
BINNENSTAD BERGEN OP ZOOM

Beleidsregels

16 maart 2023

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM 16 maart 2023

PROJECT Advies beleidsregels binnenstad Bergen op Zoom
PROJECTLEIDER ing. J.A. van Broekhoven

OPDRACHTGEVER Gemeente Bergen op Zoom
PROJECTNUMMER 20211858

STATUS Definitief





INHOUD

1. Inleiding	4
2. Relatie met bestaand beleid	6
2.1 Visies	6
2.2 Huidige beleid: wat vervalt en wat blijft behouden	7
3. Aanpak	7
3.1 Algemeen	8
3.2 Wonen	8
3.3 Winkels	11
3.4 Horeca	11
3.5 Overige functies	12
3.6 Hardheidsclausule	13
4. Beleidsregels afwijken bestemmingsplan	14
Bijlage 1 Afbakening binnenstad & commercieel centrumgebied	16
Bijlage 2 Beleidskaart	17
Bijlage 3 Indeling horeca categorieën	20

1. INLEIDING

De gemeente Bergen op Zoom heeft te maken met een omvangrijke en structurele leegstand in de binnenstad. Meer dan 20% van het aantal panden en meer dan 30% van het totale beschikbare commerciële oppervlak in het huidige kernwinkelgebied staat leeg. De leegstand wordt veroorzaakt door het veranderende consumentengedrag waardoor de positie van Bergen op Zoom als winkelstad is veranderd en het aantal winkels in dit gebied de afgelopen jaren sterk is teruggelopen. Een groot deel van de niet gebruikte winkelpanden heeft geen andere invulling gekregen en staat leeg, wat een negatief effect heeft op zowel de kwaliteit van het gebied als de belevingswaarde.

Een vitale binnenstad voor Bergen op Zoom is van groot maatschappelijk en economisch belang. Daarom heeft de gemeente Bergen op Zoom, samen met onder andere de provincie Noord-Brabant en een klankbordgroep van betrokkenen uit de binnenstad beleid ingezet om te komen tot een compacter centrum en transformatie van niet gebruikte winkelpanden, met als doel om de leegstand te verminderen en te komen tot een toekomstbestendig en levendig centrumgebied. De binnenstad moet van een 'place to buy' transformeren naar een 'place to be'. Een omslag van vooral winkelen naar een mix van winkelen, horeca en verblijven, wonen en werken is hierbij van groot belang, ook om de kwaliteit en het functioneren van het centrum als commercieel centrum en hart van de stad te versterken.

In tegenstelling tot de verminderde behoefte aan winkels, is er in de binnenstad veel vraag naar wonen. Daarnaast vestigde zich in de binnenstad de afgelopen jaren ook nieuwe horeca en andere functies zoals, kantoor-, leisure-, sport- en ambachtelijke functies.

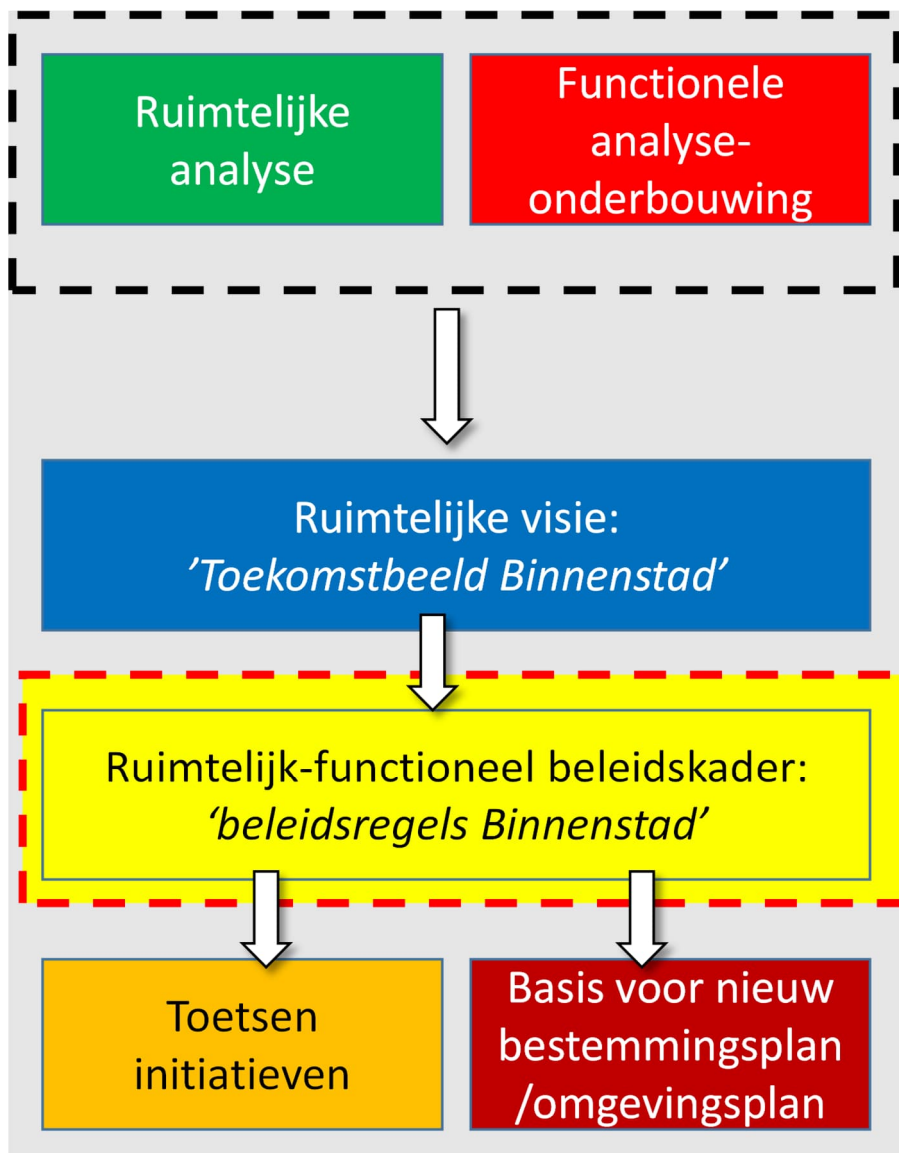
Alle initiatieven moeten momenteel getoetst worden aan het bestemmingsplan binnenstad. Dit is 12 jaar geleden vastgesteld en is gebaseerd op onderzoek dat inmiddels 15 jaar oud is. Dit bestemmingsplan bevat bepalingen die belemmeren dat initiatieven, die vanuit huidig perspectief gewenst zijn, kunnen worden gerealiseerd. Omdat een actueel beleidskader ontbreekt is het niet goed mogelijk om af te wijken van het geldende bestemmingsplan. Hierdoor kunnen enerzijds ontwikkelingen die ongewenst zijn voor het goed functioneren van de binnenstad niet worden tegengehouden, terwijl anderzijds gewenste ontwikkelingen niet mogelijk zijn.

Een nieuwe set beleidsregels vormt een nieuw toetsingskader voor initiatieven. Hierdoor kunnen initiatieven, die vanuit huidig perspectief gewenst zijn, wel worden gerealiseerd, omdat er dan een beleidskader is voor het (onderbouwd) afwijken van het bestemmingsplan binnenstad. Het beleidskader kan ook worden gebruikt als basis voor het aanpassen van het huidige bestemmingsplan binnenstad. Op basis van deze meer actuele juridische regeling zouden dan niet alleen gewenste ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, maar zouden ook ongewenste ontwikkelingen kunnen worden tegengehouden.

De beleidsregels zijn gebaseerd op de visie voor de toekomst van de binnenstad 'Toekomstbeeld Binnenstad'. Deze visie is ruimtelijk uitgewerkt, vanuit met name de veranderde winkelfunctie van het centrum van Bergen op Zoom. Dit om het winkelgebied compacter te maken, de ruimtelijke- en verblijfskwaliteit van de binnenstad te versterken, het gebied te verduurzamen en vergroenen en de woon- en werkfunctie van de binnenstad verder te versterken. Oftewel het transformeren van een belangrijk deel van de binnenstad van een place to buy naar een place to be.

Deze transformatie-opgave is zodanig omvangrijk dat er moet worden nagedacht waar nog het accent op winkelen blijft liggen en waar moet worden nagedacht over alternatieve programmering. Waar wordt straks het winkelen logischerwijs geconcentreerd, waar past een gemengd profiel met meer wonen en andere functies beter? Hoe kan het (compacte) winkelgebied aantrekkelijker worden gemaakt door onder andere horeca concentraties die het winkelgebied opdelen en de belevingswaarde versterken? Welke andere functies zijn wenselijk voor de levendigheid en uitstraling van het centrum?

Deze vragen worden beantwoord en onderbouwd in de uitgevoerde ruimtelijke analyse en in de functionele analyse. De resultaten zijn verwoord in het Toekomstbeeld Binnenstad en uitgewerkt in het actuele beleidskader, waarmee ontwikkelingen die bij deze opgave passen, mogelijk kunnen worden gemaakt.



Ten tijde van het opstellen van deze beleidsregels is de Wet ruimtelijke ordening van toepassing. Daarom wordt in dit document over 'bestemmingsplan' gesproken. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, kan dit worden gelezen als 'Omgevingsplan'.

2. RELATIE MET BESTAAND BELEID

Om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de binnenstad, zijn er sinds het vaststellen van het bestemmingsplan 'Binnenstad' in 2010 verschillende visies opgesteld. Ook zijn voor enkele concrete onderwerpen beleidsregels opgesteld, om als nieuw toetsingskader te kunnen dienen voor het afwijken van het geldende bestemmingsplan. Met het vaststellen van de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad' wordt een actuele integrale visie op het centrumgebied vastgesteld waarmee een deel van eerder opgestelde visies wordt vervangen. De in deze notitie opgenomen nieuwe set beleidsregels komt in de plaats van de bestaande beleidsregels voor de binnenstad. In het navolgende zal worden aangegeven om welke bestaande visies en beleidsregels het gaat, met daarbij de conclusie of deze komen te vervallen of in stand blijven en zijn overgenomen in de nieuwe visie en de uitwerking daarvan in beleidsregels.

2.1 Visies

Toekomstvisie gemeente Bergen op Zoom

In 2021 is door de raad de Toekomstvisie vastgesteld. Hierin wordt een beeld geschetst van de toekomst waarin de binnenstad van hoog niveau is met een compacter winkelgebied en met meer ruimte voor andere bedrijvigheid zoals dienstverlening, horeca, leisure en wonen. Geschetst wordt dat de omgeving van Bergen op Zoom zich uitstekend leent voor toeristische activiteiten, maar dat de ontwikkeling daarvan wordt overgelaten aan de markt. Voorliggende beleidsregels sluiten hierbij aan en geven concreet invulling aan de doelen uit de Toekomstvisie.

Detailhandelsstructuurvisie

In 2016 is door de raad de Detailhandelsstructuurvisie vastgesteld. In deze visie is de gewenste structuur van detailhandel voor de gemeente bepaald. Voor de binnenstad is dit een hoofdwinkelgebied met divers winkelaanbod voor inwoners, regio en toeristisch-recreatieve bezoekers. De nieuwe gebiedsindeling in de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad Bergen op Zoom' en voorliggende beleidsregels zijn hier een nadere uitwerking van, waarbij met name voor het compactere winkelgebied en de indeling in horeca gebieden aangescherpte keuzes zijn gemaakt.

Visie gebiedsprofielen - centrumvisie 2018

In 2018 is de visie gebiedsprofielen vastgesteld. Dit was een uitwerking van de detailhandelsstructuurvisie uit 2016. Deze visie komt te vervallen door de veranderde inzichten over de toekomstige ontwikkelingen. Ook de centrumvisie 2018 komt hiermee te vervallen. De visie 'Toekomstbeeld Binnenstad Bergen op Zoom' komt hiervoor in de plaats.

Woonvisie 'Aangenaam wonen in Bergen op Zoom 2020 – 2024'

De Woonvisie uit april 2020 gaat over heel Bergen op Zoom. Het in deze visie geformuleerde beleid is nog steeds actueel en de hierin geformuleerde uitgangspunten voor de binnenstad zijn uitgewerkt en toegepast in de nieuwe beleidsregels.

2.2 Huidige beleid: wat vervalt en wat blijft behouden

Beleid en regels te vervallen

Nota horecabeleid

De Nota horecabeleid Bergen op Zoom stamt uit 2010. In de Nota horecabeleid staat centraal dat Bergen op Zoom streeft naar een evenwichtige ontwikkeling van de horeca (vestigingsbeleid), met als doel de algehele attractiviteit en leefbaarheid van de stad en de dorpen te vergroten. Daarbij gelden specifiek voor het centrum van Bergen op Zoom de volgende uitgangspunten;

- Het vestigingsbeleid voor horeca gaat uit van clustering;
- Als vanouds is horeca sterker aanwezig in het stadscentrum dan daarbuiten. De nieuwe uitbreidingsruimte voor de komende 5 jaar wordt zoveel mogelijk geclusterd in het stadscentrum.

De situatie van de aanwezige voorzieningen en de marktvrage in de (binnen)stad is nu anders dan ten tijde van vaststelling van de Nota Horecabeleid, 10 jaar geleden. De stad en de binnenstedelijke economie zijn veranderd. Voor het vestigen van horeca in de stad is het uitgangspunt in hoofdlijn nog steeds clustering en dat zo veel mogelijk in het stadscentrum. Ook wordt de lijn voortgezet van het terughoudend omgaan met nieuwe vestigingsmogelijkheden voor horeca.

In de Nota Horecabeleid zijn voor de binnenstad regels opgenomen over vestigingslocaties en horecatypen. Deze sluiten niet meer aan op de huidige stand van de horeca en de actuele verwachtingen over de ontwikkeling van horeca. Daarom komen de regels uit de Nota horecabeleid 2010 te vervallen voor het plangebied.

Beleid en regels te behouden

Leegstaande niet-woonfuncties in de binnenstad (college, februari 2014 en aanvulling 2016):

Deze beleidsregels en de bijbehorende voorwaarden werken goed en sluiten aan op de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad'. Het gaat dan om het in de aanloopstraten of het omzetten van een niet-woonfunctie naar wonen. Ook geven deze beleidsregels in de aanloopstraten de mogelijkheid voor kleinschalige detailhandel aan huis (maximaal 25 m²). De afgelopen jaren hebben verschillende leegstaande (winkel)panden in de binnenstad een nieuwe functie gekregen door toepassing van deze beleidsregels. De beleidsregels 'leegstaande niet-woonfuncties' worden daarom overgenomen in de nieuwe beleidsregels. De gebiedsindeling uit dit beleid vervalt. De nieuwe gebiedsindeling uit de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad Bergen op Zoom' komt ervoor in de plaats.

Leisure en sportfuncties in de binnenstad (college, april 2019):

Deze beleidsregels zijn relatief recent en sluiten goed aan bij de doelen van het 'Toekomstbeeld Binnenstad Bergen op Zoom'. Het mogelijk maken van leisure en sportfuncties draagt namelijk bij aan een grotere diversiteit van functies, die de levendigheid en aantrekkelijkheid van de binnenstad vergroot. De inhoud van deze nota is daarom opgenomen in de nieuwe beleidsregels. De nota Leisure en sportfuncties uit 2019 komt te vervallen.

3. AANPAK

In de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad' (vastgesteld door de raad op 2-2-2023) en de notitie 'Onderbouwing beleidsregels' zijn de trends en ontwikkelingen voor centrumfuncties in beeld gebracht. In de visie is op basis daarvan een nieuwe gebiedsindeling opgesteld voor de verschillende functies in de binnenstad. Het commerciële centrumgebied van de binnenstad bestaat uit een aantal pleinen met een verblijfs- en publieksfunctie en een accent op horeca en cultuur, die worden verbonden door de winkelstraten met (commerciële) publieksfuncties. Dit is een mix van winkels, diensten, maatschappelijke functies en (dag)horeca. Buiten dit commerciële centrumgebied liggen woongebieden en aanloopstraten. Dit zijn gemengde straten met een mix van wonen, diensten en kleinschalige bedrijvigheid. De momenteel aanwezige winkels en horeca in deze aanloopstraten kunnen hier blijven functioneren, maar wanneer deze verdwijnen is transformatie naar andere functies het uitgangspunt.

Om initiatieven die passend zijn binnen deze nieuwe gebiedsindeling te faciliteren en ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, zijn op basis van de visie beleidsregels opgesteld waaraan nieuwe initiatieven getoetst zullen worden. Dit gaat om aanvragen die niet passend zijn in het geldende bestemmingsplan voor het toevoegen van en/of het omzetten naar andere functies. Het gaat om de functies wonen, detailhandel, horeca en overige functies (zoals sport en leisure, dienstverlening, maatschappelijke functies en kleinschalige bedrijvigheid). Deze regels zijn gekoppeld aan de gebiedsindeling van het (nieuwe) commerciële centrumgebied. Dit gebied is aangegeven in bijlage 1 bij de beleidsregels. De beleidsregels worden hierna per functie toegelicht.

3.1 Algemeen

De beleidsregels zijn een afwegingskader om af te kunnen wijken van het geldende bestemmingsplan. Daarmee maken deze beleidsregels ontwikkelingen mogelijk die wel gewenst zijn, maar niet passen in het geldende bestemmingsplan. Het is niet mogelijk met deze beleidsregels ontwikkelingen tegen te houden, die wel passen in het geldende bestemmingsplan, maar inmiddels niet meer gewenst zijn. Ook leiden de beleidsregels niet tot het 'wegbestemmen' van winkels of andere functies. Dit zal, als uitwerking van de beleidsregels, met een afzonderlijke aanpassing van het bestemmingsplan moeten gebeuren.

In de beleidsregels voor de binnenstad worden steeds de volgende vragen beantwoord:

1. Welk gebruik is toegestaan?
2. Waar is dat toegestaan?
3. Onder welke voorwaarden is dat toegestaan?

De grondslag

Voor de toepassing van de beleidsregels wordt uitvoering gegeven aan artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) in combinatie met artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit is de zogenaamde kruimelgevalregeling. De beleidsregels gelden voor de activiteit "het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan" zoals bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo. Meestal gaat de afwijking van het bestemmingsplan tevens gepaard met bouwwerkzaamheden (artikel 2.1 lid 1 onder 1 van de Wabo). Deze bouwwerkzaamheden volgen een eigen spoor en zijn geen onderdeel van deze beleidsregels. Om gebruik te kunnen maken van voornoemde regeling dient een aanvraag om omgevingsvergunning te worden getoetst aan de criteria van de op 27 januari 2015 vastgestelde "Beleidsregels planologische kruimelgevallen" (Kruimelgevallenbeleid). De voorliggende beleidsregels voor de binnenstad zijn een verbijzondering van de "Beleidsregels planologische kruimelgevallen".

3.2 Wonen

Het toevoegen van woningen biedt mogelijkheden om leegstaande winkels te transformeren. Het toevoegen van woningen boven winkels bevordert de levendigheid in het nieuwe commerciële centrumgebied, ook in de avonduren. Ook kan het toevoegen van woningen in bestaande panden bijdragen aan het behoud ervan, wat de (historische) uitstraling van de binnenstad bevordert. Het toevoegen van extra woningen is dus geen doel op zich. De beleidsregels houden ook rekening met het bevorderen van woonkwaliteit en laten het dan ook niet toe om alle grondgebonden woningen of bovenwoningen in de binnenstad te splitsen om extra woningen toe te voegen.

Waar

Binnen het commercieel centrumgebied blijft wonen mogelijk boven winkels of andere voorzieningen. Dat geldt ook voor de horecapleinen. Nieuw is de mogelijkheid om in het commercieel centrumgebied woningen op de begane grond te maken, mits aan de straatzijde een commerciële centrumfunctie behouden blijft. Deze voorwaarde is belangrijk voor het functioneren van het commercieel centrumgebied. Buiten het commercieel centrumgebied is wonen op de begane grond toegestaan, ook aan de straatzijde.

Randvoorwaarden

Minimaal woonoppervlak woning

Uit het Woningbehoefteonderzoek West-Brabant, Tholen en Bevelanden, uitgevoerd door Rigo in 2019, blijkt dat 60 m² tot 65 m² bruto vloeroppervlakte (bvo) qua behoefte de ondergrens is voor appartementen.

- Binnen het nieuwe commerciële centrumgebied is de levendigheid en de ruimtelijke dichtheid het grootst. Daarom is in dat gebied de ondergrens van 60 m² bvo vastgelegd.
- Daarbuiten geldt de ondergrens van 75 m² bvo.

Zo ontstaat een gedifferentieerd aanbod met voldoende woonkwaliteit, aansluitend op de bekende woonwensen, op de kenmerken van het gebied en op de Woonvisie. Het is bekend dat er ook een bepaalde vraag is naar kleinere wooneenheden in de vorm van kamerverhuur. Op dit moment wordt specifiek beleid opgesteld voor deze woonvormen. Wanneer dit gereed is, wordt bezien of het gewenst is om ook kamerverhuur toe te staan in de binnenstad.

Algemene voorwaarden

Naast de regels over de oppervlakte van woningen geldt er een aantal algemene regels. Deze zijn grotendeels overgenomen uit de beleidsregel 'Leegstaande niet-woonfuncties in de binnenstad' (2014/2016). Hierna is steeds cursief de regel genoemd en aansluitend de toelichting op die regel.

a. Er is geen sprake van beperking van de milieuruimte van omliggende functies;

Omliggende functies mogen niet in hun bedrijfsvoering beperkt worden door de realisatie van de woningen. Dat wil zeggen dat het niet gewenst is dat bestaande functies/bedrijven, door de komst van een woning op een locatie waar dat momenteel nog niet is toegestaan, nieuwe maatregelen zouden moeten nemen om te kunnen blijven voldoen aan het Activiteitenbesluit. Op veel plaatsen is in het bestemmingsplan Binnenstad wonen al toegestaan en zullen omliggende niet-woon functies daar dus op grond van het Activiteitenbesluit al rekening mee moeten houden.

b. Woningen zijn uitsluitend binnen het bouwvlak toegestaan;

Het is niet gewenst om het achterterrein in het centrumgebied te bebouwen. Dat wil zeggen niet buiten het bouwvlak zoals dat in het geldende bestemmingsplan is aangegeven.

c. Een woning is in ieder geval deels georiënteerd op de straatzijde, met uitzondering van woningen als bedoeld in 2.1 onder c.

Het is gewenst dat een woning bijdraagt aan de levendigheid van de straat. Deze regel geldt niet voor woningen die in het commercieel centrumgebied achter een winkelruimte worden gerealiseerd. Binnen het commercieel centrumgebied staat het belang van het maken van een goed winkelfront namelijk boven het belang van het maken van een op de straat georiënteerde woning.

d. Iedere woning beschikt over een (gezamenlijke) berging met voldoende afmetingen voor het stallen van fietsen van de bewoners;

Het is wenselijk om bewoners de mogelijkheid te geven hun fietsen te stallen, bij woningen op de verdieping is deze mogelijkheid er namelijk niet altijd.

e. Iedere zelfstandige woning beschikt over een eigen toegang vanaf de openbare weg, al dan niet via een gemeenschappelijk verkeersruimte (niet door de winkel heen), mits dit de cultuurhistorische waarden van een monument en/of het beschermd stadsgezicht niet onevenredig schaadt.

Het is ongewenst om een zelfstandige woning via een winkel te ontsluiten, tenzij het vanuit beeldkwaliteit/cultureel erfgoed niet anders mogelijk is.

f. Iedere zelfstandige woning beschikt over een eigen buitenruimte, mits dit de cultuurhistorische waarden van een monument en/of het beschermd stadsgezicht niet onevenredig schaadt.

Het is zeer wenselijk dat iedere woning over een eigen buitenruimte beschikt. In sommige gevallen is dit echter niet mogelijk door de monumentale status van het pand of met het oog op het beschermd stadsgezicht. In dat geval is het toegestaan om af te wijken van de voorwaarde om in de eigen buitenruimtes te voorzien.

g. Het verhogen van het bestaande pand ten behoeve van woningen is uitsluitend toegestaan in de Sint-Josephstraat aan de oostzijde van deze straat. Daarbij geldt een maximale goothoogte van 10 meter en een maximale bouwhoogte van 14 meter.

Gelet op de ruimtelijke kwaliteit zijn er in de Sint-Josephstraat, aan de oostzijde van de straat, mogelijkheden om panden te verhogen om extra woningen/woonlagen mogelijk te maken. De maximum bouwhoogte is 14 meter.

- h. Er mag geen sprake zijn van nadelige gevolgen voor de karakteristiek van het gebouw. Bij monumenten prevaleert het belang van de monumentenzorg boven het belang van het splitsen van het pand in meerdere woningen;*
In de binnenstad zijn veel gebouwen een rijksmonument of een gemeentelijk monument. Daarnaast is de binnenstad aangewezen als beschermd stadsgezicht. Wanneer er sprake is van monumentale en/of cultuurhistorische waarden kan de bescherming daarvan prioriteit hebben ten opzichte van het belang van de initiatiefnemer tot splitsing van woningen of het initiatief tot het omzetten van een niet-woonfunctie naar wonen.
- i. De woningen moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, rechtens verkregen niveau;*
In het Bouwbesluit zijn kwaliteitseisen opgenomen voor woningen, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van sanitair en voldoende licht en lucht. Wanneer er voor een gebruikswijziging naar wonen alleen een omgevingsvergunning aangevraagd wordt voor het gebruik en niet voor bouwen, vindt geen toets aan het Bouwbesluit plaats. Om de eisen uit het Bouwbesluit bij initiatiefnemers toch onder de aandacht te brengen is deze regel opgenomen. Op deze manier kan een initiatiefnemer vóór de start van de werkzaamheden rekening houden met eisen die gelden voor een woning;
- j. Er wordt bij het omzetten van een niet-woonfunctie naar wonen voldaan aan de bepalingen uit de Nota Parkeernormering of de rechtsopvolger daarvan;*
In de binnenstad is het vaak niet mogelijk om te voorzien in parkeergelegenheid op eigen terrein. Daarom is in de beleidsregels opgenomen dat die regel moet worden uitgelegd conform het bepaalde in de Nota Parkeernormering. Hierin is voor het kernwinkelgebied, waar het werkingsgebied onderdeel van uitmaakt, een regeling opgenomen dat bij functiewisselingen binnen het kernwinkelgebied, zonder uitbreiding geen extra parkeereis aan de orde is. De achterliggende gedachte hiervan is, dat er voor de bestaande hoeveelheid vierkante meters bruto vloeroppervlak binnen het kernwinkelgebied reeds parkeerplaatsen aanwezig zijn. Maatregelen op het gebied van parkeren zijn daarmee niet aan de orde en er wordt geacht aan de parkeernorm te zijn voldaan. Wanneer een bestaande winkelruimte op de begane grond omgezet wordt naar een woning is er sprake van een functiewisseling zonder uitbreiding. Dat past binnen de Nota Parkeernormering;
- k. Bij het splitsen van woningen is de Nota parkeernormering van toepassing, wanneer niet voldaan kan worden aan de voorwaarden in de Nota is een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan Parapluplan parkeren en standplaatsen nodig;*
Wanneer een (boven)woning wordt gesplitst in meerdere woningen is er geen sprake van een functiewisseling, wel van een uitbreiding van het aantal woningen en daarmee van de parkeerbehoefte. Volgens de Nota Parkeernormering is het verplicht parkeerplaatsen te maken voor deze nieuwe behoefte, op eigen terrein. De mogelijkheden daarvoor zijn in de binnenstad beperkt. Voor gevallen waar het niet mogelijk is parkeerplaatsen op eigen terrein te maken geeft de Nota Parkeernormering aan dat het aanleggen van parkeerplaatsen niet verplicht is, wanneer er in de openbare ruimte op een acceptabele loopafstand voldoende capaciteit aanwezig is. Voor wonen is in de Nota Parkeernormering een acceptabele loopafstand van 100 meter aangegeven. Deze afstand is beperkt en er zullen locaties zijn waar er binnen deze afstand geen parkeerruimte beschikbaar is. In de binnenstad als geheel is deze ruimte er wel. In de jaren dat vrijwel alle beschikbare detailhandelsbestemmingen als winkel in gebruik waren, was er voldoende parkeercapaciteit in en rond de binnenstad. Door de grote afname van winkelvloeroppervlak in de binnenstad wordt de parkeerdruk op het gebied lager en ontstaat er ruimte om te verdichten met woningen, zonder dat dit leidt tot een tekort aan parkeerplaatsen in de binnenstad. Zeker omdat de parkeerbehoefte van woningen significant lager ligt dan die van winkels. Daarom is voor het splitsen van woningen gepast om de afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan Parapluplan parkeren en standplaatsen te gebruiken, waarmee afgeweken kan worden van de Nota parkeernormering.
- l. De initiatiefnemer voert een omgevingsdialog met de directe omgeving en overlegt de uitkomsten hiervan bij de aanvraag om omgevingsvergunning.*
De initiatiefnemer dient bij het realiseren van nieuwe of extra woningen een omgevingsdialog te voeren, zodat bij de beoordeling van het initiatief kan worden meegenomen hoe de omgeving een ontwikkeling ervaart.

3.3 Winkels

Omdat in het geldende bestemmingsplan de ruimte voor detailhandel veel groter is dan de behoefte aan winkels, wordt het winkelgebied verkleind. De Sint Josephstraat verandert van kernwinkelgebied in een gemengde centrumstraat. Winkels worden vooral in het verkleinde commercieel centrumgebied geconcentreerd. Buiten dit verkleinde commerciële centrumgebied blijft bestaande detailhandel mogelijk. Wel wordt via het (op termijn) aanpassen van de huidige planologische regeling gestreefd naar het saneren van niet gebruikte plancapaciteit voor detailhandel nadat het gebruik van het pand gedurende 2 jaar anders is geweest dan detailhandel (een andere functie of leegstand). Doel is het stimuleren dat panden buiten het commerciële centrumgebied transformeren naar andere functies dan detailhandel. Het saneren van de niet gebruikte plancapaciteit ('wegbestemmen') gebeurt bij een toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan. Het huidige bestemmingsplan voor de binnenstad bevat veel gemengde bestemmingen, waarin vaak al andere functies dan detailhandel toegestaan zijn. Met de voorliggende beleidsregels worden deze mogelijkheden verruimd.

Uit de bestaande beleidsregel 'leegstaande niet-woonfuncties' uit 2014/2016 wordt de mogelijkheid voortgezet voor kleinschalige detailhandel aan huis in de aanloopstraten. Dit biedt een extra gebruiksmogelijkheid voor leegstaande winkelpanden en draagt bij aan de broedplaatsfunctie die de aanloopstraten ook hebben voor nieuwe ondernemers. Dit biedt de kans 'leven' te behouden in de straten, zonder dat dit concurrerend is richting het nieuwe commercieel centrumgebied. Er wordt een maximum van 25 m² toegestaan voor deze kleinschalige detailhandelsactiviteiten in aanloopstraten en panden met een bestaande winkelpui. Wanneer een pand met winkelpui wordt omgezet naar wonen, kan aan de voorzijde van het pand, direct achter de winkelpui een detailhandelsfunctie behouden blijven. Dit komt de uitstraling en kwaliteit van het pand ten goede.

3.4 Horeca

Vanuit de ambitie zoals beschreven in het 'Toekomstbeeld Binnenstad' om de verblijfskwaliteit van de binnenstad, en vooral het commerciële centrumgebied te versterken, is het gewenst om te komen tot een versterking en differentiatie van het horeca-aanbod. Ten opzichte van het geldende bestemmingsplan wordt beperkt op enkele plekken nieuwe horeca toegestaan, waarbij het bestaande beleid van concentratie wordt voortgezet.

De horeca wordt geconcentreerd op een drietal pleinen, zodat deze elkaar kan versterken en daarmee bijdraagt aan een levendige en aantrekkelijke binnenstad. Vanwege de functie van de horecapleinen is het niet wenselijk daar nieuwe afhaalzaken (categorie 6) mogelijk te maken. Dit geldt ook voor het hele (commercieel) centrumgebied. De sterke verkeer aantrekkende werking is namelijk nadelig voor de verblijfskwaliteit voor zowel bewoners als bezoekers van het centrum. Dat sluit niet aan bij de ambities zoals beschreven in de Visie Binnenstad. Deze vorm van horeca is dan ook niet opgenomen in deze beleidsregels.

- Voor de Grote Markt is dat een voortzetting van de bestaande functie. Het geldende bestemmingsplan laat in elk pand aan de Grote Markt horeca in de zwaarste categorie toe. Op de Grote Markt laat het huidige bestemmingsplan nu ook nog winkels toe. Die mogelijkheid past niet meer bij de gewenste functie van dit plein. Daarom zal deze mogelijkheid bij een toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan verwijderd worden. Voor horeca blijven categorie 1 tot en met 5 (daghoreca, restaurants, cafés, nachthoreca) en categorie 7 (hotel) toegestaan.
- Ook voor het Beursplein is het een voortzetting van de bestaande functie. Aan het Beursplein laat het geldende bestemmingsplan horeca toe in de zwaarste categorie, met horeca in categorie 1 tot en met 5 (daghoreca, restaurants, cafés en nachthoreca) en categorie 7 (Hotel). Op het Beursplein laat het huidige bestemmingsplan nu nog winkels toe. Die mogelijkheid past niet meer bij de gewenste functie van dit plein. Daarom zal deze mogelijkheid bij een toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan verwijderd worden.
- Voor het Gouvernementsplein-Zuivelplein is een versterking van de horeca functie gewenst. Met deze beleidsregels wordt een beperkte toevoeging van horeca toegestaan, op een klein deel van het plein. Het is niet gewenst op dit plein de detailhandelsfunctie te saneren. Als horeca zijn toegestaan categorie 1 en 2 (daghoreca en restaurants), uitsluitend op de begane grond.

Naast deze horecapleinen zijn drie kleinschaliger horecaconcentraties voorzien, waar daghoreca (categorie 1) kan worden toegevoegd:

- aan de Bosstraat-Koningstraat (bij het beeldje van de Vlasbinder)
- Voetboog/Lombardenstraat (Mozes de Hesplein)
- Stationsstraat/Wouwsestraat.

In het geldende bestemmingsplan Binnenstad is in de bestemming Centrum – 1 bij detailhandel ondergeschikte horeca toegestaan. Deze bestemming geldt met name in het huidige kernwinkelgebied. De oppervlakte mag niet meer bedragen dan 10% van het verkoopvloeroppervlak, met een maximum van 25 m². Deze regeling blijft in stand. Met de voorliggende beleidsregels worden ten opzichte van het geldende bestemmingsplan Binnenstad geen extra mogelijkheden geboden voor horeca in het commercieel centrumgebied.

Voor de gebieden buiten de in het voorgaande aangewezen horecagebieden wordt via het (op termijn) aanpassen van de huidige planologische regeling gestreefd naar het saneren van niet gebruikte plancapaciteit voor horeca nadat het gebruik van het pand gedurende 2 jaar anders is geweest dan horeca (een andere functie of leegstand). Doel is het stimuleren dat panden buiten het commerciële centrumgebied transformeren naar andere functies dan horeca. Het saneren van de niet gebruikte plancapaciteit gebeurt bij een toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan.

Om te differentiëren in type horeca aan de pleinen wordt een nieuwe indeling in horecacategorieën aangehouden. In bijlage 3 bij de regels, is de horeca-indeling toegevoegd. Bij het gebruik van deze nieuwe horeca-indeling worden de bestaande begripsbepalingen uit het bestemmingsplan Binnenstad voor horeca en detailhandel toegepast. Dat wil zeggen dat afhaal wordt beschouwd als horeca en niet als detailhandel. In de figuur in bijlage 2 zijn de ligging en de begrenzing van de horecapleinen weergegeven.

Afhalen / bezorgen

De Visie Binnenstad heeft als doel het versterken van de kwaliteit en het verblijfsklimaat in de binnenstad. Deze beleidsregels zijn dan ook bedoeld om ruimte te bieden aan initiatieven die hier aan bijdragen. Enkele onderdelen van een goed verblijfsklimaat zijn verkeersveiligheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid. Zoals hiervoor al benoemd kenmerkt horeca die in hoofdzaak gericht is op afhalen en bezorgen zich door een grote verkeer aantrekkende werking en een grote parkeerdruk. Door het komen en gaan van vervoersmiddelen en het kortdurend parkeren daarvan geeft afhaal- en bezorghoreca grote kans op het in het gedrang komen van verkeersveiligheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid. Dit doet afbreuk aan de verblijfswaarde van de binnenstad. Als de hoofdzaak van de onderneming afhalen en bezorgen is, dan past dat dus niet in de visie voor de binnenstad.

Wanneer een afhaalmogelijkheid een voorziening is voor de bezoeker van de binnenstad en het bezoek ervan vergelijkbaar is met dat aan bijvoorbeeld een winkel, kan het wel bijdragen aan de verblijfswaarde van de binnenstad, ervan uitgaande dat er geen sprake is van het gebruik van voertuigen voor het afhalen.

3.5 Overige functies

Naast winkels, horeca en wonen dragen ook andere functies bij aan de levendigheid en de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Van oudsher zijn in de binnenstad kleinschalige bedrijvigheid, dienstverlening en maatschappelijke functies gevestigd. In het geldende bestemmingsplan Binnenstad zijn in alle Centrum bestemmingen bedrijven in milieucategorie 1 en 2 toegestaan. Dit zijn relatief lichte bedrijven die in een gemengd gebied als de binnenstad goed in te passen zijn bij woningen en andere functies. In de Centrum – 1 bestemming (het huidige kernwinkelgebied) is als extra voorwaarde opgenomen dat aan de voorgevelzijde een ruimte voor detailhanderverkoop in gebruik dient te zijn. Het is gewenst deze voorwaarde in het nieuwe commercieel centrumgebied ook toe te passen. Kleinschalige bedrijvigheid, dienstverlening en maatschappelijke functies passen binnen het 'Toekomstbeeld Binnenstad' en daarom blijven deze functies mogelijk, zowel in het kleinere commerciële centrumgebied als daarbuiten.

De hier beschreven functies worden overal binnen het werkingsgebied van de beleidsregels op de begane grond toegestaan (voor zover het geldende bestemmingsplan het nog niet toelaat). Wel moet de functie passend zijn naast woonfuncties. Dit betekent dat enkel bedrijvigheid met een beperkte milieuruimte mogelijk zal zijn. Naar de maatstaven van het geldende bestemmingsplan betekent dat bedrijvigheid in milieucategorie 1 en 2. Dat is bijvoorbeeld het maken van kleding, een kleine drukkerij, een glas-in-loodzetterij, of (muziek)instrumentenmaker (Bron: Staat van Bedrijfsactiviteiten bij het bestemmingsplan Binnenstad).

In 2019 is beleid vastgesteld waarmee sport- en leisurefuncties worden mogelijk gemaakt in het kernwinkelgebied. Deze regeling wordt in de nieuwe beleidsregels overgenomen, omdat sport- en leisure past bij de ambitie 'aantrekkelijk & levendig' uit de visie 'Toekomstbeeld binnenstad Bergen op Zoom'. In het beleid van 2019 zijn de sport- en leisurefuncties mogelijk gemaakt in het toenmalige kernwinkelgebied. Met de voorliggende beleidsregels worden de sport- en leisurefuncties mogelijk gemaakt in het in de visie 'Toekomstbeeld Binnenstad' nieuw aangewezen commercieel centrumgebied.

3.6 Hardheidsclausule

Deze beleidsregels voor de binnenstad zijn een verbijzondering van de "Beleidsregels planologische kruimelgevallen". De in artikel 16 opgenomen hardheidsclausule van de in 2015 vastgestelde beleidsregels is daarom tevens van toepassing op de "beleidsregels binnenstad". Deze clausule luidt als volgt.

Artikel 16 Hardheidsclausule

Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van het vastgestelde beleid in een concreet geval tot onevenredige gevolgen in verhouding tot de daarmee te dienen belangen kunnen leiden. In het algemeen zal er een beroep op de hardheidsclausule kunnen worden gedaan indien:

1. Er bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd die tot medewerking in afwijking van het beleid noodzakelijk zijn en er geen redelijke alternatieven bestaan om hierin te voorzien, mits de ruimtelijke consequenties beperkt blijven en geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd;
2. Als het verzoek weliswaar niet binnen het geldende beleid past, maar een beleidswijziging als gevolg van het verzoek in de rede ligt;
3. Een verzoek weliswaar past binnen de in dit beleid neergelegde uitgangspunten maar dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, er geen medewerking dient te worden verleend. Voorkomen dient te worden dat de in het beleid neergelegde uitgangspunten als een recht worden toegepast. Aan ieder afwijkingsbesluit gaat een belangenafweging vooraf die in een concreet geval, zelfs als het verzoek past binnen de in dit beleid opgenomen randvoorwaarden, tot weigering van het afwijkingsverzoek kan leiden. Onderkend moet worden dat elk beleid onvoorziene neveneffecten kan hebben. Met een beroep op de hardheidsclausule kunnen onvoorziene onaanvaardbare gevolgen van beleidsregels worden voorkomen;
4. Sprake is van een bijbehorend bouwwerk bij een woning ten behoeve van (mantel)zorg, mits uit een indicatie in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning blijkt dat het treffen van een dergelijke voorziening noodzakelijk is en de afwijking van het bestemmingsplan stedenbouwkundig acceptabel is.

4. BELEIDSREGELS AFWIJKEN BESTEMMINGSPLAN

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. Binnenstad: Het gebied zoals weergegeven op het figuur in bijlage 1.
- b. Commercieel centrumgebied: Het gebied binnen de binnenstad zoals weergegeven op het figuur in bijlage 1.
- c. Horecacategorie: Type horeca volgens de indeling zoals opgenomen in bijlage 3 indeling horecacategorieën.
- d. Horecaplein of secundair horecaplein: Een locatie zoals aangewezen op het figuur in bijlage 2.
- e. Leisure: Het aanbieden en uitoefenen, al dan niet bedrijfsmatig, van activiteiten en/of voorzieningen (actief of passief), ten behoeve van de vrijetijdsbesteding, met bijbehorende ondersteunende horeca, niet zijnde seksinrichtingen, prostitutie, speelautomatenhallen en casino's.
- f. Sport: Al dan niet bedrijfsmatige voorzieningen ten behoeve van de sportbeoefening, alsmede bijbehorende ondersteunende horeca.
- g. Ondersteunende horeca: Met ondersteunende horeca zoals genoemd in 1 e. en 1 f. wordt bedoeld het verkopen van dranken en spijzen voor consumptie ter plaatse waarbij het doel hiervan niet primair is gericht op de horeca-activiteiten, maar dienen ter ondersteuning van – en ondergeschikt zijn aan de hoofdactiviteit en waarbij de oppervlakte van de ondersteunende horeca niet meer mag bedragen dan 30% van het verkoopvloeroppervlak met een maximum van 30 m².

Artikel 2 Wonen

2.1 Woningen binnen het commercieel centrumgebied

- a. Splitsing van een bestaand gebouw in gestapelde woningen is toegestaan;
- b. Een woning heeft een vloeroppervlakte van ten minste 60 m²;
- c. De begane grond mag niet geheel voor wonen worden gebruikt, aan de straatzijde moet een ruimte voor een volwaardige en zelfstandige niet-woonfunctie behouden blijven.

2.2 Woningen buiten het commercieel centrumgebied

- a. Ter vervanging van een niet-woonfunctie in een bestaand gebouw zijn nieuwe woningen toegestaan;
- b. Een woning heeft een vloeroppervlakte van ten minste 75 m²;
- c. Wonen is toegestaan op de begane grond, met uitzondering van het Beursplein.

2.3 Algemene regels bij realiseren van woningen

Bij het realiseren van woningen als bedoeld onder 2.1 en 2.2 gelden de volgende voorwaarden:

- a. Er is geen sprake van beperking van de milieuruimte van omliggende functies;
- b. Woningen zijn uitsluitend binnen het bouwvlak toegestaan;
- c. Een woning is in ieder geval deels georiënteerd op de straatzijde, met uitzondering van woningen als bedoeld in 2.1 onder c.;
- d. Iedere woning beschikt over een (gezamenlijke) berging met voldoende afmetingen voor het stallen van fietsen van de bewoners;
- e. Iedere woning beschikt over een eigen toegang aan de openbare weg al dan niet via een gemeenschappelijk verkeersruimte (niet door de niet-woonfunctie heen), mits dit de cultuurhistorische waarden van een monument en/of het beschermd stadsgezicht niet onevenredig schaadt;
- f. Iedere woning beschikt over een eigen buitenruimte die rechtstreeks vanuit de woning bereikbaar is, mits dit de cultuurhistorische waarden van een monument en/of het beschermd stadsgezicht niet onevenredig schaadt;
- g. Het vergroten van het bouwvolume ten behoeve van woningen is toegestaan in de Sint-Josephstraat aan de oostzijde van deze straat tot een maximale goothoogte van 10 meter en maximale bouwhoogte van 14 meter;

- h. Er mag geen sprake zijn van onevenredig nadelige gevolgen voor de karakteristiek van het gebouw. Bij monumenten prevaleert het belang van de monumentenzorg boven van het belang van het splitsen van het pand in meerdere woningen;
- i. De woningen moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, rechtens verkregen niveau;
- j. Bij het omzetten van een niet-woonfunctie naar wonen wordt voldaan aan de bepalingen uit de Nota Parkeernormering of de rechtsopvolger daarvan;
- k. Wanneer bij het splitsen van woningen niet aan de Nota Parkeernormering kan worden voldaan is een omgevingsvergunning voor afwijken nodig op grond van artikel 4.1.2 van het bestemmingsplan Parapluplan parkeren en standplaatsen;
- l. De initiatiefnemer voert een omgevingsdialoog met de directe omgeving en overlegt de uitkomsten hiervan bij de aanvraag om omgevingsvergunning.

Artikel 3 Detailhandel

Kleinschalige detailhandel aan huis is toegestaan in de aanloopstraten zoals aangegeven op de kaart in bijlage 2. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- a. de activiteit vindt plaats op de begane grond en aan de voorzijde, in een pand met een bestaande winkelpui;
- b. de oppervlakte van de detailhandel bedraagt ten hoogste 25 m²;
- c. er is maximaal één vestiging per op de begane grond aanwezige woning toegestaan;
- d. de woonfunctie blijft behouden.

Artikel 4 Horeca

4.1 Horeca op horecapleinen

- a. Horeca categorie 1 en 2 is toegestaan aan de horecapleinen zoals aangewezen op de kaart in bijlage 2;
- b. horeca is uitsluitend toegestaan op de begane grond.

4.2 Horeca secundaire horecapleinen

- a. Horeca categorie 1 is toegestaan op de locaties aangewezen als secundaire horecapleinen op de kaart in bijlage 2;
- b. horeca is uitsluitend toegestaan op de begane grond.

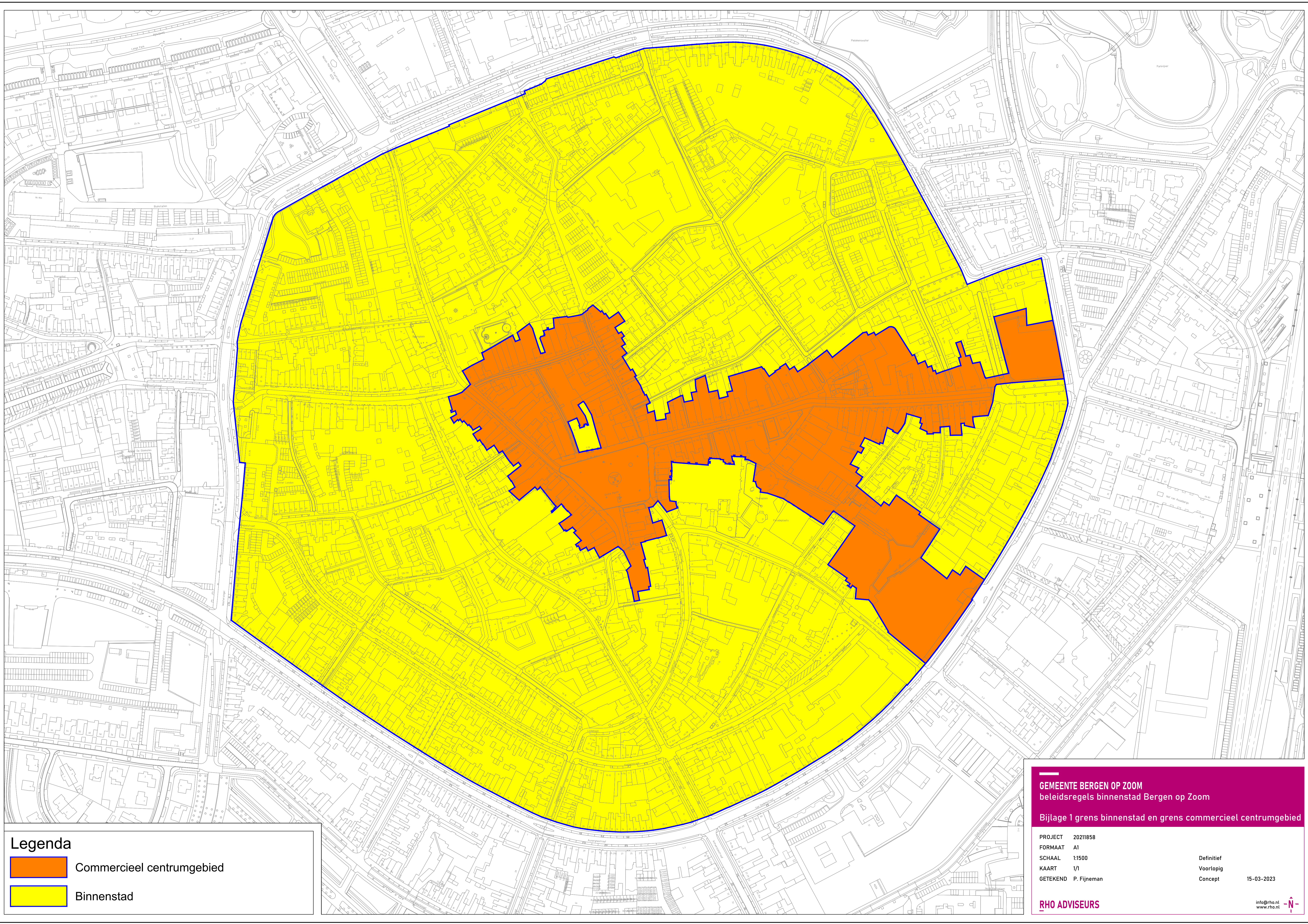
Artikel 5 Overige functies

Sport- en leisurfuncties zijn in het gebied aangewezen als commercieel centrumgebied op de kaart in bijlage 1 toegestaan op de begane grond en de kelder van een bestaand pand waarbij eventuele dienstruimtes wel op de verdiepingen zijn toegestaan:

- a. De horeca-activiteit dient slechts ondersteunend te zijn, zoals bedoeld in artikel 1 onder g.;
- b. Op alle dagen van de week gelden in principe openingstijden van 09:00 tot maximaal 22:00 uur;
- c. Er wordt voldaan aan de Nota Parkeernormering Bergen op Zoom of de rechtsopvolger daarvan;
- d. Er bestaan geen milieukundige belemmeringen, er dient voldaan te worden aan de milieuwetgeving.
- e. Er mag geen onevenredige afbreuk worden gedaan aan het woon- en leefklimaat van aangrenzende gronden en bouwwerken;
- f. Bij wijziging van het gevelbeeld wordt het samenhangend straat- en bebouwingsbeeld niet onevenredig aangetast;
- g. Er mag geen sprake zijn van nadelige gevolgen voor de karakteristiek van het gebouw.



Bijlage 1 Afbakening binnenstad & commercieel centrumgebied



Legenda

- Commercieel centrumgebied
- Binnenstad

GEMEENTE BERGEN OP ZOOM
 beleidsregels binnenstad Bergen op Zoom

Bijlage 1 grens binnenstad en grens commercieel centrumgebied

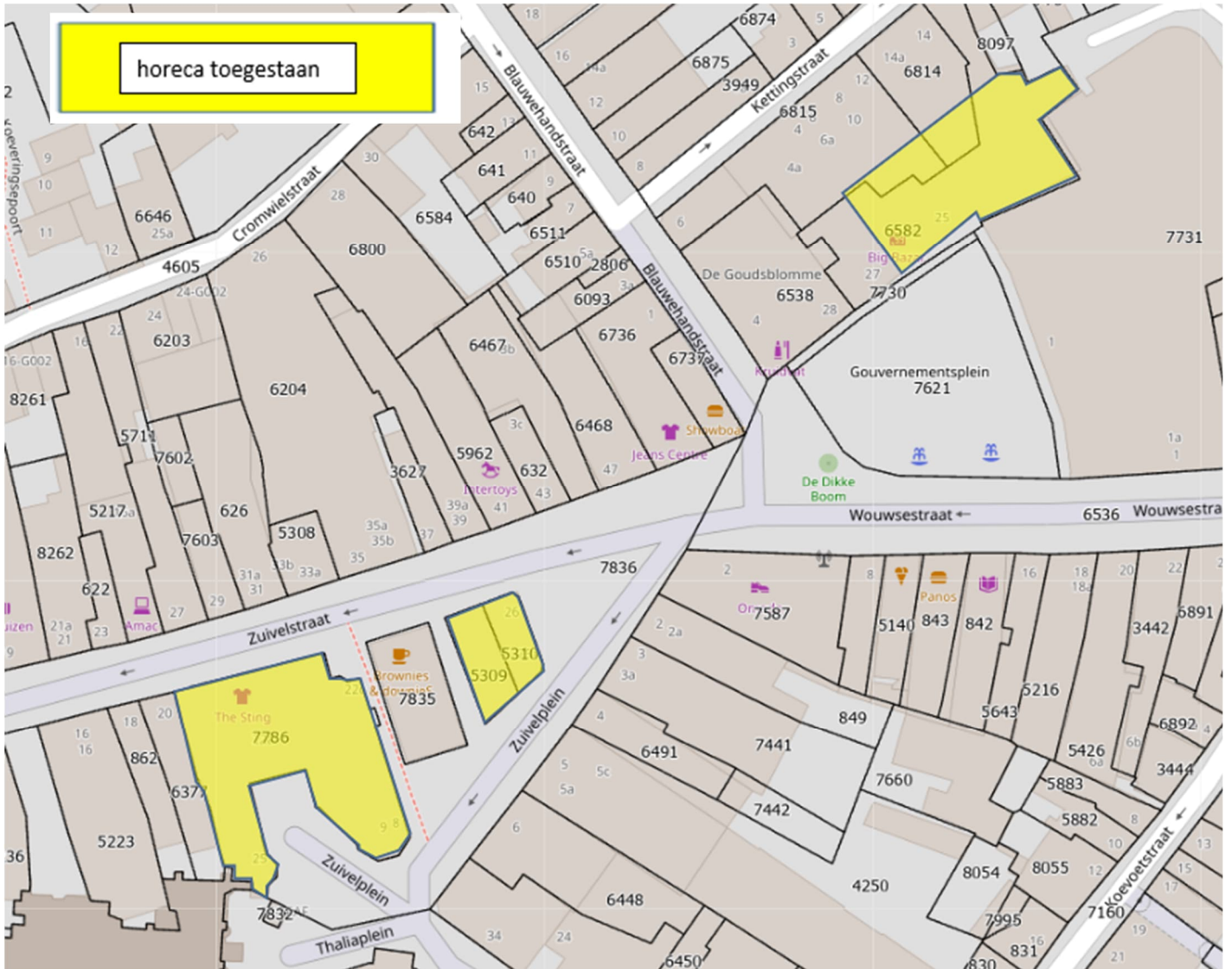
PROJECT	20211858		
FORMAAT	A1		
SCHAAL	1:1500	Definitief	
KAART	1/1	Voortopig	
GETEKEND	P. Fijneman	Concept	15-03-2023

RHO ADVISEURS info@rho.nl
www.rho.nl

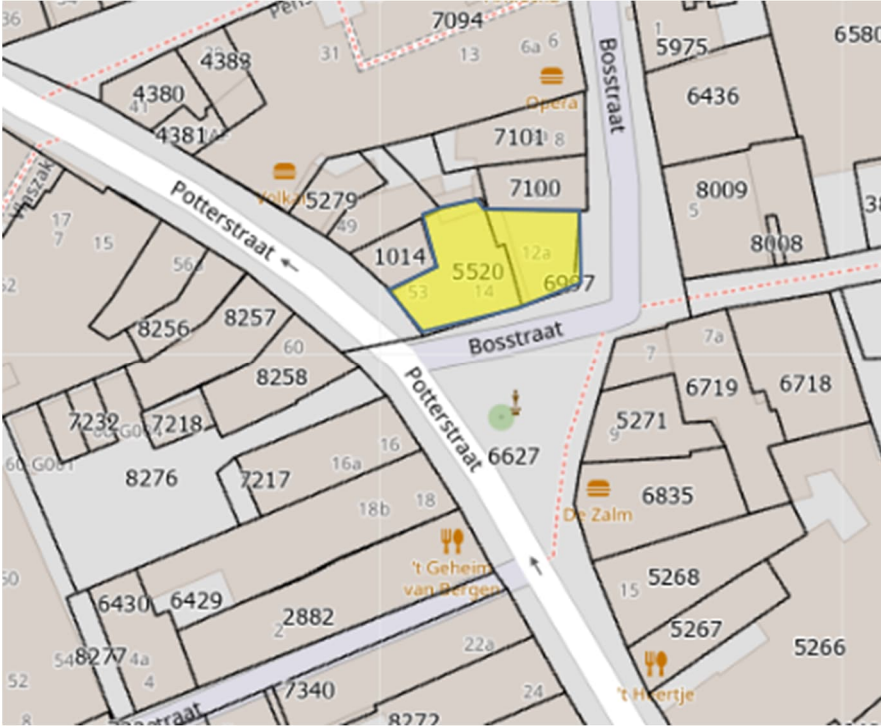
Bijlage 2 Beleidskaart horecapleinen

Op de kaarten is aangegeven waar ten opzichte van de bestemmingen in het geldende bestemmingsplan Binnenstad en verleende vergunningen voor afwijken van dat bestemmingsplan mogelijkheden voor horeca kunnen worden toegevoegd.

Kaart 2A: Horecaplein Gouvernementsplein / zuivelplein

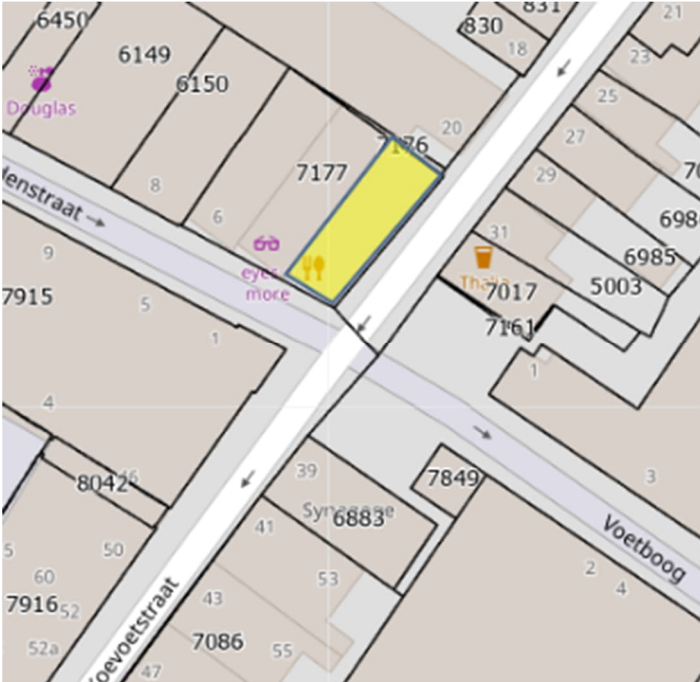


Kaart 2B: Secundair horecaplein Bosstraat



horeca toegestaan

Kaart 2C: Secundair horecaplein Lombardenstraat / Koevoetstraat



horeca toegestaan

Kaart 2D secundair horecapplein Stationsstraat / vd Rijtstraat



horeca toegestaan

Bijlage 3 Indeling horeca categorieën

Horeca 1

Een zelfstandig winkelondersteunend daghorecabedrijf, dat in hoofdzaak is gericht op het verstrekken van maaltijden of drank aan winkelend publiek voor consumptie ter plaatse. De aard en omvang van de bedrijfsactiviteit dienen te passen binnen een gebied, waarbij een sluitingstijd geldt van 19.00 uur. Een afhaalmogelijkheid kan hier onderdeel van zijn, wanneer deze gericht is op winkelend publiek en het niet leidt tot een verkeer (voertuigen) aantrekkende werking.

Horeca 2

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse (restaurant), met als nevenactiviteit het verstrekken van dranken.

Horeca 3

Combinatie van restaurant (horeca 2) en café (horeca 4).

Horeca 4

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van (alcoholhoudende) dranken voor consumptie ter plaatse (café, bar).

Horeca 5

Discotheek, bar-dancing, partycentra.

Horeca 6

Een horecabedrijf met als hoofddoel verstrekken van bereide kleine etenswaren, al dan niet voor consumptie ter plaatse, die snel bereid worden en met hoge bezoekfrequentie en bijbehorende verkeers-/publiek aantrekkende werking en verschijningsvorm (zoals fastfoodrestaurant, fastfoodbezorging/afhaal).

Horeca 7

Hotel