

Beleid leegstaande niet-woonfuncties in de Binnenstad

Aanleiding

In een aantal (aanloop) straten in de binnenstad is langdurig leegstand aanwezig. Het gaat hier om panden met een detailhandelfunctie op de begane grond. Met pandeigenaren en ondernemers wordt gezocht naar mogelijke oplossingen. Er zijn inmiddels een aantal verzoeken ingekomen om de niet-woonfunctie op de begane grond te wijzigen naar wonen. De leefbaarheid en de kwaliteit van de binnenstad nemen toe bij omschakeling van leegstand naar wonen. De oplossingsrichting voor leegstandsproblematiek begint bij het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Waarbij centraal staat dat ondernemers en pandeigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen bedrijfsvoering. De gemeente heeft hierbij een faciliterende rol en stelt richtinggevende kaders. In deze nota worden de kaders omschreven.

Nieuwe ontwikkelingen

De uitbreidingsruimte voor winkelaanbod in de binnenstad van Bergen op Zoom is beperkt. De ontwikkelingen in de detailhandel gaan echter heel snel. Winkelformules komen en gaan en nieuwe winkelconcepten worden geïntroduceerd. Deze vernieuwing houdt winkelgebieden interessant voor de consument. Bergen op Zoom moet deze vernieuwing faciliteren om een goede voorzieningsstructuur te behouden en de concurrentiepositie te versterken. In dit verband geldt dat kwaliteit boven kwantiteit gaat. Maar het is wel van groot belang dat de vernieuwing op de juiste plek binnen de detailhandelstructuur plaats vindt. Om ongewenste ontwikkelingen voor het bestaande aanbod te voorkomen, worden nieuwe detailhandelsinitiatieven getoetst op de toegevoegde waarde voor de detailhandelsstructuur.

Aansluiting bij bestaand beleid

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot detailhandel staat beschreven in de 'Beleidsvisie Detailhandel Kernwinkelgebied Binnenstad 2009-2014'. Deze is door de gemeenteraad vastgesteld op 29 januari 2009. Hierin wordt verwezen naar de 'Nota Detailhandel 2003'. In 2010 is er een "Visie op ontwikkelingsrichting detailhandel binnenstad Bergen op Zoom" door ruimtelijke adviesbureau BRO opgesteld. Deze visie is afgerond, maar niet vastgesteld. De uitgangspunten van deze visie zijn in deze nota verwerkt.

De versterking van de centrumfunctie van de binnenstad staat in het beleid centraal. Het centrum dient zich qua aanbod, uitstraling en comfort positief te onderscheiden van de wijk- en buurtcentra en minimaal concurrerend te zijn met vergelijkbare binnensteden in de regio. Met een aangenaam vestigingsklimaat en een toename van het aantal bezoekers van binnen en buiten de regio. Hiervoor is een opwaardering van het kernwinkelgebied en een versterking van de functie van de binnenstad als regionaal koopcentrum nodig.

In de "Visie op ontwikkelingsrichting detailhandel binnenstad Bergen op Zoom" is beschreven dat de bestaande hoofdwinkelstructuur goed is te noemen. De structuur is de kracht van de binnenstad van Bergen op Zoom en biedt een goed uitgangspunt. Op bepaalde punten zijn er binnen de bestaande structuur kansen voor versterking.

De volgende uitgangspunten vanuit de Nota Detailhandel gelden nog steeds:

1	Een compact en beloopbaar winkelgebied, duidelijk herkenbare deelmilieus, combinatie functies en een aantrekkelijk verblijfsklimaat
2	In het centrum wordt het aanbod van niet-dagelijkse goederen zoveel mogelijk geconcentreerd .

3	Dagelijkse artikelen kunnen verspreid in het centrum worden aangeboden. Het supermarktaanbod wordt geconcentreerd aan de uiteinden van het kernwinkelgebied , op goed bereikbare locaties met voldoende parkeergelegenheid.
4	Dienstverlening wordt bij voorkeur aan de randen van het kernwinkelgebied gesitueerd.
5	Stimuleren van de combinatie van functies in het centrum (horeca, detailhandel, wonen en leisure), die zorgen voor levendigheid.
6	In de aanloopstraten waar reeds sprake is van meerdere winkels, wordt een juiste balans nagestreefd inzake winkels, andere niet-woonfuncties en de woonfunctie, waarbij terughoudendheid wordt betracht inzake nieuwvestiging van winkels. Aanloopstraten worden betrokken bij de ontwikkelingen in de binnenstad, afgestemd op de beoogde concentratie van de detailhandel in het centrumgebied zelf.
7	Toeristisch-recreatieve mogelijkheden beter benutten.
8	Grootschalige detailhandel moet bij voorkeur in de binnenstad of aan de centrumring gevestigd worden. Locaties buiten de binnenstad dienen gerealiseerd te worden op kruispunten van het radiale wegensysteem en de ring (voorbeeld Konijnenburgweg). Er wordt uitgegaan van een minimale maat van 500 m ² vvo. In de binnenstad zijn units van deze maat over het algemeen niet beschikbaar. <i>Een specifiek cluster van grootschalige detailhandelsvoorzieningen (GDV) is niet gewenst.</i>

In de "Visie op ontwikkelingsrichting detailhandel binnenstad Bergen op Zoom" zijn de volgende acties en maatregelen om te komen tot uitvoering benoemd:

1	Optimalisering van de verbindingen tussen de deelgebieden in de binnenstad, met heldere zicht- en looppunten.
2	Realiseren van aantrekkelijke aanlooproutes naar het winkelgebied, met name vanaf de bronpunten zoals de parkeervoorzieningen en het station.
3	Nieuwe ontwikkelingen moeten zoveel mogelijk plaatsvinden in bestaand winkelgebied en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de winkelstructuur. Het evenwicht in het centrum moet bewaard blijven
4	Er wordt kritisch gekeken naar ontwikkelingen buiten de binnenstad. Deze mogen geen bedreiging vormen voor de functie van de binnenstad.
5	Voor het vestigen van perifere, grootschalige en reguliere detailhandel in te ontwikkelen gebieden gelden de volgende restricties : <i>Indien zeer grootschalig aanbod, ruimtelijk aantoonbaar, niet inpasbaar is en wel een belangrijke toevoeging voor de verzorgingstructuur vormt, zou een locatie buiten het centrum in beeld kunnen komen. De toevoeging van grootschalig winkelaanbod op dergelijke locaties dient meerwaarde te hebben. Daarom dient de marktbehoefte te worden aangetoond en dient tevens inzichtelijk gemaakt te worden wat de effecten zijn op de winkelstructuur en de binnenstad in het bijzonder.</i>

6	Het Vierkantje en de aanloopstraten hebben een eigen karakter. Leegstand vormt echter een gevaar. Doelstelling is om met gericht beleid de kwaliteit van deze gebieden te versterken .
7	In de aanloopstraten Bosstraat, Steenbergsestraat en Lievevrouwestraat moet een juiste balans worden nagestreefd inzake winkels, niet woonfunctie en woonfunctie. Er moet terughoudend worden omgegaan met nieuwvestiging van winkels.

Project TEAM BINNENSTAD

Bovenstaande (actie) punten worden binnen het project Team Binnenstad opgepakt. Punt 6 en 7 worden in deze nota verder uitgewerkt. Uit bovenstaande analyse van bestaand beleid is duidelijk geworden dat aandacht voor de leegstand nodig is om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het centrum te waarborgen. Dat betekent dat we in de praktijk flexibel moeten inspelen op ongewenste situaties en- passend binnen onze visie- aanvullend beleid moeten formuleren, dat zorgt dat we initiatieven van particulieren kunnen faciliteren en zo mogelijk aanjagen.

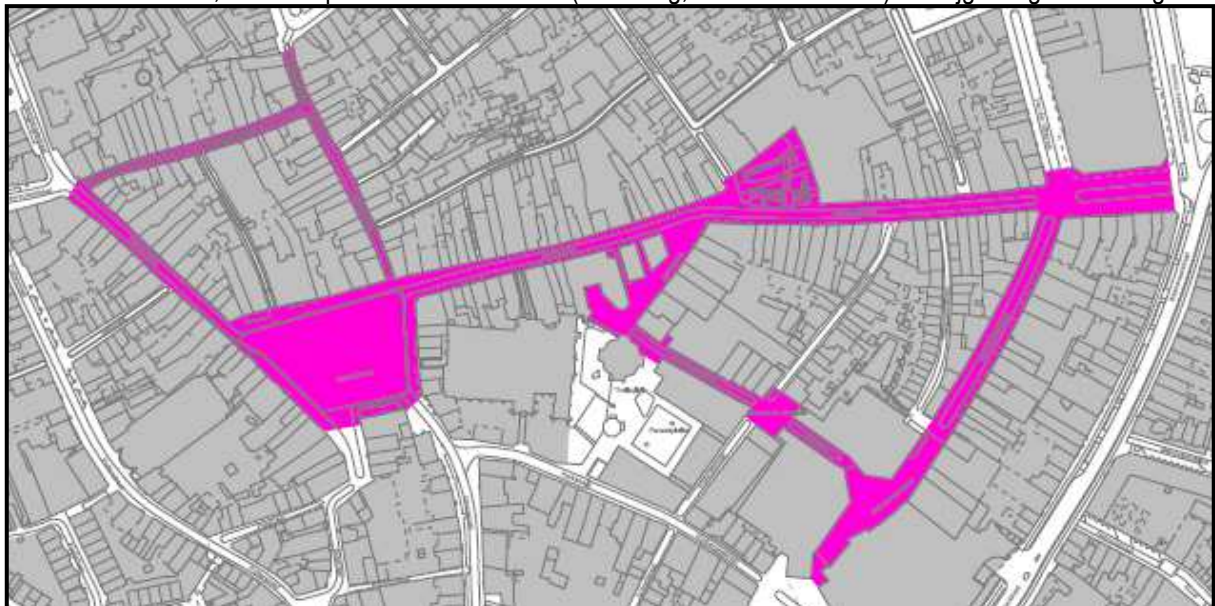
Binnen deze nota worden de volgende straten als aanloopstraten benoemd.

Aanloopstraten:

Stationsstraat-West Lievevrouwestraat Steenbergsestraat Bosstraat en Korte Bosstraat

Kernwinkelgebied

Het kernwinkelapparaat vormt een gesloten winkelcircuit en bestaat uit Het vierkantje (Fortuinstraat, Grote Markt, Kortemeestraat, Kremerstraat), de Zuivelstraat (incl. Zuivelplein), Wouwsestraat, gedeelte Stationsstraat/West, Sint Josephstraat en de Parade (Voetboog, Lombardenstraat.) Zie bijgevoegde tekening.



Figuur: Kernwinkelgebied

Aanloopstraten mix van functies en broedplaatsfunctie

Het kernwinkelgebied kent diverse entreegebieden, dan wel aanloopstraten. Zowel de Lievevrouwestraat, als de Steenbergsestraat komen uit in Het Vierkantje. De detailhandelsfunctie van deze straten is zwak en er is leegstand. Het historische karakter van de straten creëert echter een aangenaam verblijfsklimaat. Zo is het historisch stadspaleis Het Markiezenhof gesitueerd in de Steenbergsestraat. De Bosstraat, inclusief Korte

Bosstraat, fungeert als aanloopstraat naar de Grote Markt. Ook hier zijn veel langdurig leegstaande winkelpanden een probleem (op dit moment 26 van de 41). Naast winkels op het gebied van woondecoratie, mode en andere gespecialiseerde zaken, is er veel horeca aanwezig. Leegstand neemt steeds verder toe en verpaupering ligt op de loer. De variëteit in aanbod, kwaliteit en prijssegment van de zaken in dit aanloopgebied is groot, waardoor dit gebied een onduidelijk profiel heeft. De Grote Markt vormt een natuurlijke barrière voor de Vlaszak en omgeving Bosstraat. Samen met de pandeigenaren van de Bosstraat is er een 'pilotproject' opgestart om het gewenste profiel te bepalen. Wanneer het project succesvol verloopt, wordt dit ook bij andere aanloopstraten opgestart. Het bieden van ruimte voor enige winkelvestiging in de aanloopstraten is nodig, omdat deze straten onmiskenbaar een broedplaatsfunctie vervullen voor winkels die vervolgens geschikt zijn, na enige tijd, voor vestiging in het centrumgebied. Ook is het centrumgebied niet geschikt voor alle soorten winkels.

Kleinschalige detailhandel bij wonen

Voor de aantrekkelijkheid van de stad is het belangrijk dat de aanloopstraten hun 'broedplaatsfunctie' behouden. Vanuit de ontwikkelingen binnen winkelconcepten (webwinkel e.d.) is er behoefte ontstaan aan kleinschalige detailhandelsactiviteiten bij de woning. Dit valt niet binnen de regeling van huisgebonden beroepen. Bij deze ontwikkeling behoudt je 'leven' in de straten, zonder dat dit concurrerend is richting het kernwinkelgebied. 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 er vooraan de winkelpui een functie behouden blijven. Dit komt de uitstraling en kwaliteit van het pand ten goede.

De kaders

Om medewerking te verlenen aan verzoeken om de niet-woonfunctie op de begane grond te wijzigen naar wonen zijn er voor de hele binnenstad de volgende voorwaarden opgesteld:

1. Deze regeling geldt uitsluitend voor panden gelegen in het bestemmingsplan Binnenstad en Beschermd Stadsgezicht.
2. Deze regeling geldt niet voor panden gelegen in het kernwinkelgebied, Grote Markt (zie tekening) en Beursplein.
3. Het gaat om een opwaardering van bestaande panden; hierdoor hoeft er geen bijdrage in het fonds stedelijke herstructurering te worden betaald.

Voorwaarden uit wijzigingsbevoegdheid bestemmingsplan 'Binnenstad' splitsing in gestapelde woningen:

- a. Er mag geen sprake zijn van nadelige gevolgen voor de karakteristiek van het gebouw; bij monumenten dient dit te blijken uit een bouwhistorisch onderzoek.
- b. Ten behoeve van het parkeren, of stallen van auto's moet in voldoende mate worden voorzien in relatie tot de ontheffing.
- c. Per verdieping mag ten hoogste één woning gerealiseerd.

Deze voorwaarden worden als volgt aangevuld:

- d. Het gaat om een splitsing in gestapelde woningen van een bestaand gebouw.
- e. Een niet woonfunctie op de begane grond wordt mag worden omgezet naar wonen met de aanduiding gestapeld.
- f. Er mag maximaal 1 extra woning op de begane grond worden gerealiseerd.
- g. De woning moet binnen het bouwvlak zijn gelegen.
- h. Buiten het bouwvlak mag maximaal 75% van het perceelsgedeelte bebouwd zijn ten behoeve van de woning. *In situaties, waarbij het perceelsgedeelte buiten het bouwvlak reeds voor meer dan 75% is bebouwd, is de voorwaarde dat niet meer dan 75% van dit perceelsgedeelte bebouwd mag zijn, niet van toepassing*;
- i. De niet- woonfunctie wordt beëindigd.
- j. De niet-woonfunctie wordt wegbestemd. *Dit is enkel van toepassing indien er detailhandelsmogelijkheden dan wel horecamogelijkheden op het pand van toepassing zijn*.

- k. Een kleinschalige detailhandel van maximaal 25m² op de begane grond is toegestaan bij aanloopstraten en bij panden met een bestaande winkelpui. Deze niet- woonfunctie mag uitsluitend worden uitgeoefend op de begane grond met behoud van de woonfunctie.
- l. Een karakteristieke winkelpui moet behouden blijven in de nieuwe woonsituatie.
- m. De woning moet voldoen aan de eisen uit het bouwbesluit rechtens verkregen niveau.

(* aanpassing op basis van collegebesluit d.d. 19 juli 2016 met nummer BW16-00618)

Afstemming met overig beleid

Deze regeling past binnen de uitgangspunten van het beleid voor de binnenstad. Wanneer er verzoeken binnen komen, die niet passen binnen de vastgestelde kaders, worden deze individueel getoetst.

Beleidsplan Wonen

De verwachting is dat er per jaar 5 tot 10 van deze verzoeken voor functiewijziging worden gedaan. Wanneer er verzoeken binnenkomen voor meerdere woningen per pand, worden deze apart beoordeeld. Op dit moment heeft de gemeente een zeer ambitieus woningbouwprogramma; nieuwe initiatieven voor woningbouw worden geweigerd, mits zeer goed onderbouwd kan worden wat zij bijdragen aan de leefbaarheid. Momenteel wordt het beleidsplan Wonen "Goed Wonen voor Iedereen" (2011) geactualiseerd. Een belangrijke aanpassing in dit beleid is, dat er meer flexibiliteit moet worden geboden bij gewenste woningbouwinitiatieven, waarbij vooraf voorwaarden c.q. specifieke gebieden worden benoemd, wanneer flexibeler met initiatieven wordt meegewerkt. Bijdrage aan de economische vitaliteit en leefbaarheid van het kernwinkelgebied kan een voorwaarde zijn; de binnenstad zoals gemarkeerd in dit beleid een specifiek gebied. Vaststelling van het beleidsplan is voorzien in februari 2014. Daarin wordt het voorstel om mee te werken aan particuliere initiatieven in de binnenstad (onder bovengenoemde voorwaarden) meegenomen.

Nota Parkeernormering

Qua parkeernormering kunnen de vereiste parkeerplaatsen voor de toegevoegde woningen 'weggestreept' worden tegen de parkeerplaatsen die voor de 'oude' bestemming nodig waren. Dit betekent dat voor de woningen geen extra parkeerplaatsen in de openbare ruimte worden gerealiseerd. De locatie van parkeren verandert wel, omdat de 'parkeer' doelgroep verandert. Bij de detailhandelsbestemming gaat het om parkeren door bezoekers, die hun parkeergelegenheid kunnen vinden in met name de parkeergarages en -terreinen. Bewoners dienen een parkeervergunning aan te vragen voor het gereguleerd gebied, waarmee zij in een toegewezen sector kunnen parkeren (voornamelijk woonstraten).

Financiële consequenties

Omdat de functiewijziging op verzoek van de pandeigenaar gebeurt is er geen sprake van planologische schade. De kosten voor de procedure zijn voor rekening van de verzoeker.

Subsidieregeling gevels

De straten zijn gelegen binnen het Beschermd Stadsgezicht en bij verbeteringen aan de gevel kan worden aangesloten bij bestaande subsidieregelingen mits geen erfoegd waardes teniet worden gedaan. Het streven is er naar de woonkwaliteit van de gevels die er oorspronkelijke waren te reconstrueren. Vaak is de onderpui geamputeerd van de bovenpui en is er een niet passende onderpui als winkel onder de bovenpui geplaatst. Twee verschillende werelden verwerkt in een voorgevel. Het gevelbeeld maar zeker ook de straatwand zal met deze ingreep aan kwaliteit winnen en meer passend zijn in het Beschermd Stadsgezicht. De subsidie regeling waar een beroep op kan worden gedaan is de ISV regeling stimulering voorgevels van panden niet zijnde rijks- of gemeentelijke monumenten gelegen in de beschermde stadsgezichten. De regeling hiervoor loopt af in 2014 er is verzocht voor een verlenging voor een periode van 3 jaar waarbij de bestaande subsidiepot zal worden aangevuld met gelden uit de ISV reserves.

Regionale afstemming

In deze nota stellen wij de voorwaarden voor het omschakelen van leegstand (niet-woonfuncties) naar woonfuncties in de binnenstad. Dit voorstel past binnen de ambitie van de gemeente om ongewenste effecten van leegstand (in breder verband) tegen te gaan. Ook in provinciaal en regionaal verband heeft de aanpak van leegstandontwikkeling aandacht. Momenteel wordt gewerkt aan een herijking van regionale visie detailhandel,

waarin het aandragen (kennisdeling) van mogelijke maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten van structurele leegstand onderdeel van regionaal beleid is.