



Hoe verder met 'Mooi Bergen' in de gewijzigde winkelmarkt

datum: 17-12-2013

projectnummer: 1351.1013

Aanleiding

De aanbesteding van het centrumproject 'Mooi Bergen' is gestagneerd. Door de potentiële ontwikkelaars is onder meer het stedenbouwkundig en procesmatig 'strakke keurslijf' als reden gegeven. In breder verband kan geconstateerd worden dat de vastgoedmarkt voor woningen en commerciële ruimtes de afgelopen jaren structureel is gewijzigd. Ook projectontwikkeling als winstgevendende activiteit (en daarmee de rol van ontwikkelaars) is hiermee in een ander daglicht komen te staan. Overal in Nederland worden plannen van voor 2010 gestopt of aangepast.

Doel en inhoud

In Bergen leidt dit tot de vraag op welke wijze het project 'Mooi Bergen' weer in beweging kan worden gekregen. Het nadeel van de gestagneerde aanbesteding biedt in de gewijzigde markt ook het voordeel dat de gemeente niet gebonden is aan één marktpartij dan wel verplichtingen heeft ten aanzien van het te realiseren programma en/of de fasering. Waar in andere plaatsen partijen elkaar soms in de greep houden met overeenkomsten en een schadeclaim voor degene die als eerste 'de stekker uit het project trekt', heeft Bergen de handen vrij. Dit biedt de kans op een bijgesteld plan en planproces dat aansluit bij de gewijzigde omstandigheden.

In deze notitie gaan wij achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

1. De wijzigende markt voor detailhandel
2. De wijzigende markt voor projectontwikkeling
3. De positie van Bergen en 'Mooi Bergen'
4. Het vervolgproces om te komen tot 'Mooi Bergen 2.0'

1. De wijzigende markt voor detailhandel

De winkelmarkt is sterk aan het veranderen. Waar tot voor kort sprake was van een steeds maar groeiend aanbod vindt in toenemende mate verdringing plaats. Dit geldt voor alle typen branches en voor alle typen winkellocaties. Eén van de oorzaken van de snel wijzigende winkelmarkt is de huidige economische recessie. Daarnaast zijn er echter een aantal structurele ontwikkelingen, die ingrijpend zijn en elkaar onderling versterken:

- Het totale winkeloppervlak in Nederland is tussen 2002 en 2013 met $\pm 25\%$ gegroeid tot 28 miljoen m² winkelvloeroppervlak (wvo).
- Doordat de omvang van het winkelaanbod sneller groeide dan de bevolking (4%) is het aantal m² winkel per inwoner in tien jaar tijd met circa 20% toegenomen.
- Doordat ook de bestedingen per hoofd van de bevolking in winkels relatief beperkt groeide, is de omzet per m² in de afgelopen 10 jaar gedaald met circa 16%.

- Een en ander leidt tot verdringing: kleinere en zwakkere spelers worden verdrongen door grote spelers met meer inkoopkracht, schaalvoordelen en financiële armslag.
- De omvang van de gemiddelde winkel groeide in deze periode van circa 215 naar 275 m² vwo: nieuwe winkelruimte is gemiddeld groter, terwijl kleine winkels vaker verdwijnen.
- Het aandeel filiaalbedrijven nam toe van 26% in 2002 tot 37% in 2013. Filialisering is een vorm van schaalvergroting (meer winkels biedt schaalvoordelen).
- In de winkelstructuur als geheel vindt ook schaalvergroting (opschaling) plaats: door het groeiende aanbod is de concurrentie tussen winkelcentra groot. Kleine centra staan onder druk, grotere centra werden de afgelopen jaren groter, ten koste van kleinere winkelcentra.
- Consumenten besteden minder, als gevolg van de economische recessie. Ook vergrijzing en ontgroening hebben een nadelig effect op de omzet: ouderen besteden gemiddeld minder in winkels dan de leeftijdsgroepen tussen de 20 en 65 jaar (gezinsvorming, carrière, groter wonen, etc.). Dit heeft vooral gevolgen voor bestedingen in de niet-dagelijkse sector.
- Bestedingen per m² nemen niet alleen af, er vindt ook een (structurele) verschuiving van bestedingen plaats naar webwinkels. Het marktaandeel van internetaankopen in de totale detailhandelsbestedingen groeide van minder dan 1% in 2002 naar bijna 6% in 2012. In de niet-dagelijkse sector heeft internet inmiddels een marktaandeel van 11%. Vooral in de niet-dagelijkse sector wordt een verdere groei verwacht (20 à 30% marktaandeel in 2020).
- Winkelformules wijzigen hun vestigingsstrategie. Deze is niet langer gericht op expansie en het invullen van 'witte vlekken' (vestigingen in meer winkelgebieden). In toenemende mate focussen zij zich op een beperkter aantal locaties in grote centra en verzorgingsgebieden. Daar wordt geïnvesteerd in uitbreiding en invoering van nieuwe winkelconcepten. In overige vestigingen wordt nauwelijks nog geïnvesteerd, steeds vaker worden vestigingen gesloten.
- Circa 40% van de zelfstandige mkb-ers is ouder dan 50, een zesde zelfs ouder dan 60 jaar. Een groot deel van de zelfstandige winkeliers (babyboomgeneratie) gaat de komende jaren met pensioen. Het aantal starters is beperkt door het ongunstige toekomstperspectief. Veel winkelruimte komt de komende jaren vrij zonder opvolging of nieuwe invulling.

De groei van internet, schaalvergroting en demografische ontwikkelingen (krimp, vergrijzing) leiden tot een structureel afnemende behoefte aan fysieke winkels. Formules met een groot oppervlak en/of veel vestigingen verdringen kleinschalige spelers. Naar verwachting zal het winkelaanbod hierdoor de komende jaren afnemen, met een toename van structurele leegstand tot gevolg. Dit geldt voor alle typen winkellocaties (grotere hoofdwinkelgebieden, dorps-, wijk- en buurtcentra, perifere locaties).

Internet heeft vooral grote gevolgen voor winkelgebieden met een groot aandeel niet-dagelijkse branches (zoals mode, bruin- en witgoed, sport en spel, multimedia). In combinatie met de opschaling en gewijzigde vestigingsstrategie van winkelformules leidt dit vooral in middelgrote stadscentra, stadsdeelcentra en grotere dorpscentra tot toenemende leegstand. Juist deze centra zijn in de afgelopen 10 jaar sterk gegroeid (hoogconjunctuur, toenemende regiofunctie, verdringing van kleinere centra). Zij hebben echter een relatief beperkt onderscheidend vermogen ten opzichte van andere (grotere) centra. Met de afnemende bestedingen en bezoekersaantallen sluiten veel winkels zonder dat ze opnieuw worden ingevuld.

2. De wijzigende markt voor projectontwikkeling

In de afgelopen decennia met structurele groei was 'risicodragende' projectontwikkeling als zelfstandige activiteit economisch zeer aantrekkelijk:

- De voortdurende vraag naar woningen, kantoren, winkels en overige ruimtes was zowel door de demografische groei als door de toenemende welvaart bijna vanzelfsprekend. De vraag naar woningen, winkels en ander vastgoed was zelfs zo groot dat vaak al voor de bouw ervan verkoop plaats kon vinden.
- Institutionele beleggers (o.a. pensioenfondsen) hadden behoefte om hun steeds toenemende vermogens te beleggen, waarbij commercieel vastgoed veilig leek en goed rendeerde. Nieuwe centrumprojecten werden ruim voor de bouw ervan afgenomen.
- Banken verstrekten voor 'veilig' vastgoed leningen tegen relatief gunstige condities. Veel projectontwikkelaars waren dochters van banken en verzekeraars, die veel geld hadden te beleggen. Zij konden zonder strenge voorwaarden beschikken over veel 'goedkoop' geld.
- Gemeenten wilden meeprofiten van de aantrekkelijke vastgoedmarkt en namen in toenemende mate zelf (speculatieve) grondposities in. Zij werden daarmee de feitelijke risicodragers en projectontwikkelaars namen de grond pas af als de risico's beperkt waren.
- Centrumprojecten waren relatief groot (> 10.000 m² bvo, > 100 woningen). Er kon gekozen worden voor 'makkelijke' locaties met voldoende omvang (o.a. Vinexlocaties) en een ononderbroken korte bouwstroom. De bouwkosten per eenheid waren daardoor laag.

Deze combinatie van factoren maakte projectontwikkeling als zelfstandige economische activiteit erg winstgevend. Met de vrijwel zekere afzet tegen een hoge prijs, gefinancierd met relatief goedkoop geleend geld en een laag risico, waren rendementen hoog. Ontwikkelaars konden in deze markt grotendeels zelf het aanbod bepalen (aanbodmarkt).

In de afgelopen decennia groeide het aantal projectontwikkelaars dan ook sterk, evenals de omvang van de afzonderlijke organisaties. Naast (dochter van) banken en verzekeraars gingen ook veel bouwbedrijven voor eigen risico ontwikkelen. Daarnaast traden ook veel nieuwe spelers op de markt toe, zoals woningcorporaties, winkelorganisaties, etc.

Integrale gebiedsontwikkeling kwam in opmars. Vanuit de gunstige (verwachte) rendementen werden ook bestaande stedelijke gebieden met meerdere grondeigenaren ter hand genomen. Sloop van verouderd vastgoed en terugbouw van nieuw vastgoed in een hogere dichtheid bood uitzicht op een gunstige grondexploitatie. Vanuit dit perspectief konden ontwikkelingswinst en een stedenbouwkundige kwaliteitsslag gekoppeld worden.

Met de economische wind in de rug konden opbrengsten en daarmee de stedenbouwkundige randvoorwaarden (kwaliteitsniveaus) rond de eeuwwisseling grote hoogtes bereiken. Strategische grondposities waren cruciaal om als ontwikkelaar aan bod te komen. Dit maakte projectontwikkelaars relatief 'gretig' om tot overeenkomsten te komen met gemeenten en/of eigenaren in een gebied. Dit bood gemeenten weer de kans om op basis van ambitieuze stedenbouwkundige kaders via biedingen of prijsvragen te kiezen voor de ontwikkelaar die het meeste geld en/of de meeste kwaliteit bood.

Tot het begin van de vastgoedcrisis werkte deze praktijk goed. Met enige vertraging (projecten in de pijplijn, lange doorlooptijden, benodigde 'omschakeltijd') is deze praktijk in de laatste paar jaren radicaal omgedraaid:

- De vraag naar woningen, kantoren, winkels en overige ruimtes nam snel af, en dergelijk vastgoed werd zelfs na de bouw ervan niet verkocht.
- Institutionele beleggers (o.a. pensioenfondsen) werden voorzichtiger met het investeren in vastgoed.
- Banken kwamen in problemen en werden gedwongen meer vermogen te hebben tegenover verstrekte leningen. Geld voor risicodragende vastgoedontwikkeling werd snel duurder.
- Gemeenten kwamen te zitten met onrendabele grondportefeuilles met hoge rentelasten. Zij werden terughoudender met eigen (speculatieve) grondposities.
- Grote centrumprojecten waren grotendeels voorbij. Resterende projecten hadden relatief kleine aantallen (hoge prijs per eenheid) en vaak nog een fasering in bouwtijd (renteverlies).

Deze combinatie van factoren maakte projectontwikkeling als zelfstandige economische activiteit in korte tijd veel ingewikkelder en risicovoller: een kleine onzekere afzet, tegen een prijs die onder druk staat, gefinancierd met duur geleend geld, en met een lange doorlooptijd en groot afbreukrisico.

Omdat projectontwikkeling zelf nauwelijks nog een verdienmodel oplevert zijn veel grote risicodragende ontwikkelaars inmiddels (vrijwel) van de markt verdwenen of bouwen hun activiteiten af. Projecten die het 'point-of-no-return' zijn gepasseerd worden nog afgebouwd, minder ver gevorderde projecten worden afgeblazen of "gefaseerd". Nieuwe projecten worden vrijwel niet meer gestart. Ook integrale gebiedsontwikkeling (door één risicodragende partij) is als ontwikkelingsbenadering vrijwel verdwenen.

Projectontwikkeling als zelfstandige economische activiteit is daarmee nauwelijks nog interessant. Dit betekent niet dat er geen projecten meer ontwikkeld kunnen worden. Wel zal dit meer op initiatief en voor risico van de grondeigenaar en/of eindgebruiker (moeten) gebeuren. Rendement kan komen vanuit de gebruikswaardevermeerdering van het vastgoed zelf (bij voorbeeld een grotere winkel levert meer huur en/of omzet). Projecten zullen kleiner worden, meer maatwerk en meer vanuit kleinere opdrachtgevers (eigenaren/eindgebruikers).

De aanbodmarkt met relatief grote belangstelling van ontwikkelaars is veranderd in een (beperkte) vragersmarkt van vooral kleine partijen. Hoewel integrale gebiedsontwikkeling (in één keer, door één risicodragende partij) in de meeste gevallen niet haalbaar meer is, betekent dit niet dat samenhangende stedenbouwkundige kwaliteiten en ambities in een gebied (zoals 'Mooi Bergen') niet langer mogelijk zijn. In de radicaal gewijzigde omstandigheden vraagt dit van de gemeentelijke overheid echter wel om een aanpassing van de strategie.

Deze strategie is logischerwijs anders dan in de afgelopen jaren. Voor veel gemeenten is deze rolwisseling nog te complex of te onzeker waardoor centrumprojecten onnodig lang stagneren. In Bergen lijkt de gestagneerde aanbestedingsprocedure voor 'Mooi Bergen', die vanuit bovenstaand perspectief goed te verklaren is, een logisch scharnierpunt voor een aanpassing van haar strategie.

3. De positie van Bergen en 'Mooi Bergen' in de nieuwe winkelmarkt

Het vigerende detailhandelsbeleid van de gemeente Bergen is door DTNP opgesteld in 2006, en in 2007 vastgesteld. In de 'Detailhandelsstructuurvisie Bergen' heeft het centrum van Bergen de functie als hoofdcentrum van de gemeente. Met haar culturele imago en sterke aanbod kan het centrum verder worden versterkt als hoogwaardig toeristisch-recreatief winkelgebied. Om goed in te kunnen spelen op de verschillende functies (boodschappen doen, hoofdcentrum, toerisme) is een functioneel-ruimtelijke structuur met verschillende deelgebieden uitgewerkt. Het Plein is aangewezen als ontwikkelingslocatie voor detailhandel. Hier kan invulling worden gegeven aan de behoefte aan grotere winkelunits, onder meer voor (ontbrekende of thans te kleine) landelijke winkelformules. Deze kunnen weer als trekker fungeren voor meer bijzondere speciaalzaken.

In de hierop volgende periode is door BügelHajema de 'Structuurvisie Winkelkern Bergen' opgesteld, met de stedenbouwkundige uitgangspunten (Trompert) voor herontwikkeling van het Plein. Voor de locaties 'Winkelhart' en 'Texaco' is uitgegaan van een netto toename van ± 2.500 m² winkelvloeroppervlak. Mede gelet op de reeds in gang gezette wijzigingen in de winkelmarkt is dit winkelprogramma in 2011 door DTNP getoetst. Hierin is aangegeven dat deze (relatief geringe) uitbreiding op basis van kengetallen nog altijd verantwoord is. Daarbij is aangegeven dat, meer dan de kwantitatieve berekening, de kwaliteit en positie van het nieuwe winkelproject in de totale (beoogde) structuur bepalend is. Op basis daarvan kan tot een kleiner of zelfs groter winkelloppervlak worden besloten.

Voor Bergen Centrum is in 2011 door ons het volgende aanbevolen:

1. Voor een sterkere boodschappenfunctie is schaalvergroting van supermarkten nodig.
2. Voor de functie 'hoofdcentrum gemeente Bergen' is een sterk basispakket non-foodwinkels met eigentijdse omvang gewenst (waaronder landelijke filiaalbedrijven).
3. Voor specialistisch kwaliteitsaanbod zijn veel bezoekers ('kritische massa') nodig.

De in 2011 reeds ingezette trends in de winkelmarkt zetten verder door (zie paragraaf 1). Er is in toenemende mate sprake van een verdringsmarkt. De gevolgen zijn echter selectief: in de nieuwe winkelmarkt hebben sommige (delen van) winkelgebieden nog voldoende kansen terwijl andere centra een kwetsbare positie hebben. In het algemeen blijven twee type centra kansrijk: centra die een compleet aanbod voor dagelijkse en frequente aankopen bieden (gemak) en centra die voldoende keuze, sfeer en beleving bieden in het kader van recreatief winkelen en verblijven. Kwetsbaar zijn veel middelgrote 'kleurloze' centra, kleinere dorps- en buurtcentra en perifere locaties (woonboulevards, retailparken, etc.).

Binnen winkelgebieden zijn de gevolgen eveneens selectief. Centrale en goed bereikbare locaties met veel passanten blijven gewild. Incourante panden (te klein) en locaties die bijvoorbeeld uit de loop liggen hebben in toenemende mate te maken met structurele leegstand.

In de veranderende winkelmarkt blijft de uitgangspositie van Bergen-Centrum relatief sterk. Juist de combinatie van boodschappen doen en toeristisch-recreatief verblijven in een aantrekkelijke ambiance maken dat Bergen zich kan onderscheiden van doorsnee centra. De relatief sterke sociaaleconomische samenstelling van de bevolking en het toeristisch-recreatieve potentieel bieden daarbij een extra stevige basis.

Niettemin moet (ook in Bergen) rekening gehouden worden met een verminderde expansiestrategie van (filiaal)bedrijven, een toenemend aantal ondernemers die met pensioen gaan en de algehele afname van de behoefte aan winkels. Dit zal vooral in de minder centrale delen van het centrum tot leegstand en/of functiewijziging kunnen leiden.

De locatie 'Mooi Bergen' blijft ook in het licht van de nieuwe winkelmarkt een zeer strategische locatie voor Bergen-Centrum als geheel. Het is centraal gelegen en kan bijdragen aan een duidelijker winkelcircuit in het kernwinkelgebied. Dit winkelcircuit stimuleert mensen een rondje door het kernwinkelgebied te lopen. De verblijfsduur in én aantrekkelijkheid van het centrum nemen daardoor toe. De beschikbare fysieke ruimte biedt kansen om hier de grotere winkelunits te maken die ontbreken in de historische winkelstraten. Daarmee biedt 'Mooi Bergen' ruimte voor verplaatsing en/of schaalvergroting van winkels die nu ongunstig liggen en/of te klein zijn gehuisvest en voor ontbrekende branches en formules die het aanbod in het centrum aanvullen (zoals inmiddels Hema is gevestigd).

De centrale ligging in het centrum, de goede zichtbaarheid en fysieke ruimte (ruime units) maken 'Mooi Bergen' in potentie aantrekkelijk voor winkels. In de nieuwe winkelmarkt zijn potentiële huurders of kopers van winkelpanden echter kritischer dan voorheen. Zij stellen strenge randvoorwaarden aan nieuwe winkellocaties, onder meer ten aanzien van zichtbaarheid en omvang van de unit, bereikbaarheid en parkeren, een voldoende grote passantenstroom langs de winkeldeur en een passende huurprijs. Dit stelt zeer hoge eisen aan de functioneel-ruimtelijke planuitwerking van nieuwe winkelprojecten. Hiermee staat of valt de invulling en daarmee de haalbaarheid van een centrumproject.

4. Het vervolgproces om te komen tot 'Mooi Bergen 2.0'

Vanuit het voor 2010 in gang gezette planproces is tot voor kort uitgegaan van integrale aanbesteding van 'Mooi Bergen' aan één ontwikkelende partij. In de huidige marktsituatie is projectontwikkeling in toenemende mate gekoppeld aan bestaande grond-/vastgoedeigenaren en/of eindgebruikers. Omdat de grondposities in het gebied in meerdere handen zijn, zijn ambities en belangen op voorhand verdeeld. Partijen zullen zelf niet tot een integrale ontwikkeling (kunnen) komen. Dit biedt de gemeente Bergen in beginsel drie opties:

1. het opstellen van ruime beleidskaders en het 'aan de markt laten'. Dit heeft als voordeel dat 'makkelijke' locaties (bij voorbeeld Harmonie?) relatief snel kunnen worden (her)ontwikkeld. Dit heeft echter als belangrijk nadeel dat relatief schaars commercieel programma terecht kan komen op (vanuit de totale centrumstructuur gezien) suboptimale locaties. Voor relatief 'complexe' locaties (bijvoorbeeld Winkelhart) resteert vervolgens mogelijk onvoldoende (interessant) programma, wat de basis voor herontwikkeling daar ondermijnt. Doordat regie ontbreekt, wordt 'Mooi Bergen' niet optimaal ontwikkeld vanuit een totaalvisie. Complexe locaties die beeldbepalend zijn voor het centrum blijven liggen. Verloedering dreigt daar.
2. het zelf ter hand nemen van de gebiedsontwikkeling door actief gronden te verwerven en vanuit een totaalvisie integraal te (laten) herontwikkelen. Voordeel is dat de regie volledig in handen ligt van de gemeente. Er kan optimaal worden gestuurd op ruimtelijke kwaliteit en samenhang met het overige centrumgebied. Nadeel is echter dat de gemeente zelf grote investeringen moet doen in de grondexploitatie, en als risicodragende partij optreedt. De

ervaring leert dat dergelijke risico's, zeker in de wijzigende vastgoedmarkt, niet aan te bevelen zijn.

3. het opstellen van een ontwikkelingsvisie en strategie die past bij de huidige markt, als kader voor afgestemde doch individuele ontwikkelingen door de markt. Vanuit een geactualiseerd beeld over de haalbare (bijzondere) positie van Bergen in de regio wordt de huidige functioneel-ruimtelijke structuur tegen het licht gehouden. De afbakening van het centrum en de positie van deelgebieden hierin (detailhandelsstructuurvisie 2007) worden beoordeeld vanuit de nieuwe vastgoedmarkt en actuele functioneel-ruimtelijke knelpunten en kansen. Van hieruit wordt een geactualiseerd functioneel-ruimtelijk concept ontwikkeld voor 'Mooi Bergen'. Vanuit dit (marktconforme) kader worden hedendaagse ontwikkelende partijen (veelal eigenaren en eindgebruikers) uitgedaagd en gefaciliteerd.

Conclusie

De positie en rol van projectontwikkelaars is in korte tijd veranderd. Dit betekent dat ook het ingezette proces voor 'Mooi Bergen' (aanbesteding en integrale gebiedsontwikkeling door een marktpartij) aanpassing behoeft. Om op strategische en beeldbepalende centrumlocaties als 'Mooi Bergen' tot ontwikkelingen te komen is een nieuwe rol van de gemeente nodig.

Doel is te komen tot een (her)ontwikkeling van het plangebied 'Mooi Bergen', om zo op deze prominente locatie een impuls te geven aan het hele centrum. Hierbij is het gewenst vanuit een totaalvisie te komen tot passende en eventueel gefaseerde herontwikkeling van deelgebieden. Voorkomen moet worden dat investeringen op relatief complexe delen van het plangebied niet van de grond komen omdat 'makkelijke locaties' te snel ontwikkeld worden.

Met een op de nieuwe omstandigheden aangepaste haalbare visie kunnen marktpartijen uitgedaagd worden op de juiste locaties te investeren, rekening houdend met de totale (gewenste) functioneel-ruimtelijke structuur van het centrum. Tegelijkertijd kan dit 'Mooi Bergen 2.0' ruimte bieden voor het oplossen van mogelijke knelpunten elders in het centrum.