RMD26-0001

Raadsmededeling

Datum	13 januari 2026	Nr.	RMD26-0001
Van	Het college van B&W	Contactpersoon: de heer L.A.M. Kuijpers MSc Email: b.kuijpers@bergenopzoom.nl	
Aan	De raads- en burgerleden		
Portefeuillehouder(s)	Dhr. D.P.E. Hopmans		
Onderwerp	Afweegkader Commerciële Voorzieningen	Doel	☑ Oordeelsvorming/Peilen van gevoelens ☐ Zienswijzen/wensen en bedenkingen

Geachte raad en burgerleden,

Graag leggen wij u het concept Afweegkader Commerciële Voorzieningen voor en vragen wij de gemeenteraad om richting te bepalen op de volgende punten:

1. De uitwerking van het Afweegkader Commerciële Voorzieningen, in het bijzonder de vertaling van de door de raad vastgestelde visies in stap 3;
2. De gewenste mate van flexibiliteit bij het vestigen van horeca in de binnenstad.

Inleiding

De gemeente Bergen op Zoom wil een levendige en toekomstbestendige economie stimuleren, met ruimte voor ondernemerschap en initiatieven die inspelen op de wensen van bewoners, bezoekers en de markt. In de Pijlervisie Economie (oktober 2024) is de ambitie vastgelegd om winkels, horeca en supermarkten de mogelijkheid te geven zich te ontwikkelen op basis van maatwerk. Daarbij wordt per initiatief beoordeeld of een ontwikkeling passend en wenselijk is binnen de lokale context.

"Winkels, horeca en supermarkten krijgen de mogelijkheid om in te spelen op de wensen van gebruikers, klanten en de markt. Dit betekent dat per initiatief beoordeeld wordt of de ontwikkeling passend is (maatwerkaanpak). We maken duidelijke spelregels (afweegkader) vooraf." – Pijlervisie Economie, 2024

Het afgelopen jaar hebben we gewerkt aan de uitwerking hiervan en is het concept Afweegkader voor Commerciële initiatieven opgesteld welke is bijgevoegd als bijlage.

Wanneer een commercieel initiatief wordt ingediend, wordt dit eerst getoetst aan het geldende omgevingsplan. Indien het initiatief niet past binnen het omgevingsplan, moet worden beoordeeld of het initiatief op de betreffende locatie wenselijk en passend is. Deze beoordeling vindt plaats via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De centrale toets daarbij is of het initiatief leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL), zoals bedoeld in de Omgevingswet. ETFAL houdt in

dat het bevoegd gezag een integrale belangenafweging maakt, waarbij wordt gekeken of een functie op een specifieke locatie in balans is met andere functies en belangen in de omgeving. Daarbij worden niet alleen ruimtelijke en milieukundige aspecten betrokken, maar ook sociale en economische belangen, voor zover deze ruimtelijk relevant zijn. Bij deze beoordeling toetsen we bijvoorbeeld ook relevant gemeentelijk beleid.

Bij de vaststelling van de Pijlervisie Economie zijn enkele concrete beleidsinstrumenten, zoals de Detailhandelsvisie en de Nota Horeca, komen te vervallen. Hierdoor ontbreekt voor een groot deel van het gemeentelijk grondgebied een specifiek beleidskader voor de beoordeling van initiatieven voor commerciële voorzieningen. De bestaande Beleidsregels BOPA en de Beleidsregels Binnenstad bieden hiervoor slechts in beperkte mate richting.

Om deze leemte te vullen is het afgelopen jaar gewerkt aan het Afweegkader Commerciële Voorzieningen. Dit afweegkader biedt zowel initiatiefnemers als de gemeente duidelijke en transparante handvatten om commerciële initiatieven te beoordelen op hun economische wenselijkheid, als onderdeel van de bredere ETFAL-afweging. Het afweegkader richt zich daarmee op de economische component van de beoordeling en draagt bij aan een consistente en uitlegbare besluitvorming.
Het Afweegkader Commerciële Voorzieningen bestaat uit drie stappen:

1. Is er binnen het betreffende voorzieningensegment voldoende marktruimte, of is sprake van (dreigend) overaanbod?
2. Sluit de voorziening aan bij de actuele of toekomstige behoefte van inwoners en bezoekers?
3. Past het initiatief binnen het vigerende beleid?

Naast deze economische beoordeling vindt altijd een afzonderlijke ruimtelijke toets plaats. Deze ruimtelijke toets maakt eveneens onderdeel uit van de ETFAL-beoordeling en ziet op de ruimtelijke en milieukundige effecten van het initiatief, zoals de inpassing in de omgeving, effecten op wonen, verkeer, parkeren, leefbaarheid en milieuruimte. Deze ruimtelijke toets valt buiten het Afweegkader Commerciële Voorzieningen, maar is noodzakelijk voor een volledige en integrale beoordeling van een initiatief.

Het Afweegkader is van toepassing op nieuwe vestigingen en uitbreidingen van commerciële voorzieningen, waaronder supermarkten, detailhandel, horeca, cultuur-, dienstverlenings- en sportfuncties, die niet passen binnen het omgevingsplan. Dit geldt zowel voor bestaande gebouwen als voor nieuwbouw en voor het gehele grondgebied van de gemeente Bergen op Zoom, inclusief de binnenstad en het buitengebied.

Tot slot is van belang dat het Afweegkader aansluit bij het bestaande gemeentelijke beleid, waaronder de Omgevingsvisie, de Pijlervisie Economie, de Visie Toekomstbeeld Binnenstad en de Visie Buitengebied. Het Afweegkader introduceert geen nieuwe beleidskaders, maar geeft een nadere uitwerking en concretisering van reeds vastgestelde beleidsdoelen. Waar nodig kan worden teruggevallen op de onderliggende beleidsdocumenten of wordt maatwerk toegepast bij initiatieven die niet expliciet in het Afweegkader zijn opgenomen. Voor initiatieven die niet passen binnen het omgevingsplan blijft een afwijking via een BOPA noodzakelijk, waarbij altijd een volledige ruimtelijke beoordeling plaatsvindt.

Gemeente Bergen op Zoom

RMD26-0001

Raadsmededeling

Vraag 1
Kan de gemeenteraad zich vinden in de uitwerking van het Afweegkader Commerciële Voorzieningen, en met name in de wijze waarop onder stap 3 de door de gemeenteraad vastgestelde visies en beleidskaders (zoals de Omgevingsvisie, Pijlervisie Economie en de visies voor binnenstad en buitengebied) zijn uitgewerkt en betrokken bij de beoordeling van commerciële initiatieven? Met deze vraag wordt u gevraagd te bevestigen dat de in het afweegkader opgenomen beleidsmatige toets aansluit bij de kaders en uitgangspunten die de raad eerder heeft vastgesteld, en dat deze op een juiste en herkenbare wijze zijn vertaald naar de dagelijkse besluitvorming over commerciële initiatieven.

Horeca in de binnenstad
Tijdens de behandeling en totstandkoming van de visie *Toekomstbeeld Binnenstad* speelde de coronapandemie een bepalende rol. In die periode lag de nadruk begrijpelijkerwijs op het behoud van bestaande ondernemers en het voorkomen van extra onzekerheid in een toch al kwetsbare markt. Striktere en voorspelbare regelgeving bood destijds rust en stabiliteit, zowel voor ondernemers als voor de leefomgeving. De situatie is inmiddels veranderd. De coronaperiode ligt achter ons en vanuit de markt komen positieve signalen dat er weer ruimte en behoefte is aan vernieuwing en nieuwe horecaconcepten in de binnenstad. Ook u heeft de afgelopen tijd laten merken dat er wat meer flexibiliteit mag komen rondom de regels in de binnenstad. Tegelijkertijd beschikt Bergen op Zoom al over een gezond en volwaardig aanbod aan restaurants en drankverstrekkende horeca, waardoor er voor deze marktbehoefte bijna geen ruimte is voor kwantitatieve uitbreiding. De beleidsfocus ligt daarom vooral op kwaliteit, differentiatie en aansluiting bij de actuele vraag. Horeca speelt een steeds belangrijkere rol in het versterken van het verblijfskarakter en het winkelen in de binnenstad. Met name daghoreca zoals een koffiezaak, blurring en onderscheidende concepten dragen bij aan een aantrekkelijk winkelmilieu, verlengen de verblijfsduur van bezoekers en versterken de samenhang tussen winkelen en andere vormen van vrijetijdsbesteding. Deze trend zie je terug in alle binnensteden. Deze ontwikkeling is in Bergen op Zoom niet of nauwelijks zichtbaar vanwege de huidige beperkende regelgeving voor nieuwe initiatieven. De beleidsregels Binnenstad zijn beperkend en zijn niet meer passend bij het uitgangspunt van de Pijlervisie.

Vraag 2
In het kader van het afweegkader commerciële voorzieningen zijn drie scenario's verkend voor de beoordeling van horeca initiatieven en daarmee de ontwikkeling van horeca in de binnenstad van Bergen op Zoom. Deze scenario's maken inzichtelijk welke beleidskeuzes mogelijk zijn en welke effecten deze hebben op economische vitaliteit, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Wij willen u gemeenteraad daarin vragen om een keuze te maken uit de volgende scenario's:

Scenario A – Behouden zoals het is
In dit scenario blijft het huidige beleid (Omgevingsplan en Beleidsregels Binnenstad) voor horeca in de binnenstad ongewijzigd. Dit beleid is in belangrijke mate gebaseerd op kwantitatieve sturing en vooraf bepaalde horecalocaties. Dit betekent dat er wordt gewerkt met vastgestelde locaties, maximale aantallen horecavestigingen en vaste categorieën. Nieuwe initiatieven en uitbreidingen worden primair beoordeeld op basis van deze kwantitatieve kaders en planologische randvoorwaarden.

Deze vorm van sturing biedt duidelijkheid en rechtszekerheid. Ondernemers weten waar horeca wel en niet mogelijk is en bewoners hebben zekerheid over de omvang en spreiding van horeca in hun omgeving. De leefbaarheid en het bestaande ruimtelijke karakter van de binnenstad blijven hiermee goed beheersbaar. Tegelijkertijd is deze benadering relatief inflexibel en verhoudt het zich in basis niet tot de doelstellingen uit de Pijlervisie Economie en de visie Toekomstbeeld Binnenstad. De markt krijgt weinig ruimte om zelf te bepalen waar horeca het beste functioneert of waar nieuwe kansen ontstaan. Wanneer bezoekersstromen verschuiven of nieuwe concepten ontstaan, sluiten de vooraf bepaalde locaties en aantallen niet altijd aan op de actuele vraag. Hierdoor kan het voorkomen dat kansrijke initiatieven niet van de grond komen, terwijl op andere plekken het horeca-aanbod stagneert. Scenario A borgt stabiliteit en is conservatief, maar beperkt de mogelijkheid om in te spelen op dynamiek en verandering.

Scenario B – Alles loslaten
Scenario B kiest nadrukkelijk voor het loslaten van zowel kwantitatieve sturing als vooraf vastgestelde horecalocaties. Daarmee worden de ambities voor horeca, zoals vastgelegd in de Visie Toekomstbeeld Binnenstad en de Beleidsregels Binnenstad, losgelaten. Dit betekent dat horeca niet langer primair wordt geconcentreerd rond de pleinen, hetgeen een herziening van de Visie Toekomstbeeld Binnenstad noodzakelijk maakt.

In dit scenario bepaalt de markt in hoge mate waar horeca zich vestigt en ontwikkelt. Tegelijkertijd blijft ook in dit scenario sprake van toetsing op leefbaarheid, aangezien horeca-initiatieven altijd vergunningplichtig zijn en worden beoordeeld op een acceptabel leefkwaliteit, onder meer op het gebied van geluid, veiligheid en openbare orde. De locatiekeuze en ontwikkelingsrichting van horeca worden in dit scenario grotendeels overgelaten aan ondernemers en vastgoedeigenaren. Dit geeft maximale ruimte aan marktwerking: horeca vestigt zich op plekken waar ondernemers kansen zien en waar bezoekersstromen dit ondersteunen. Nieuwe concepten kunnen snel ontstaan en succesvolle locaties versterken zichzelf, wat kan bijdragen aan de levendigheid en economische aantrekkingskracht van de binnenstad.

Hoewel leefbaarheid formeel wordt geborgd via de vergunningverlening, vindt deze toetsing voornamelijk plaats op het niveau van individuele initiatieven. Zonder aanvullende ruimtelijke of beleidsmatige regie bestaat het risico dat cumulatieve effecten onvoldoende worden betrokken. Scenario B voorziet daarmee wel in een toets op leefbaarheid per initiatief, maar biedt weinig samenhangende sturing op het totale functioneren en het gewenste totaalbeeld van de binnenstad.

Scenario C – Afweegkader: gericht sturen met flexibiliteit
In dit scenario wordt gekozen voor een ontwikkelgerichte benadering van horeca in de binnenstad, waarbij wordt vastgehouden aan de hoofdlijnen van de horecastructuur uit de visie Toekomstbeeld Binnenstad, maar waarin meer ruimte ontstaat voor kwalitatieve en gebiedsgerichte afwegingen (dit vereist het intrekken van de Beleidsregels Binnenstad op het gebied van horeca). Aanleiding hiervoor zijn trends en ontwikkelingen in de markt, die vragen om meer flexibiliteit dan het huidige omgevingsplan op onderdelen biedt. Binnen het Afweegkader wordt daarom gewerkt met een aangepaste horecabenadering die hierop inspeelt.

Gemeente Bergen op Zoom

RMD26-0001

Raadsmededeling

Uitgangspunt is dat Bergen op Zoom beschikt over een gezond horeca-aanbod. Er is geen noodzaak tot een substantiële uitbreiding van het aantal horecavestigingen. De sturing richt zich daarom primair op onderscheidenheid, kwaliteit en aansluiting bij vraag en aanbod, in plaats van op kwantitatieve groei. Vernieuwing wordt gezocht in differentiatie van concepten en in horeca die het winkelen en andere vormen van vrijetijdsbesteding ondersteunt.

De horeca blijft in hoofdzaak geconcentreerd rond de drie aangewezen pleinen – de Grote Markt, het Beursplein en het Gouvernementsplein met horeca-accent. Nieuwe initiatieven of uitbreidingen binnen deze gebieden zijn mogelijk, mits deze aantoonbaar bijdraagt aan de differentiatie (passend bij de gewenste horecacategorie) en kwaliteit van het bestaande horeca-aanbod. Hiermee wordt ruimte geboden voor vernieuwing, zonder dat de bestaande structuur wordt losgelaten. Binnen het gehele commercieel centrumgebied wordt daghoreca (categorie 1) toegestaan als ondersteunende functie voor detailhandel. Deze horeca richt zich primair op het winkelend publiek en kent openingstijden die grotendeels samenvallen met de winkeltijden. Andere vormen van horeca (Restaurant/kroegen/nachtclubs) blijven geconcentreerd rond de horecapleinen. Daarnaast wordt binnen de functie detailhandel ruimte geboden voor blurring en branchevervaging, mits dit past binnen het profiel en de uitstraling van het centrumgebied en binnen de kaders van de Alcoholwet.

In dit scenario blijft leefbaarheid onverminderd een harde randvoorwaarde. Alle horeca-initiatieven zijn vergunningplichtig en worden getoetst op een acceptabele leefkwaliteit. Het onderscheid met scenario A en B is dat naast deze individuele toets ook een bredere beleidsmatige afweging plaatsvindt, waarbij cumulatieve effecten en de bijdrage aan het totale functioneren van de binnenstad worden meegewogen. Zo combineert scenario C marktdynamiek met publieke regie en wordt gestuurd op een toekomstbestendige, aantrekkelijke en leefbare binnenstad van Bergen op Zoom.

Samenvattend
De drie scenario's laten zien dat behoud van het huidige beleid (scenario A) vooral rust en voorspelbaarheid biedt, maar weinig ontwikkelruimte laat. Volledige liberalisering (scenario B) stimuleert dynamiek, maar brengt aanzienlijke risico's met zich mee voor leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Scenario C biedt een middenweg waarin gericht wordt gestuurd op kwaliteit en balans, met voldoende flexibiliteit om de horeca in de binnenstad duurzaam mee te laten groeien met toekomstige ontwikkelingen. Op basis van deze afweging gaat de voorkeur van het college uit naar scenario C, een benadering die ook is verwerkt in het Afweegkader Commerciële Voorzieningen, zodat zowel economische wenselijkheid als ruimtelijke kwaliteit geborgd worden. Wij vragen de gemeenteraad: welk scenario heeft uw voorkeur?

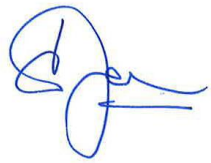
Vervolg
De ontvangen inbreng zal worden meegenomen in de definitieve uitwerking van het Afweegkader Commerciële voorzieningen. Het college stelt het Afweegkader vast en zal u hier nader over informeren.

Bijlagen:

Bijlage 1.	Behoefteonderzoek commerciële voorzieningen , BRO (dd 05-06-2025)	Blz. 1
1.A	SAMENVATTING BEHOEFTEONDERZOEK COMMERCIËLE VOORZIENINGEN	Blz. 37
1.B	Inventarisatie commerciële en maatschappelijke voorzieningen	Blz. 42
1.C	DPO dagelijkse sector Movares (2025)	Blz. 77
1.D	Horeca-analyse Binnenstad BRO (2024)	Blz. 100
Bijlage 2	Monitor Verblijfs- en dagtoerisme Bergen op Zoom (2025)	Blz. 163
2A	TOERISTISCH RECREATIEVE ONTWIKKELING WEST-BRABANT WEST	Blz. 193
Bijlage 3	Overzicht binnenstad, buurt- wijk en dorpscentra	Blz. 246
Bijlage 4	Indeling horeca categorieën	Blz. 267

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,



mr. C.G. Jacobs

loco-burgemeester,



D.P.E. Hopmans MSc.