en daarmee de specifieke identiteit van het centrum van Bergen te beschermen is door de locaties waar supermarkten zich kunnen vestigen te reguleren. Hiermee kunnen de supermarkten worden geconcentreerd op 2 locaties aan de rand van het centrum, waardoor deze minder dominant zijn binnen het winkelgebied en er bovendien ruimte blijft voor de ruimtelijke kwaliteit van het verblijfsgebied, wat belangrijk is voor het in Bergen aanwezige grote aanbod horeca en winkels in de branchegroep mode en luxeartikelen.

b. Wordt de maatregel coherent en systematisch toegepast?

Doelstelling van de maatregel is om in het centrum van Bergen de bij de identiteit van de kern passende en gewenste ruimtelijke–functionele structuur te realiseren, zodat het winkelaanbod optimaal kan

functioneren. Hiermee moet de vitaliteit van het centrum worden bevorderd en leegstand voorkomen. Het centrumgebied van Bergen is het enige centrumgebied binnen de gemeente Bergen waar een compleet én specifiek winkel- en horeca aanbod aanwezig is. De samenstelling van dit aanbod past bij de identiteit van de kern Bergen. Het beschermen en versterken van deze identiteit is ook vastgelegd in het provinciale en regionale detailhandelsbeleid (zie paragraaf 3.4). De maatregel is bedoeld om juist dit te beschermen. Door de maatregel - het uitsluiten van supermarkten op alle locaties waar deze niet gewenst zijn - uitsluitend in het centrum van Bergen toe te passen, wordt de maatregel coherent en systematisch toegepast.

c. Gaat de maatregel niet verder dan nodig is om het doel te bereiken c.q. kan het doel niet met minder ver gaande beperkingen bereikt worden?

Het uitsluiten van supermarkten binnen de bestemming waarbinnen detailhandel mogelijk is, is de enige effectieve manier waarop de vestigingsmogelijkheden van supermarkten binnen centrum-/winkelgebieden kunnen worden gestuurd.

Supermarkten zijn immers kapitaalkrachtige organisaties die locaties ook fysiek geschikt kunnen maken door hier fors in te investeren. Supermarkten zijn structuurbepalend voor centrumgebieden in kleine en middelgrote kernen. Supermarkten zijn overal in Nederland op zoek naar locaties om zich te vestigen en hun marktaandeel te vergroten. Daarom zijn er ook allerlei beperkende maatregelen voor het vestigen van supermarkten op onder andere perifere locaties. Door hun financiële draagkracht en autonome aantrekkingskracht kunnen zij locaties ontwikkelen en de structuur bepalen. Gebleken is dat het beperken van de locaties waar supermarkten zich kunnen vestigen de enige manier is om de verdere groei in dominantie van supermarkten te beperken. Dit proces heeft overal in Nederland plaatsgevonden. Het centrum van Bergen vormt hier echter een uitzondering op en ontleend hieraan mede haar identiteit.

Hierdoor zijn er geen andere maatregelen denkbaar om te voorkomen dat supermarkten zich vestigen op ongewenste locaties. De maatregel gaat daarom niet verder dan noodzakelijk.



Rho

—
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUIMTE