Afweegkader commerciële voorzieningen Gemeente Bergen op Zoom



1. Doel van het afweegkader

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

Wanneer een commercieel initiatief wordt ingediend, wordt dit eerst getoetst aan het omgevingsplan. Indien het initiatief niet voldoet aan het omgevingsplan moeten we beoordelen of het initiatief op de betreffende locatie wenselijk en passend is. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand het principe Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties (ETFAL). Bij de vaststelling van de Pijlervisie Economie is er een aantal concrete beleidsinstrumenten zoals de Detailhandelsvisie weggevallen. Hierdoor hebben we nu voor een groot deel van ons gemeentelijk grondgebied geen vast beleidskader waaraan we initatieven van commerciële voorzieningen toetsen. Alleen de beleidsregels BOPA, maar die gelden voor een beperkt aantal gevallen. Indien de beleidsregels BOPA gelden, dan vormt dit afwegingskader hierop een aanvulling.
Het Afweegkader Commerciële Voorzieningen voorziet in deze behoefte. Het biedt zowel initiatiefnemers als de gemeente duidelijke handvatten om commerciële initiatieven te kunnen beoordelen op hun **economische wenselijkheid.** Aansluitend wordt een ruimtelijke toetsing uitgevoerd om de ruimtelijke effecten van het initiatief te beoordelen. Deze ruimelijke toetsing (als onderdeel van de ETFAL) valt buiten dit Afweegkader maar is wel nodig voor een volledige beoordeling.

Het Afweegkader is opgesteld in lijn met de:

- Omgevingsvisie,
- Pijlervisie Economie,
- Visie Toekomstbeeld Binnenstad, en
- Visie Buitengebied.

Daarnaast is een aanbod- en behoefteanalyse uitgevoerd van alle commerciële voorzieningen binnen de gemeente Bergen op Zoom. Deze componenten vormen gezamenlijk de basis voor een aantal beleidsuitgangspunten en het Afweegkader, waarlangs nieuwe initiatieven kunnen worden beoordeeld.

2. Toepassingsbereik

Het afweegkader geldt voor:

- nieuwe vestigingen van commerciële voorzieningen (supermarkten, detailhandel, horeca, cultuur- en dienst en sportfuncties) die niet passen binnen het omgevingsplan (voor zowel bestaande gebouwen als nieuwbouw);
- uitbreidingen: het vergroten van commerciële ruimte (supermarkten, detailhandel, horeca, cultuur- en dienst en sportfuncties)

3. Afweegkader commerciële voorzieningen

MARKTRUIMTE

Stap 1: Is er voldoende marktruimte in het behorende voorzieningensegment? Of is er sprake van overaanbod?
(Benodigd: toetsing Bijlage 1 Aanbod-onderzoek)
Ad. 1. Wanneer het type voorziening niet is opgenomen in 'Bijlage 1 Aanbodonderzoek', dient de initiatiefnemer door middel van een onderbouwde analyse aan te tonen hoe het initiatief zich verhoudt tot het bestaande, vergelijkbare aanbod.
Ad. 2. Initiatieven voor supermarkten dienen te worden aangeleverd met een actueel DPO-onderzoek en marktanalyse.
Ad. 3. Voor het toetsen van horeca-initiatieven is de beschrijving van het volledige concept door de initiatiefnemer noodzakelijk (Een horecaconcept is het totaalidee achter een horecazaak, waarin staat vastgelegd *wat* je aanbiedt, *voor wie* je dat doet en *hoe* je dit beleeft voor de gast).

Stap 2: Sluit de voorziening aan bij de actuele of toekomstige behoefte van inwoners en bezoekers?
(Benodigd: toetsing Bijlage 1 voor Inwoners: Whize-segmenten en trenddata. Toetsing Bijlage 2 voor Bezoekers: Monitor Verblijfs- en dagtoerisme Bergen op Zoom)

Deelvraag 1: Voor welke schaal is de voorziening bedoeld? (Buurt, wijk, stad, dorp of (boven)regionaal?)
Deelvraag 2: Is er behoefte aan de voorziening bij de doelgroep die behoort bij deze schaal?
Ad.1. Als het type voorziening niet is benoemd in 'Bijlage 1 of 2' dan moet de initiatiefnemer door middel van een analyse aantonen hoe het initiatief aansluit bij de behoefte van de gewenste doelgroep.

TOETSING BELEIDSUITGANGSPUNTEN

Stap 3: Past het in het vigerend beleid?
Onderstaande uitgangspunten zijn een samenvatting van vigerend beleid. Er kan altijd worden teruggrepen naar het volledige beleidsdocument voor het maken van de afweging van het initiatief.

VOOR SUPERMARKTEN:
Schaalvergroting: We staan positief tegenover innovatie en vernieuwing. Dit is noodzakelijk om relevant te blijven. Er zit echter een grens aan kwantitatieve groei aan meters (het DPO-onderzoek onderbouwt de marktruimte). De vernieuwing en innovatie moet vooral in kwalitatieve zin bereikt worden.
Complete centrumgebieden: We streven naar complete centrumgebieden, binnen het profiel en de verzorgingsfunctie per centrum. Dit kan gaan over verder versterken en/of verbreden van de keuzemogelijkheden binnen het boodschappenprofiel zoals het toevoegen van een discountsupermarkt bij een fullservice supermarkt.
Concentratie: Supermarkten en overig boodschappenaanbod dient geconcentreerd te worden in bestaande dorp- wijk- en buurtcentra vanwege combinatiebezoek. Door winkels te concentreren profiteren ondernemers van synergievoordelen wat goed is voor het economisch functioneren. De consument ervaart gemak en efficiëntie en kan winkels en andere voorzieningen combineren. Ook mobiliteit wordt geclusterd.

Bovenstaande uitgangspunten hebben tot gevolg dat **nieuwe supermarkten** (ook bij verplaatsing) uitsluitend worden toegestaan wanneer ze voldoen aan alle onderstaande punten:
1. zij voorzien in aantoonbare lokale behoefte (stap 1 en 2) en geen onevenredige leegstand elders veroorzaken (hiervoor dient een actueel DPO te worden overlegd).
2. zij worden gerealiseerd binnen een bestaand wijk-, dorps- of buurtcentrum of PDV-locatie 'de Zeeland'. Een solitaire supermarkt realiseren buiten bestaande centra is niet toegestaan.

3. zij complementair zijn binnen het profiel van het wijk-, dorps- of buurtcentrum of PDV-locatie 'de Zeeland' waar het initiatief wordt gevestigd.

VOOR DETAILHANDEL:
De positie en behoud van de bestaande winkelgebieden heeft prioriteit.
Compacte centrumgebieden: We streven naar compacte centrumgebieden. Dit betekent dat winkels, horeca en andere publieksgerichte voorzieningen zoveel mogelijk aaneengesloten moeten vestigen, zodat een bruisende plint ontstaat.
Concentratie: Door winkels te concentreren profiteren ondernemers van synergievoordelen wat goed is voor het economisch functioneren. De consument ervaart gemak en efficiëntie en kan winkels en andere voorzieningen combineren.
Beleefstad: Beleving toevoegen aan winkelen via evenementen, pop-ups, lokale producten en blurringconcepten.
De juiste winkel op de juiste plek: De oorsprong van perifere detailhandel (PDV) is gelegen in de aard en omvang van de artikelen. Winkels die vanwege de aard en omvang van de artikelen een groot oppervlak nodig hebben, krijgen de ruimte in de daarvoor benoemde perifere concentraties. In de reguliere winkelgebieden zijn deze type winkels niet of nauwelijks inpasbaar. Deze type winkels worden ook wel 'volumineuze detailhandel' genoemd. Binnen de perifere concentraties in de gemeente Bergen op Zoom handhaven we het beleid van strikte branchering binnen de hiervoor genoemde branches. Deze brancheringsbeperking blijft noodzakelijk om de complementariteit met de reguliere winkelgebieden te borgen en daarmee leegstand te voorkomen

Bovenstaande uitgangspunten hebben tot gevolg dat **nieuwe detailhandel** uitsluitend worden toegestaan binnen:
- het commercieel centrumgebied van de binnenstad;
- bestaande buurt, wijk- en dorpscentra;
- perifere locaties zijn uitsluitend voor **doelgerichte detailhandel met volumineuze goederen** zoals: Auto's, boten, caravans (ABC) en aanverwante artikelen; Woonwinkels, zoals meubel- en keukenzaken; Doe-het-zelfzaken, zoals bouwmarkten; Tuinartikelenzaken en tuincentra; Overige vormen in volumineuze artikelen, zoals haarden, zwembaden, aanhangwagens, zonwering, tegels, etc.

Kleinschalige detailhandel aan huis is toegestaan in de aanloopstraten van de binnenstad zoals aangegeven op de kaart in bijlage 3. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:
1. de activiteit vindt plaats op de begane grond en aan de voorzijde, in een pand met een bestaande winkelpui;
2. de oppervlakte van de detailhandel bedraagt ten hoogste 25 m^2;
3. er is maximaal één vestiging per op de begane grond aanwezige woning toegestaan;
4. de woonfunctie blijft behouden.

VOOR HORECA IN DE BINNENSTAD BERGEN OP ZOOM:
Let op: Vanwege trends en ontwikkelingen in de markt werken we in het Afweegkader met een nieuwe horeca-verdeling in afwijking van het omgevingsplan.
Concentratie en beleving: Bergen op Zoom kent een gezond aanbod aan horecagelegenheden. Hierdoor moeten we behoudend zijn op kwantiteit en sturen op onderscheidenheid in relatie tot vraag en aanbod. Er is geen noodzaak tot wezenlijke uitbreidingen in de horecastructuur. Wel is de oproep voor differentiatie en ondersteuning van horeca bij het winkelen en andere vrijetijdsbesteding.
Blurring en brancheverbreding faciliteren: We willen ondernemers optimaal de ruimte geven om te kunnen ondernemen en nieuwe bijzondere concepten te realiseren. Blurring is toegestaan, mits binnen de kaders van de Alcoholwet. Brancheverbreding is wenselijk, mits passend binnen het profiel en de branchering van het centrumgebied.

Horecapleinen
De Horeca concentreert zich rond de twee hoofdpleinen: Grote Markt en Beursplein. Binnen deze gebieden zijn horeca-categorieën **1 t/m 4** toegestaan. Het Gouvernementsplein is een plein met horeca-accent waarbij de horeca-categorieën **1 en 2** zijn toegestaan.

- Nieuwe horeca initiatieven of uitbreiding aan deze pleinen is mogelijk, mits het horeca-concept bijdraagt aan het differentiatie van het horeca-aanbod (zie stap 1 en 2).

Commercieel centrumgebied

- In het commercieel centrumgebied wordt **daghoreca (categorie 1)** overal toegestaan als ondersteunende functie voor detailhandel: Denk aan lunchrooms, koffiebars, ijssalons of broodjeszaken met een sterke relatie tot het winkelend publiek. Andere soortige concepten worden niet toegestaan en dienen geconcentreerd te blijven rondom de aangewezen horecapleinen.
- Daghoreca komt niet in aanmerking voor verruiming van openingstijden na winkeltijd.

> *Horeca 1= Een horecabedrijf dat is gericht op winkelend publiek en hoofdzakelijk overdag maaltijden, consumptie-ijs en niet en/of (licht-)alcoholische dranken verstrekt vooral voor consumptie ter plaatse en daarmee ondersteunend is voor de (winkel)functie van een gebied, zoals een lunchroom, koffie/ theehuis, broodjeszaak, ijssalon en daarmee gelijk te stellen horecabedrijven. De bedrijfsactiviteit is gericht op het – met name overdag – al dan niet ter plaatse verstrekken en bereiden van etenswaren en dranken en de openingstijden vallen (in belangrijke mate) binnen de openingstijden van winkels. Binnen deze horecabestemming kunnen horecazaken die qua aard en uitstraling aansluiting vinden bij het winkelend publiek zich vestigen.*

- In het commercieel centrumgebied is er bij de functie detailhandel ruimte voor onderscheidende concepten in combinatie met horeca: blurring en branchevervaging (binnen de kaders van de Alcoholwet).

Overig

- **Hotels (categorie 6)** zijn toegestaan in of nabij de binnenstad, mits zij bijdragen aan een veelzijdige toeristische profilering (stap 1 en 2);
- **Fastservice zwaar (categorie 5)** is **niet wenselijk** in het commercieel centrumgebied vanwege verkeersaantrekkende werking en afbreuk aan verblijfskwaliteit. Deze kunnen wel in de aanloopstraten (exclusief Sint-Josephstraat, zie bijlage 3) landen mochten de ruimtelijke effecten van het initiatief aanvaardbaar zijn en er op eigen terrein of alternatieve inpandige locatie, ruimte is om de benodigde vervoersmiddelen te stallen.

VOOR HORECA IN WIJKEN, BUURT, DORPEN EN BUITENGEBIED:
Let op: Vanwege trends en ontwikkelingen in de markt werken we in het Afweegkader met een nieuwe horeca-verdeling in afwijking van het omgevingsplan.
Concentratie en beleving: Horeca buiten de binnenstad kan bijdragen aan de sociale cohesie, leefbaarheid en identiteit van wijken, dorpskernen of bijzondere plekken. De gemeente stimuleert horeca die past bij de schaal en functie van de omgeving, zonder overlast of verstoring van het woon- en leefklimaat.

Concentratie in wijk-/buurt en dorpscentra
Er wordt medewerking verleend aan nieuwe horeca in bestaande dorp- wijk- of buurtcentra als deze:

1. de ontmoetingsfunctie versterkt;
2. aansluit bij andere voorzieningen (supermarkt, detailhandel, diensten);
3. past binnen de **omvang en uitstraling** van het centrum.
4. passend is binnen horeca-categorie 1,2 of 5.

Solitaire horeca
Er wordt medewerking verleend aan nieuwe of uitbreiding van solitaire horeca en of/ verblijfsfunctie (horeca 6) buiten centra bij **aantoonbare functionele meerwaarde** onder voorwaarden dat:

1. de locatie is gelegen bij recreatievoorzieningen, sportparken of toeristische routes, erfgoedlocaties;
2. het initiatief bijdraagt aan versterking verblijfs- en ontmoetingskwaliteit;
3. de recreatieve functie van de locatie versterkt;
4. landschappelijk goed wordt ingepast;
5. de natuur- en cultuurhistorische waarden behouden blijven.
6. in het geval de voorgestelde locatie ligt in het buitengebied, moet het initiatief daarnaast ook passend zijn binnen de gestelde randvoorwaarden van de locatie in de Visie Buitengebied.

VOOR CULTUUR EN RECREATIE:
Beleefstad: Bergen op Zoom ontwikkelt zich als **BeLeefstad**, waar cultuur, recreatie en erfgoed bijdragen aan identiteit, toerisme en welzijn. De nadruk ligt op behoud én vernieuwing.

Nieuwe (economische) dragers **in erfgoedlocaties** zijn toegestaan onder de voorwaarden:

1. het initiatief een bijdrage levert aan de ambitie BeLeefstad en aanvullend is op het bestaande lokale aanbod (stap 1 en 2);
2. passend bij de cultuurhistorische waarden.
3. in het geval de voorgestelde locatie ligt in het buitengebied, moet het initiatief daarnaast ook passend zijn binnen de gestelde randvoorwaarden van de locatie in de Visie Buitengebied.

Er wordt medewerking verleend aan een nieuw cultureel initiatief **buiten de erfgoedlocaties** als deze:

1. Een bijdrage levert aan de ambitie Beleefstad en aanvullend is op het bestaande lokale aanbod (stap 1 en 2);
2. In of nabij de binnenstad of dorpskern wordt geconcentreerd, tenzij het initiatief gezien maat en schaal niet passend is
3. In het geval de voorgestelde locatie ligt in het buitengebied, moet het initiatief daarnaast ook passend zijn binnen de gestelde randvoorwaarden van de locatie in de Visie Buitengebied.

VOOR SPORT EN SPEL:
Sport is een pijler van de leefbare stad. De gemeente streeft naar inclusieve, laagdrempelige en multifunctionele sportvoorzieningen.

Er wordt medewerking verleend aan de realisatie van een nieuwe sportfunctie mits deze geen afbreuk doet aan de woon- of leefklimaat. Daarnaast moet op basis van de grootte van het initiatief rekening gehouden worden met andere ruimtelijke eisen.

- De ‘Sportfunctie' geldt voor een ruimte voor het beoefenen van sport: Onder de sportfunctie vallen bijvoorbeeld sporthallen, gymzalen en fitnesscentra. Locaties voor buitensport zoals voetbalvelden en tennisbanen vallen niet onder deze gebruiksfunctie.
- Nieuwvestiging van sportfuncties zijn niet toegestaan op bedrijventerreinen

VOOR DIENSTEN (EXCLUSIEF KANTOREN):

De persoonlijke en zakelijke dienstverlening in Bergen op Zoom is sterk ontwikkeld. De focus ligt op innovatie, clustering en wijkgerichtheid.

- Nieuwe dienstverlenende functies worden gerealiseerd in bestaande wijk- /buurt of dorpscentra.
- Het realiseren van een solitaire commerciële dienstverlening buiten bestaande wijk- /buurt of dorpscentra is niet wenselijk.

STAP 4. CONCLUSIE

- Zijn stap 1 en 2 met 'ja' beantwoord en past het initiatief bij de beleidsuitgangspunten?
  - **Zo ja**, dan moet verder worden beoordeeld of de locatie passend is en aan de ruimtelijke locatie eisen voldoet. Dit is per functie afhankelijk wat benodigd is.
  - **Zo nee**, dan kan er geen medewerking worden verleend aan een BOPA
  - **Zo nee,** mits zie hieronder.

HARDHEIDSCLAUSULE:

1. Er kunnen bijzondere omstandigheden worden aangevoerd die tot medewerking in afwijking van het beleid noodzaken 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 beleid worden voorkomen.

4. Uitvoering & actualisatie

- Het Afweegkader wordt geborgd door vaststelling en publicatie en in de werkwijze bij ruimtelijke initiatieven en planbeoordeling als beleid.
- Elk jaar dient te worden overwogen of het Afweegkader opnieuw moet worden vastgesteld door het college bij majeure wijzingingen in het behoefteonderzoek.

Bijlagen

1. Behoefteonderzoek Commerciele voorzieningen, BRO (dd 05-06-2025)
   a. Samenvatting aanbodanalyse en benchmark Bijlage
   b. Inventarisatie commerciële voorzieningen
   c. DPO-onderzoek Movares (2025)
   d. Horeca-analyse Binnenstad BRO (2024)
2. Monitor Verblijfs- en dagtoerisme Bergen op Zoom (2025)
3. Overzicht binnenstad, buurt- wijk en dorpscentra
4. Indeling horeca-categorieën