

Second Opinion Achter de Lange Stallen

Samenvatting

H. J. Gianotten

Capelle aan den IJssel, mei 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Garma bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Garma bv. Garma bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Garma bv. Quoting of numbers and/or text as an explanation or support in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Garma bv. Garma bv doesn't accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Achtergrond van de second opinion	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Uitgangspositie Breda	5
2.3	Context	6
2.4	Consequenties voor de binnenstad	6
2.5	Aanpak	6
3	Doelstelling en adviesvragen	7
3.1	Doelstelling	7
3.2	Adviesvragen	7
4	Samenvatting en conclusies	8
4.1	Inleiding	8
4.2	De economische weerbaarheid van Breda	8
4.3	Wat is het concept van Achter de Lange Stallen?	9
4.4	Is het concept van AdLS onderscheidend voor de Bredase binnenstad?	10
4.5	Is de ontwikkeling van AdLS wenselijk voor Breda?	10
4.6	Past het project binnen een integrale visie op de binnenstad?	12
4.7	Methodologische beoordeling van beschikbaar onderzoek	12
4.8	Wat zijn globaal gezien de effecten voor de binnenstad	13
4.9	Actuele ontwikkelingen in de detailhandel	14
4.10	Moet AdLS doorgaan?	14

1 Inleiding

Op 15 januari jl heeft in de Commissie Economie van Breda een discussie plaats gevonden over het project Achter de Lange Stallen. Dit naar aanleiding van een door het CDA, PvdA en GroenLinks opgestelde notitie. Uit de discussie en notitie kwam naar voren dat het nu niet de tijd is om Achter de Lange Stallen te ontwikkelen, dat een totaalvisie voor Breda op de detailhandel ontbreekt en dat er geen gedegen onderzoek is gedaan naar de haalbaarheid van het project. Om die reden willen enkele partijen een nieuw en onafhankelijk onderzoek naar de consequenties voor het project Achter de Lange Stallen voor de binnenstad, naar de wijze waarop het project moet worden ingevuld en naar het onderscheidende karakter van het project (wordt het niet meer van hetzelfde?).

De haalbaarheid van het project Achter de Lange Stallen is in 2012 opnieuw getoetst in het door BRO uitgevoerde onderzoek "Marktmogelijkheden Detailhandelsinitiatieven". Volgens BRO is het project Achter de Lange Stallen onder voorwaarden een belangrijke versterking voor de binnenstad.

De gemeente Breda heeft Henk Gianotten verzocht om een onafhankelijke en objectieve *second opinion* uit te brengen over de eventuele ontwikkeling van het project Achter de Lange Stallen. In dit rapport wordt de samenvatting gegeven van het hoofdrapport.

2 Achtergrond van de second opinion

2.1 Inleiding

Er zijn meerdere redenen waarom door de gemeente Breda om een *second opinion* is gevraagd. In de eerste plaats zijn er zowel argumenten voor als tegen het project Achter de Lange Stallen te vinden. De uitgangspositie van Breda kan daarom vanuit meerdere perspectieven worden beoordeeld. In de tweede plaats wordt de hele context van het project – en dat heeft vanzelfsprekend met het vorige punt te maken – door verschillende partijen anders beoordeeld. Er zijn duidelijk voor- en tegenstanders. En in de derde plaats is er nog steeds onzekerheid over de consequenties van het project voor de binnenstad in samenhang met de concrete invulling van het project. Navolgend wordt op deze drie punten beknopt ingegaan.

2.2 Uitgangspositie Breda

Om een afgewogen oordeel te kunnen geven moet rekening worden gehouden met plussen en minnen die zowel te maken hebben met de situatie waarin Breda verkeert als met de economische situatie in het algemeen en die van de detailhandel in het bijzonder.

Enerzijds komt in landelijke publicaties steeds terug dat juist in steden als Breda met een toonaangevende binnenstad kansen liggen en juist daar op de goede locaties geïnvesteerd moet worden om de binnenstad ook voor de toekomst “economisch weerbaar” te houden. Breda heeft nog steeds enkele sterke uitgangspunten:

- Bredanaars hebben een relatief hoog inkomensniveau;
- Breda biedt de inwoners een prettig woon- en leefklimaat;
- Breda heeft een sterke regionale positie in West-Brabant, het is het winkelhart van West-Brabant;
- Breda heeft een gevarieerde economie, ook qua horeca en sfeer;
- Breda heeft de 2 grootste winkelcentra van West-Brabant;
- Breda is voorlopig nog geen echt krimpgebied. De bevolking groeit tot 2025 met 6% en in het stadscentrum zelfs met 14%.

Er zijn ook andere kenmerkende omstandigheden. Zo heeft Breda in vergelijking met steden als Den Bosch en Maastricht minder aanbod van mode en luxe en minder hoogwaardig aanbod (ook in de binnenstad), relatief veel verspreid liggend en grootschalig aanbod in de periferie, meer ketens en minder aanbod van zelfstandigen.

De combinatie van de sterke en zwakkere punten van Breda leiden er toe, dat in landelijke publicaties steeds terug komt dat juist in steden als Breda met een toonaangevende binnenstad kansen liggen en juist daar op de goede locaties geïnvesteerd moet worden om de binnenstad ook voor de toekomst “economisch weerbaar” te houden.

Anderzijds leiden de aanhoudende stagnatie van de consumptieve bestedingen, de opkomst van internetwinkels, het overaanbod van winkels, de leegstand van winkels op aanloopstraten en andere locaties en de dreigende opvolgingsproblematiek bij zelfstandigen ertoe, dat de angst voor ‘bouwen voor leegstand’ toeneemt. Daar komt nog bij dat er in Breda behalve het project Achter de Lange Stallen meer projecten op stapel staan, met name de projecten bij het NAC-stadion en De Bavelse Berg. In totaal hangt in Breda zo’n 50.000 m² wvo boven de markt, waarvan een deel bestaat uit verplaatsingen (BRO, 2012).

2.3 Context

De discussie over het wel of niet laten doorgaan van het project Achter de Lange Stallen wordt breed gevoerd. In de politiek en onder beleidsmakers, in de pers en ook in de vastgoed- en retailsector zelf. Het onderzoek van BRO '*Marktmogelijkheden detailhandelsinitiatieven*' (2012) leidde tot de conclusie dat het project Achter de Lange Stallen een belangrijke versterking voor de binnenstad is, mits het bestaat uit voldoende trekkers en een stevig programma, een bronpunctfunctie en voldoende onderscheid heeft van ander delen van de stad. Niet door iedereen worden de conclusies van BRO geaccepteerd, met als gevolg dat de methodiek van het onderzoek van BRO in twijfel wordt getrokken. Een beoordeling van het onderzoek van BRO en de reactie daarop van Strabo maken dan ook deel uit van de opdracht.

2.4 Consequenties voor de binnenstad

Het onderzoek van BRO is geen distributieplanologisch onderzoek in de zin dat het antwoord geeft op de vraag wat de gevolgen zijn van realisatie van het project Achter de Lange Stallen voor de bestaande winkels in de binnenstad. Wel is een uitgebreid bezoekersonderzoek uitgevoerd, waaruit de waardering blijkt voor de (winkels in) de binnenstad van Breda. Op het niveau van de dagelijkse en niet-dagelijkse sector is door BRO een raming gemaakt van het economisch functioneren van de totale detailhandel in Breda. Er wordt op (hoofd)brancheniveau geen raming gegeven van potentiële gevolgen voor omzetten en vloerproductiviteiten van de bestaande winkels, ook niet van de winkels in de binnenstad.

Voor het onderwerp detailhandel is de detailhandelsnota 2010-2020 van Breda input. In deze nota worden de speerpunten voor de binnenstad en overig Breda beschreven, zoals de ontwikkeling van Achter de Lange Stallen maar ook het creëren van nieuwe en uitbouwen van verschillende soorten winkelmilieus in de (binnen)stad. Het is belangrijk het project Achter de Lange Stallen niet alleen individueel maar ook in onderlinge samenhang met de andere winkelmilieus in de (binnen)stad te beoordelen. De gemeente Breda werkt momenteel ook aan een integrale visie voor de binnenstad, die deel gaat uitmaken van de structuurvisie 2030 van de stad. Bij het afronden van deze *second opinion* kon nog niet over deze integrale visie worden beschikt. Ditzelfde geldt ook voor het koopstromen- en passantenonderzoek, dat in de maanden maart-april 2013 door onderzoeksbureau Strabo in opdracht van de Kroonenberg Groep wordt uitgevoerd¹.

2.5 Aanpak

Voor het opstellen van deze *second opinion* is dossieranalyse uitgevoerd en een groot aantal gesprekken met (groepen) betrokkenen bij de ontwikkeling van AdLS in Breda. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de (bijna 50) gesprekspartners.

¹ Het koopstromenonderzoek wordt in maart 2013 uitgevoerd door 1.500 telefonische interviews af te nemen. In april 2013 volgt het passantenonderzoek dat wordt uitgevoerd bij 800 respondenten.

3 Doelstelling en adviesvragen

3.1 Doelstelling

Doelstelling van de *second opinion* is dat op objectieve en onafhankelijke wijze een beoordeling wordt gegeven van alle voors en tegens, van bestaande inzichten en van beschikbare onderzoeksresultaten met betrekking tot het project Achter de Lange Stallen. Daarbij zijn de zorgen van de Raad over de gevolgen van het project Achter de Lange Stallen voor de bestaande detailhandel in Breda het uitgangspunt. De beoordeling heeft als doel de gemeente Breda zo goed mogelijk te voorzien van een onderbouwd advies met betrekking tot de besluitvorming omtrent het project. Beoogd wordt een transparante beoordeling van de beschikbare informatie te geven met een duidelijke opsomming van de eventuele restricties (in geval van *nee tenzij* of van *ja mits*).

3.2 Adviesvragen

De hoofdvraag van de *second opinion* luidt:

Is het project Achter de Lange Stallen een goede toevoeging aan de binnenstad van Breda in het licht van de uitgangspositie van Breda en de actuele ontwikkelingen in de detailhandel? Wat zijn de gevolgen van realisatie van ADLS voor de binnenstad en onder welke restricties kan het project worden gerealiseerd?

De volgende hiermee samenhangende vragen moeten zo goed als mogelijk worden beantwoord:

- Hoe kan de economische weerbaarheid van de binnenstad voor de toekomst worden veilig gesteld, is daarvoor structurele samenwerking van ondernemers en gemeente noodzakelijk, welke middelen willen partijen daarvoor inzetten en is structurele financiering van gezamenlijke plannen wenselijk dan wel noodzakelijk?
- Wat is het concept van het project Achter de Lange Stallen?
- In welke mate is dit concept onderscheidend en een toevoeging aan de binnenstad van Breda?
- In hoeverre is de ontwikkeling van Achter de Lange Stallen wel/niet wenselijk of noodzakelijk om de economische weerbaarheid van de binnenstad ook in de toekomst veilig te stellen?
- Hoe past het project binnen een integrale visie op de (binnen)stad Breda?
- Hoe kunnen de beschikbare gegevens en het beschikbare onderzoek (ook methodologisch) worden beoordeeld?
- Wat zijn globaal gezien de effecten voor de binnenstad?
- Hoe moet het project worden beoordeeld in het licht van de actuele ontwikkelingen in de detailhandel?
- Wat zijn de argumenten om het project wel of niet door te laten gaan?
- Welke restricties kunnen ten aanzien van de realisatie van het project worden genoemd?

4 Samenvatting en conclusies

4.1 Inleiding

De conclusies die uit de voorafgaande analyse kunnen worden getrokken worden samengevat aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde vragen. De hoofdvraag luidt:

Is het project Achter de Lange Stallen een goede toevoeging aan de binnenstad van Breda in het licht van de uitgangspunten van Breda en de actuele ontwikkelingen in de detailhandel? Wat zijn de gevolgen van realisatie van ADLS voor de binnenstad en onder welke restricties kan het project worden gerealiseerd?

De volgende hiermee samenhangende vragen worden in het navolgende zo goed als mogelijk beantwoord:

1. Hoe kan de economische weerbaarheid van de binnenstad voor de toekomst worden veilig gesteld, is daarvoor structurele samenwerking van ondernemers en gemeente noodzakelijk, welke middelen willen partijen daarvoor inzetten en is structurele financiering van gezamenlijke plannen wenselijk dan wel noodzakelijk?
2. Wat is het concept van het project Achter de Lange Stallen?
3. In welke mate is dit concept onderscheidend en een toevoeging aan de binnenstad van Breda?
4. In hoeverre is de ontwikkeling van Achter de Lange Stallen wel/niet wenselijk of noodzakelijk om de economische weerbaarheid van de binnenstad ook in de toekomst veilig te stellen?
5. Hoe past het project binnen een integrale visie op de (binnen)stad Breda?
6. Hoe kunnen de beschikbare gegevens en het beschikbare onderzoek (ook methodologisch) worden beoordeeld?
7. Wat zijn globaal gezien de effecten voor de binnenstad?
8. Hoe moet het project worden beoordeeld in het licht van de actuele ontwikkelingen in de detailhandel?
9. Wat zijn de argumenten om het project wel of niet door te laten gaan?
10. Welke restricties kunnen ten aanzien van de realisatie van het project worden genoemd?

Alvorens de hoofdvraag te beantwoorden wordt ingegaan op de economische weerbaarheid van Breda. Is de stad in staat om haar weerbaarheid ook in de toekomst veilig te stellen (vraag 1)?

4.2 De economische weerbaarheid van Breda

Breda is met meer dan 176.000 inwoners in grootte de 9^e stad van Nederland. Breda heeft een prachtige binnenstad en wil tot de top 3 van Nederlandse binnensteden behoren. De uitgangspunten daarvoor zijn gunstig. Breda heeft een belangrijke regiofunctie en vervult de rol van winkelhart van West-Brabant, de binnenstad is mooi, gemoedelijk en gezellig heeft een historische kern met een schitterende kathedraal, het centrale winkelkruis Ginnekenstraat-Eindstraat met Veemarktstraat en Brugstraten is sterk en de Grote Markt is een verleidelijk horecaplein. Breda heeft aantrekkingskracht, ook door de natuurlijke omgeving waarvoor het Mastbos symbool staat. Breda is ook geen echt krimpgedebied qua omvang van de bevolking.

Breda heeft qua bewinkeling ook een duidelijke visie op de samenhang en de profilering van de onderdelen van de binnenstad:

- Mainstream (Blokker, Hema, Kruidvat etc) langs de Ginnekenstraat en Eindstraat;
- Grap & Go van het treinstation naar de binnenstad;

- Chique en high end aan de Nieuwe Ginnekenstraat en Wilhelminastraat;
- Authentieke speciaalzaken aan de Brugstraten en de Veemarktstraat;
- Eigentijdse grootschalige modisch en andere winkels op de locatie AdLS.

Met deze visie accentueert de gemeente de *couleur locale* van de deelgebieden en de positionering ervan. Het geeft ruimte aan het noodzakelijke ondernemerschap en aan de behoefte van consumenten aan verrassing, maar ook aan de behoefte aan *cheap chique*, die door grootschalige en efficiënte retailers als Zara en H&M wordt geboden. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op een van de dilemma's waarmee Breda heeft te maken: moeten we grootschaligheid accommoderen in de bestaande binnenstad, bijvoorbeeld door kleine historische panden samen te voegen? Dit is over de volle breedte niet verstandig, omdat Breda ook meer moet inzetten op attractieve winkels van (vooral ook jonge) zelfstandige ondernemers, de randvoorwaarden moeten creëren en die ook moeten faciliteren om zich te kunnen vestigen. Maar tegelijkertijd moet Breda ook voorzien in de behoeften van de grootschalige retailers aan grote oppervlakten. Dat is uiteindelijk wat consumenten willen. De verrassing van de kleine winkels en de vertrouwdheid van de ketens.

Breda heeft zeker ook minpunten. Breda-centrum scoort niet zo hoog op aanbodvariatie, vooral op de B- en C-locaties neemt de leegstand toe en is verschraving van het aanbod zichtbaar. Breda heeft geen echt onderscheidend imago. Wel emotioneel (bourgondisch en gezellig), maar niet cognitief (zoals Eindhoven zich profileert op de 'harde' thema's TDK, technologie, design en kennis). De sterkten van Breda (waaronder beeldcultuur en gaming, visual design, natuur), worden onvoldoende benut en gecommuniceerd en zouden meer uitgangspunt moeten zijn van de doorontwikkeling. Breda heeft ook geen echte publiekstrekkingen (cultuur, evenementen, stadsiconen) zoals andere grote steden die wel hebben. Breda heeft ook vrij veel filiaalbedrijven, in vergelijking met steden als Maastricht en Den Bosch minder high-end retail, minder winkels van zelfstandigen (30% minder dan Den Bosch en Maastricht) en een 'gemiddeld' modisch aanbod.

Hiervoor is aangegeven, dat de positionering van de deelgebieden van Breda neerkomt op het doelgericht creëren van de identiteit van die deelgebieden. Dit versterkt de economische weerbaarheid en zorgt ervoor dat deze ook in de toekomst kan worden veilig gesteld.

4.3 Wat is het concept van Achter de Lange Stallen?

Ruimtelijk is het door de ontwikkelaars voorgestelde concept voor AdLS direct te schakelen aan het A1-winkelgebied, waardoor het een verbetering vormt van de routing in het A1-winkelgebied. Functioneel wordt voorzien in de schaalessprong (grotere winkels), meer (groot)modisch (ondervertegenwoordigd in Breda-Centrum) en meer internationale winkels en nieuwkomers, die onderscheidend zijn van het bestaande aanbod – want nog niet aanwezig zijn in Breda-Centrum – en dus meerwaarde hebben.

De beoogde oppervlakte van AdLS is 30.700 m² bvo en 27.000 m² wvo, bestaande uit 25 tot 30 winkelunits. De voorgestelde branchering is:

- Mode plus aanverwant (kleding, schoenen, accessoires, persoonlijke verzorging): 70%
- Food en horeca: 15%
- Overige detailhandel (multimedia, sport, interieuraccessoires, woondecoratie etc.): 15%

Winkelformules waaraan (volgens de ontwikkelcombinatie) gedacht kan worden zijn:

- Mode plus aanverwant. Hiertoe behoren winkels als Zara, Bershka, Pull & Bear, FCUK, Uniqlo, All Saints, Urban Outfitters, Mötivi, Okaidi, River Island, Monki, Weekday, &Other Stories, New Look, Forever 21, Piet Zoomers, Desigual, Hollister, Topshop, Michael Kors, Cortefiel, Primark, The Sting, Tommy Hilfiger Denim, North Face, Jack Wolfskin, Karen Millen, G-Star, Calvin Klein,

Banana Republic, Nike, Nickolson, Victoria's Secret, Agent Provocateur, Make Up Store, Sephora, Inglot en L'Occitane en Provence;

- Food en horeca. Een 'Food Experience' naar voorbeeld van onder andere Ostermalmshallen (Stockholm) en Eataly (Italië, NYC en Tokio), Marqt en La Place;
- Overige detailhandel. Waaronder Zara Home, Nespresso, Alessi, Anthropologie, Imaginarium, Apple, FNAC, Bose etc.

Met deze ambitie voldoet het voorgestelde concept aan de voorwaarden die aan versterking van de Bredase binnenstad kunnen worden gesteld. Er kunnen wel enkele kanttekeningen bij worden geplaatst. Van de totale invulling wordt 70% bestemd voor modische detailhandel. Nu staat dit segment onder druk dus dit verdient heroverweging. Niet alleen in de mode en food (concepten als Eataly), maar ook in andere branches zijn aantrekkelijke internationale formules te vinden. Die worden weliswaar genoemd onder 'overige detailhandel', maar een groter aandeel zou kunnen bijdragen aan de onderscheidende positie van AdLS (bijvoorbeeld Crate & Barrel uit de VS of het Franse Maisons du Monde).

4.4 Is het concept van AdLS onderscheidend voor de Bredase binnenstad?

Met de ontwikkeling van AdLS wordt als doel gesteld dat de binnenstad meer bezoekers aantrekt, vooral ook vanuit de regio. Het voorgestelde concept – zoals hiervoor is toegelicht – voldoet aan deze eis. Waarom? Omdat het voorziet in een aanbod van grootschalige en internationale winkelformules, dat elders in de regio niet is te vinden. In die zin is het een toevoeging aan de Bredase binnenstad en versterkt het het onderscheidend vermogen.

4.5 Is de ontwikkeling van AdLS wenselijk voor Breda?

De ontwikkeling is wenselijk indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden betreffen in de eerste plaats de eventuele gevolgen voor de rest van de (binnen)stad (zie 4.6) en de voorwaarden waaronder AdLS wordt gerealiseerd.

Deze voorwaarden zijn als volgt:

- Onderscheidende invulling. Zonder onderscheidende invulling zullen toenemende leegstand en dalende vloerproductiviteit elders (B- en C-milieus, randen van het kernwinkelgebied en aanloopstraten) in de binnenstad het gevolg zijn;
- AdLS moet een versterking zijn van het A1 winkelgebied. Dit is een garantie voor de continuïteit van de deelmilieus. Die bestaan immers bij de gratie van de A1-milieus. Een sterk A1-winkelgebied versterkt de deelmilieus. Het omgekeerde is niet het geval;
- Beleid gericht op de aanloopstraten. Leegstand is er op dit moment ook al op de aanloopstraten (Boschstraat, Haagdijk). Die hebben hun dwaalfunctie min of meer verloren. Mensen lopen niet meer aan. Ook de aanloopstraten zullen effecten ondervinden van AdLS. Hiervoor moet de gemeente flankerend beleid voeren (zie ook hoofdstuk 4.6). Belangrijke instrumenten zijn het oprichten van een ondernemersfonds en het stimuleren van samenwerking, het profileren van een aanloopstraat door de invulling als een onderscheidende winkeltrekker, het acquireren van (startende) ondernemers, het saneren of herstructureren van aanloopstraten, het geven van een vrije bestemming aan locaties (als hotel, eetcafé, woning, dienstverlener, ambacht, atelier etc.), waarmee leegstand kan worden voorkomen. Aanloopstraten die zich niet onderscheiden zullen nauwelijks in staat blijven om goed te functioneren;
- Parkeerbeleid en signing. Door het verdwijnen van het Mols-parkeerterrein en het toevoegen van winkelmeters (in combinatie met een parking onder AdLS) wordt het risico gelopen dat de

loopafstanden vanuit de opvanggarages (Chasseeparking, De Prins) te groot worden. Hier zal een gerichte monitoring op moeten worden uitgevoerd. In de binnenstad moet alles goed vindbaar zijn (signing). Indien de stad profilering zoekt op het gebied van visual *design* zou hierop bijvoorbeeld met een opmerkelijke signing kunnen worden ingespeeld;

- Aansluiting op bestaande binnenstad. De ontsluiting van AdLS naar het kernwinkelapparaat is matig (Akkerstraat en Stallingstraat). Ook de aansluiting van de Kerkstraat op de Halstraat verdient aandacht. Het gebied aan het Van Cootplein moet ook op een aantrekkelijke manier bij de binnenstad worden betrokken (transformatie tot een aantrekkelijk horecaplein) evenals het zuidelijke deel van de Ginnekenstraat (zuidelijk van de nieuwe Ginnekendwarsstraat). Er moet gericht beleid worden gevoerd om de aansluiting zo goed mogelijk te maken, de directe omgeving mee te nemen met de kwaliteitsimpuls van AdLS om verloedering te voorkomen;
- Stimulering zelfstandig ondernemerschap. In de binnenstad van Breda zijn zelfstandige ondernemers ondervertegenwoordigd. Die voegen doorgaans verrassing toe aan de stad. Zeker in geval van toenemende leegstand moet zelfstandig ondernemerschap in de Bredase retail worden gestimuleerd;
- Zorg voor een gevarieerd aanbod (groot en klein, zelfstandigen en filialen, verschillende deelmilieus, thematisering, multifunctionaliteit etc.). Breda-Centrum staat in 2012 op een 53^e positie qua variatie van het winkelaanbod. Doelstelling bij de ontwikkeling van AdLS moet zijn dat de aanbodvariatie toeneemt;
- Balans en compactheid in de binnenstad. Sterke binnensteden zijn compact en in balans. De uitwaaiëring naar de aanloopstraten draagt niet bij aan het compact zijn (zie 7.8). Balans betekent, dat de binnenstad zoveel mogelijk vanuit de verschillende entrees trekkracht uitoefent. Door een forse uitbreiding aan winkelmeters en parkeerplekken aan de zuidkant van het centrum, kan de binnenstad uit balans raken, waardoor de noordkant het zwaarder krijgen (risico van leegstand). Daar moet wat aan gedaan worden door te zorgen voor trekkers aan de noordzijde;
- Doorontwikkeling en *city making*. Breda heeft geen echt onderscheidend imago. Het zou goed zijn wanneer een helder profiel uitgangspunt is voor de doorontwikkeling en profilering van de stad. Na realisatie van AdLS zal zwaar ingezet moeten worden op *city making* (zie hiervoor);
- Geen al te zwaar accent op modisch. Van de totale invulling wordt 70% bestemd voor modische detailhandel. Nu staat dit segment onder druk, dus dit verdient heroverweging. Internationale formules zijn ook in andere branches te vinden en zouden eveneens kunnen bijdragen aan de onderscheidende positie van AdLS (bijvoorbeeld Crate & Barrel uit de VS of het Franse Maisons du Monde);
- Uitstekende belevingswaarde. Het is nog wat onduidelijk hoe de 'sense of the place' wordt van AdLS. Wat vandaag de dag uiterst belangrijk is, dat dergelijke ontwikkelingen een inspirerende belevingswaarde bieden. Dit moet tot uitdrukking komen in de aantrekkelijkheid van de winkels, maar ook in de kwaliteit van de openbare ruimte. Enkele voorbeelden daarvan kunnen worden gevonden bij de zogenoemde life style centres in de VS, bijvoorbeeld The Grove in Los Angeles. Weliswaar 'over de top', maar het gaat om het uiteindelijke resultaat. Er is in Breda ook kritiek op de architectuur: '*Goede architecten maar te goedkope uitstraling, te glazig, niet gezellig. Past niet zo bij Breda. Had dit niet wat meer bijzonder en met meer belevingswaarde gekund?*'.
- Samenwerking in de binnenstad. Essentieel voor *city making* is het besef dat niemand het alleen kan. De overheid niet, en de markt ook niet. *City making* gaat verder dan city marketing, is per definitie multidisciplinair en vraagt om inzet van alle betrokkenen: overheid, ondernemers, bewoners en andere gebruikers. Uiteindelijk gaat het erom gezamenlijk te realiseren dat de gebruikers van een (binnen)stad zo goed mogelijk worden bediend. Zowel qua huisvesting, bewinkeling, horeca en leisure, inspiratie, onderwijs, verblijfsklimaat en openbare ruimten, cultuur etc. Indien Breda tot de top3 van de Nederlandse binnenstad wil behoren, is dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en van de gevestigde ondernemers. Tot die laatste groep behoren zowel de ontwikkelcombinatie (zie hoofdstuk 7.10) als de gevestigde

detailhandel en eigenaren. Onlangs is een poging om een ondernemersfonds in Breda op te richten mislukt. Bij een aantal gevestigde ondernemers bestonden (op zich begrijpelijke bezwaren) tegen de verdeling van middelen over groot en klein, de managementkosten en ook over de bestemming van de middelen (lagere parkeertarieven of meer festivals?). Bovendien speelt de problematiek rond de koopzondagen hierbij een rol. Uit de interviews is gebleken, dat er tussen voor- en tegenstanders overeenstemming bestaat over het nut van samenwerking tussen gemeente en ondernemers teneinde de aantrekkingskracht van de binnenstad te verbeteren. Dit lijkt voldoende basis om met alle betrokkenen in goed overleg tot uitwerking van de plannen voor een ondernemingsfonds te komen. Temeer omdat de verschillen over de verdeling van de lasten van het fonds en de aanwending van de middelen overbrugbaar lijken.

4.6 Past het project binnen een integrale visie op de binnenstad?

In juni 2010 is door de gemeente Breda de detailhandelsnota 2010 – 2020 gepubliceerd. In deze nota worden de volgende hoofddoelen van het detailhandelsbeleid geformuleerd:

1. Versterken van de lokale verzorgingsfunctie en de regionale en bovenregionale aantrekkingskracht van het Bredase detailhandelsapparaat;
2. Streven naar een duurzame aanbodstructuur, bestaande uit ook op langere termijn levensvatbare, elkaar aanvullende retailgebieden (het geheel is meer dan de som der delen);
3. Versterken van het ondernemingsklimaat in de gemeente en het bieden van ruimte aan ondernemersinitiatieven om zo in te spelen op de dynamiek in de detailhandel.

Dit zijn duidelijke uitgangspunten die bepalend moeten zijn voor de detailhandelontwikkeling in Breda. Op 27 maart 2013 is de nieuwe mega foodmarkt van Jumbo van 6.000 m² bij het NAC stadion geopend. De bedoeling was, dat dit gepaard zou gaan met sloop (en vervolgens verplaatsing) van het nabijgelegen winkelcentrum De Lunet, maar door faillissement van de projectontwikkelaar is daar vooralsnog weinig van terecht gekomen. Inmiddels lijkt ook vast te staan dat de eerste fase van de ontwikkeling bij de Bavelse Berg een Decathlon van 4.000 m² wvo wordt gevestigd.

Er zijn in Breda beslissingen genomen die niet stroken met de genoemde uitgangspunten van het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Binnen dit beleid passen wel de versterking van de buurt- en wijkwinkelcentra (versterking Dr. Struyckenplein en stadsdeelcentrum Hoge Vucht) en ook de versterking van het stadscentrum (AdLS), maar perifere ontwikkelingen zoals bij de Bavelse Berg en het NAC stadion veel minder (of zelfs niet). Bovendien kan de beschikbare uitbreidingsruimte maar één keer worden benut om excessief overaanbod te voorkomen. Nu bedienen niet al deze ontwikkelingen eenzelfde motief. Doelgericht winkelen op de Bavelse Berg en boodschappen doen bij het NAC stadion is iets anders dan recreatief winkelen in het stadscentrum. Maar de Jumbo concurreert wel met de buurt- en wijkwinkelcentra. Bovendien doen al deze ontwikkeling een beroep op dezelfde consumenteneuro, dus in die zin beperken zij het bestedingsbudget.

Een aanbeveling die hier wel uit voortvloeit is, dat de gemeente Breda een rem zet op de perifere ontwikkelingen. Althans, deze ontwikkelingen toetst aan de 'ladder voor duurzame verstedelijking'.

Een tweede vraagpunt is, of de ontwikkeling van AdSL past in de visie op de binnenstad. Hiervoor kan worden verwezen naar hoofdstuk 4.2.

4.7 Methodologische beoordeling van beschikbaar onderzoek

De effecten van nieuwe detailhandelontwikkelingen worden doorgaans beoordeeld via een DPO-benadering op basis van gegevens die door koopstromenonderzoek worden verzameld. Door BRO is in

2012 een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van de verschillende plannen en initiatieven voor uitbreiding en herontwikkeling van de detailhandel in Breda. Hiertoe is door BRO de rapportage "Marktruimte detailhandelsinitiatieven" in opdracht van de Gemeente Breda opgesteld. Het onderzoek betreft de verschillende plannen in zijn algemeenheid en het project AdLS in het bijzonder. Op de rapportage van BRO is enige kritiek gekomen, onder meer van Strabo. De kritiek betreft met name de door BRO gebruikte methodologie en het feit dat BRO gebruik zou hebben gemaakt van verouderde koopstromengegevens. De belangrijkste kritiek van Strabo richt zich niet op de mogelijke haalbaarheid van AdLS, maar op het gedateerd zijn van gegevens uit het koopstromenonderzoek van 2005.

Voor een deel is deze kritiek relevant c.q. terecht, voor een deel niet relevant c.q. onterecht. Hierover kan het volgende worden opgemerkt:

- Het bezoekersonderzoek van BRO speelt geen enkele rol in de bepaling van de marktruimte zoals die door BRO is vast gesteld, dus de kritiek van Strabo is op dit punt niet relevant;
- BRO heeft rekening gehouden met genormeerde en door het HBD gepubliceerde kengetallen;
- BRO verhoogt de koopkrachtbindingscijfers en -toevloeiingscijfers niet voor 2012 maar voor 2020. Dit is te rechtvaardigen wanneer kwalitatieve verbeteringen in de binnenstad worden aangebracht (los van de vraag waar dit gebeurt);
- BRO verlaagt de vloerproductiviteiten niet, maar verhoogt deze juist. De verhoging van de vloerproductiviteit verantwoordt BRO, omdat dit doorgaans geldt voor grotere steden. Het gevolg van deze correctie is, dat door BRO juist een kleinere uitbreidingsruimte is berekend.

Blijft staan, dat het beter zou zijn geweest indien door BRO in 2011-2012 een koopstromenonderzoek zou zijn uitgevoerd om over meer actuele gegevens te kunnen beschikken voor het bepalen van de koopkrachttoevloeiing en koopkrachtafvloeiing naar (het centrum van) Breda. Hier is echter door BRO en de Gemeente Breda uit budgetoverwegingen niet voor gekozen. Blijft staan, dat BRO – *gegeven de beschikbare informatie* – een juiste analyse van het economisch functioneren van de detailhandel in Breda heeft gemaakt. BRO heeft niet "*kunstmatig of rekenkundig*" een verhoging van de uitbreidingsruimte in Breda bepaald.

De resultaten van het koopstromenonderzoek van Strabo komen waarschijnlijk in mei 2013 beschikbaar. Dit kan leiden tot nieuwe inzichten in het economisch functioneren van (de binnenstad van) Breda. Het kan beter of slechter gaan dan eerder door BRO is aangenomen. Nu moet hier wel de kanttekening bij worden gemaakt dat de kwantitatieve resultaten van koopstromenonderzoek kunnen leiden tot 'niet altijd goed te interpreteren' verschillen met eerder uitgevoerd onderzoek. Dit heeft alles te maken met de gevolgde methodologie. Met de gevoeligheidsanalyse is rekening gehouden met de mogelijke uitkomsten van dit koopstromenonderzoek. Hieruit blijkt, dat de realisatie van AdLS consequenties heeft voor de concurrentieverhoudingen in de Bredase binnenstad, maar dat die consequenties overzienbaar zijn indien AdLS bij een onderscheidende invulling (conform de ambities van de ontwikkelcombinatie) zal leiden tot een grotere aantrekkingskracht van de binnenstad en bijgevolg tot een hogere koopkrachttoevloeiing (een toename van 5 tot 10%).

4.8 Wat zijn globaal gezien de effecten voor de binnenstad

Door BRO is de uitbreidingsruimte in Breda geraamd op 36.146 m² wvo voor de niet-dagelijkse detailhandel en 3.347 m² wvo voor de dagelijkse detailhandel. Het betreft de uitbreidingsruimte naar 2020 in vergelijking met 2012, gegeven de winkelvoorraad in 2012, dus exclusief de toevoegingen bij het NAC-stadion en de Bavelse Berg.

Er zijn – bij gelijkblijvende consumentenbestedingen - aan de aanbodkant drie bronnen om de uitbreiding van AdLS met 27.000 m² wvo op te vangen:

- Een toename van de koopkrachttoevloeiing uit de regio en/of een toename van de koopkrachtbinding;
- Een afname van de gemiddelde vloerproductiviteit;
- Een toename van de leegstand.

Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat de belangrijkste doelstelling na ontwikkeling van AdLS moet zijn, dat de de koopkrachttoevloeiing naar Breda met zo'n 5 tot 10% toeneemt. Dit beperkt het risico van leegstand en daling van de vloerproductiviteit. De eventuele leegstand zal zich waarschijnlijk voordoen in de aanloopstraten en aan de randen van het kernwinkelapparaat. Of de leegstand in de Barones zal toenemen is voor een deel ook afhankelijk van het door de eigenaar gevoerde beleid ten aanzien van de inrichting en gewenste invulling.

De gemeente Breda voert op dit moment nog geen specifiek beleid op winkelleegstand, wel is er beleid gevoerd om de kwaliteit van enkele aanloopstraten te verbeteren (kwaliteitsverbetering openbare ruimten, bestrating, wonen boven de winkels etc.).

Er zijn veel voorbeelden van instrumenten die kunnen worden ingezet, van maatregelen en acties die kunnen worden ondernomen om het functioneren van aanloopstraten te verbeteren. Belangrijke instrumenten zijn het oprichten van een ondernemersfonds en het stimuleren van samenwerking, het profileren van een aanloopstraat door de invulling als een onderscheidende winkeltrekker, het acquireren van (startende) ondernemers, het saneren of herstructureren van aanloopstraten, het geven van een vrije bestemming aan locaties (als hotel, eetcafé, woning, dienstverlener, ambacht, atelier etc.), waarmee leegstand kan worden voorkomen. Aanloopstraten en deelgebieden die zich niet onderscheiden zullen nauwelijks in staat blijven om goed te functioneren.

4.9 Actuele ontwikkelingen in de detailhandel

Actuele ontwikkelingen in de detailhandel zijn aan de vraagkant stagnerende bestedingen, veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking, verschuiving van omzet naar andere kanalen (internet), veranderingen in passantenstromen, veranderingen in de winkelvoorkeur van consumenten etc. Trends aan de aanbodzijde zijn er eveneens: schaalvergroting (grotere winkels), internationalisering (meer buitenlandse ondernemingen zoals Zara, H&M en Mango), merkbeleving (meer mono brandstores in plaats van multibrand winkels) en multichannel (de combinatie van stenen winkels en webshops zoals de Bijenkorf), betaalbare chique (zoals Primark) en meer op minder plekken (concentratie op grote en sterke winkellocaties). Deze trends worden breed in de markt onderkend. Deze ontwikkelingen betekenen, dat sterke steden met een gevarieerd winkelaanbod en aantoonbare toegevoegde waarde voor de consument zich niet zoveel zorgen hoeven te maken over de toekomst. Aanbodvariatie en toegevoegde waarde zijn de leidende principes. Wat betreft de beoordeling van Breda op dit punt, is van belang dat de ontwikkelingen in Breda de afgelopen jaren stagneren. Het is belangrijk dat Breda op dit punt een sprong voorwaarts maakt.

4.10 Moet AdLS doorgaan?

Vier scenario's

Breda moet uitkijken om met de eventuele ontwikkeling van AdLS geen momentum te verliezen. De ontwikkeling loopt al 12 jaar en marktpartijen verliezen ook vertrouwen. Wel of niet doen, vraagt in alle gevallen om snelle besluitvorming.

Er zijn vier alternatieve scenario's mogelijk:

1. AdLS volgens planning ontwikkelen;
2. AdLS niet ontwikkelen;

3. De besluitvorming over AdLS uitstellen totdat concreet zicht is op de onderscheidende invulling (de VOF gaat niet bouwen indien niet minimaal 50% van het project is voorverhuurd);
4. Gefaseerd ontwikkelen.

Scenario 1: AdLS ontwikkelen

Dit scenario verdient de voorkeur, maar wel onder de condities zoals die in hoofdstuk 7.5 zijn benoemd. Uit de gesprekken die binnen Breda zijn gevoerd, blijkt dat er (uitzonderingen daar gelaten) breed gedragen steun is voor de ontwikkeling van AdLS. Maar, er zijn ook zorgen. Die spitsen zich toe op twee belangrijke punten. De effecten van de ontwikkeling van AdLS voor de rest van de binnenstad (angst voor leegstand) en de invulling van het concept. Er is argwaan bij de 'praatjes' van de ontwikkelaar: *'ze beloven van alles, maar uiteindelijk komen er een Blokker en een Kruidvat'*. Beide punten hebben met elkaar te maken. Een niet onderscheidende invulling leidt immers tot onvoldoende toename van de koopkrachttoevloeiing. Dat is de belangrijkste factor om de uitbreiding van de winkelvoorraad op te vangen. Dit gebeurt alleen indien AdLS winkels gaat bevatten die niet elders in de regio aanwezig zijn (nieuwe formules van Zara, H&M en Primark voegen toe aan de regio maar zijn ook in Antwerpen, Rotterdam en straks ook in Tilburg te vinden). Zonder onderscheidende invulling zullen toenemende leegstand en dalende vloerproductiviteit elders in de binnenstad het gevolg zijn.

De ontwikkelcombinatie geeft op de volgende punten aan om samen te werken binnen Breda en de gewenste invulling van AdLS te bewerkstelligen:

- Het project Achter de Lange Stallen wordt onderdeel van de binnenstad van Breda. Het product binnenstad Breda moet als totaal worden uitgedragen. Dit kan echter alleen als ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente hierin gezamenlijk optrekken (samenwerking). De ontwikkelcombinatie noemt voorbeelden als Haarlem en Eindhoven en stelt meer dan bereid te zijn om hierin mede 'de lead' te nemen;
- De ontwikkelcombinatie voelt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de invulling. Zij geeft aan, dat eerst wordt begonnen met de feitelijke realisatie als minimaal 50% van het project is voorverhuurd;
- Voor wat betreft de branchering wordt een Branche Advies Commissie (BAC) ingesteld, waarin VOF ADLS rekening en verantwoording aflegt ten aanzien van haar verhuurinspanningen en goedkeuring vraagt voor voorgenomen verhuurtransacties. In de BAC-overeenkomst is vastgelegd dat maximaal 30% van het totale verhuurbare vloeroppervlak mag worden ingevuld met partijen die al in het kernwinkelgebied van Breda zijn gehuisvest. Bovendien moet worden voldaan aan een aantal vastgelegde criteria om voor verplaatsing in aanmerking te komen;
- Syntrus Achmea Real Estate & Finance (SAREF) treedt op als eindbelegger van de te realiseren winkels, de parkeergarage en een deel van de te realiseren woningen (het andere deel wordt eigendom van WonenBreda). Tussen VOF Achter de Lange Stallen en SAREF is overeengekomen dat de VOF mede risico draagt voor de gerealiseerde huurstream gedurende de eerste twee jaar na oplevering.

Er is in de stad onbekendheid met cq onvoldoende vertrouwen in een te vormen Branche Advies Commissie (BAC) AdLS. Het wordt een papieren tijger genoemd en te vrijblijvend. Er wordt gepleit om een aantal zaken in het bestemmingsplan vast te leggen (minimale omvang, brancheverdeling, 'nieuw voor Breda'). Het verdient aanbeveling om aanvullende afspraken te maken over eventuele verevening en boeteclausules.

Scenario 2: ADLS niet ontwikkelen

Dit scenario sluit minder goed aan op de ambities van Breda. De vraag blijft dan bestaan of Breda deel kan uitmaken van de top van de Nederlandse binnensteden. Het scenario wordt wel reëel indien niet aan voornoemde condities kan worden voldaan.

Scenario 3 De besluitvorming uitstellen

De ontwikkelcombinatie voelt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de invulling. Zij geeft aan, dat eerst wordt begonnen met de feitelijke realisatie als minimaal 50% van het project is voorverhuurd. Dit zou aanleiding kunnen geven de besluitvorming uit te stellen. Hierbij doen zich echter bestemmingsplantechnische problemen voor en bovendien wordt momentum verloren. Breda moet uitkijken om met de eventuele ontwikkeling van AdLS geen momentum te verliezen. De ontwikkeling loopt al 12 jaar en marktpartijen verliezen ook vertrouwen. Wel of niet doen, vraagt in alle gevallen om snelle besluitvorming.

Scenario 4: Fasering

Gezien de onzekerheid in de markt zou het te overwegen zijn (geweest) AdLS gefaseerd uit te voeren. Fasering komt vaker voor. Recente voorbeelden van de afgelopen maanden zijn Raaks in Haarlem en het GZG-terrein in Den Bosch. Mogelijkheid zou zijn eerst de Ginnekendwarstraat aan de Noordwestzijde richting Houtmarkt te ontwikkelen plus het KPN-gebouw (als daar een huurder voor is) plus de garage onder het Molsterrein en de aanpassingen aan de Lange Stallen. Plus boven de parking (bijvoorbeeld) een aantrekkelijk groenpark. Een dergelijke fasering beperkt wel de mogelijkheid om grootschaligheid te accommoderen. Die moet dan (voorlopig) in de bestaande bebouwing worden gezocht. Fasering betekent ook verlies van massa, dus van aantrekkingskracht. Het hangt van het onderscheidend karakter van de winkels af of voldoende trekkracht kan worden ontwikkeld. Volgens de ontwikkelcombinatie is fasering ongewenst: *'Er is immers maar één kans voor een goede eerste indruk. Indien niet direct sprake is van een duidelijk winkelcircuit met een juiste positionering van trekkers, dan zal het nieuwe winkelgebied nooit tot volledige wasdom komen, met alle negatieve gevolgen van dien.'* Ook de gemeente Breda is van mening dat fasering niet mogelijk is omdat een winstgevend *business model* voor een alternatieve bestemming van het Molsterrein niet mogelijk lijkt.

Combinatie van maatregelen

Een succesvolle doorontwikkeling van de Bredase binnenstad bestaat uit een combinatie van maatregelen en vraagt om inzet van alle betrokken partijen. Het vraagt ook om vertrouwen en ondernemerschap. De realisatie van AdLS is niet zonder risico's, maar die zijn overzienbaar. Zonder durf en ondernemerschap wordt immers elk risico de kop in gedrukt. Die risico's zijn duidelijk benoemd. Zonder flankerend beleid van de gemeente (zie de voorwaarden in hoofdstuk 7.5) – met steun van de stakeholders in Breda - leidt de realisatie van AdLS tot ongewenste effecten. Tot de stakeholders behoren de ontwikkelcombinatie, die de ambities waar moet maken, de ondernemers in de binnenstad die tot gerichte samenwerking moeten komen en de inwoners van Breda en de regioconsument die op hun wensen moeten worden bediend.

Bijlage I Gesprekspartners

College Gemeente Breda	A. Arbouw en C. Meeuwis
Gemeenteraad Breda	Circa 15 vertegenwoordigers
Retail Platform Breda	J. Koniuszek, G. Van Erkel, A. van Dongen H. Nieuwesteeg, E. van den Broek en J. D. Stoon
Kroonenberg Groep	P. Bremmer en O. Nieuwenhuis
Ondernemingsfonds Breda	B. Meeuwsen, V. Rietveld, M. de Jong, P. de Lange, M. Heijboer, C. Bastiaansen
VCOB	Patty Aartsen, K. Sengers, M. Crince, E. van den Broek, R. Uyldert en H. Dijkmans
Gevestigde ondernemers	A. Goos, S. van Aalst en T. Fikken
MAB Development	J. de Vreede, A. Hoftijzer en H. Smit
BRO	F. Wigman
Strabo	H. van Tellingen en J. Verwaaijen
Potentiële kandidaten voor AdLS	Acht ondernemingen