

Toelichting

Inhoudsopgave

<u>HOOFDSTUK 1 Inleiding</u>	<u>3</u>
<u>1.1 Aanleiding</u>	<u>3</u>
<u>1.2 Plangebied</u>	<u>3</u>
<u>1.3 Opzet</u>	<u>3</u>
<u>HOOFDSTUK 2 Planbeschrijving</u>	<u>4</u>
<u>HOOFDSTUK 3 Beleidskaders</u>	<u>5</u>
<u>3.1 Rijksbeleid</u>	<u>5</u>
<u>3.2 Provinciaal beleid</u>	<u>6</u>
<u>3.3 Regionaal en gemeentelijk beleid</u>	<u>8</u>
<u>HOOFDSTUK 4 Sectorale aspecten</u>	<u>11</u>
<u>HOOFDSTUK 5 Juridische vormgeving</u>	<u>12</u>
<u>5.1 Planvorm</u>	<u>12</u>
<u>5.2 Toelichting op de bestemmingen</u>	<u>12</u>
<u>HOOFDSTUK 6 Handhaving</u>	<u>14</u>
<u>6.1 Inleiding</u>	<u>14</u>
<u>6.2 Handhaving bestemmingsplannen</u>	<u>14</u>
<u>6.3 Handhavingsbeleid</u>	<u>14</u>
<u>6.4 Opleggen sancties</u>	<u>15</u>
<u>HOOFDSTUK 7 Economische uitvoerbaarheid</u>	<u>16</u>
<u>HOOFDSTUK 8 Maatschappelijke toetsing</u>	<u>17</u>
<u>8.1 Vooroverleg artikel 3.1.1 Bro</u>	<u>17</u>
<u>8.2 Ontwerpbestemmingsplan</u>	<u>17</u>

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit bestemmingsplan is opgesteld naar aanleiding van het concept van de vernieuwde detailhandelsvisie van de gemeente Goes. De conceptvisie heeft ertoe geleid dat de bestaande planologische mogelijkheden voor de vestiging van detailhandel binnen het grondgebied van de gemeente Goes opnieuw tegen het licht worden gehouden. De nieuwe Detailhandelsvisie wordt in 2024 vastgesteld door de gemeenteraad.

De winkelmarkt heeft sinds het vaststellen van de vorige visie op detailhandel (2017) niet stilgestaan. Winkelgebieden zijn de afgelopen jaren onderhevig geweest aan diverse trends en ontwikkelingen die ook merkbaar zijn in de Goese winkelcentra. Het gaat bijvoorbeeld om forse toename van online shoppen, groeiende leegstand, schaalvergroting in de supermarktbranche en de mogelijke opkomst van darkstores in Goes. Het teruglopende aantal winkels zorgt enerzijds voor een oplopende leegstand, maar opent tegelijkertijd deuren voor nieuwe functies die goed kunnen landen in de binnenstad. Ook heeft Goes te maken met veel ‘onbenutte’ plancapaciteit in bestemmingsplannen (zoals ondergeschikte detailhandel op De Poel), waardoor detailhandel op dit moment vanuit ons beleid om te komen tot een geconcentreerd winkelhart op meer plekken mogelijk is dan wenselijk. Daar willen we mee aan de slag.

De gemeente Goes kent, naast de historische binnenstad, een viertal winkelgebieden. Het gaat daarbij om de Marconistraat, die zich richt op grootschalige detailhandel, en de wijkwinkelcentra aan de Westerschans, De Spinne en De Beukenhof. Daarnaast is er verspreide bewinkeling aanwezig in zowel Goes als de dorpen rondom Goes, op enkele bedrijventerreinen en buiten de bebouwde kom.

1.2 Plangebied

Dit paraplubestemmingsplan geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente Goes, zoals op figuur 1 is weergegeven. Binnen het gemeentelijk grondgebied is een groot aantal onherroepelijke bestemmingsplannen van kracht. In de bijlage bij de regels van dit bestemmingsplan is aangegeven welke onderliggende bestemmingsplannen met dit paraplubestemmingsplan gedeeltelijk worden herzien. Uitwerkingen of wijzigingen van bestemmingsplannen worden niet bij die onderliggende bestemmingsplannen genoemd, omdat deze op grond van artikel 3.6, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening van rechtswege deel uitmaken van het bestemmingsplan waarop deze zijn gebaseerd.

Het overzicht van de geldende bestemmingsplannen geeft de situatie aan op de datum van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Voor bestemmingsplannen die na deze datum worden vastgesteld (of al zijn vastgesteld, maar nog niet in werking zijn getreden) geldt het paraplubestemmingsplan niet. In nieuwe bestemmingsplannen zal een regeling worden opgenomen die vergelijkbaar is met de regeling in dit paraplubestemmingsplan.

1.3 Opzet

Een bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, regels en een verbeelding (plankaart). De regels en de verbeelding vormen de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan. In de planregels is beschreven op welke wijze de in de bijlage bij de regels vermelde onderliggende bestemmingsplannen worden aangepast en aangevuld. In deze toelichting is de beleidsmatige onderbouwing van het paraplubestemmingsplan opgenomen.

De toelichting van voorliggend bestemmingsplan kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 1 is de aanleiding van voorliggend bestemmingsplan uiteengezet. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het plan en hoofdstuk 3 gaat in op het ruimtelijk beleid dat op de voorgestane ontwikkeling van toepassing is. De sectorale aspecten worden behandeld in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 wordt de juridische vorm van het bestemmingsplan beschreven. Hoofdstuk 6 beschrijft de handhavingsmogelijkheden op basis van het bestemmingsplan. Op de economische uitvoerbaarheid wordt in hoofdstuk 7 ingegaan en tot slot wordt in hoofdstuk 8 de maatschappelijke toetsing behandeld.

HOOFDSTUK 2 Planbeschrijving

Het voorliggende paraplubestemmingsplan beoogt regels voor de vesting van detailhandel op te stellen, om daarmee uitvoering te kunnen geven aan het detailhandelbeleid van de gemeente Goes. Dit beleid stuurt op centraler gelegen winkelgebieden, waarmee er zowel kwalitatief en kwantitatief aangesloten wordt op de behoeftes van nu en de toekomst. Het doel van het reguleren is het garanderen van gevarieerde winkelgebieden en het voorkomen van leegstaande panden.

Winkelgebieden zijn de afgelopen jaren onderhevig aan diverse trends en ontwikkelingen die ook merkbaar zijn in de Goese winkelcentra. Het gaat bijvoorbeeld om forse toename van online shoppen, groeiende leegstand, schaalvergroting in de supermarktbranche en de mogelijke opkomst van darkstores in Goes. Het teruglopende aantal winkels zorgt enerzijds voor een oplopende leegstand, maar opent tegelijkertijd deuren voor nieuwe functies die goed kunnen landen in de binnenstad. Ook heeft Goes te maken met veel 'onbenutte' plancapaciteit in bestemmingsplannen (zoals ondergeschikte detailhandel op De Poel), waardoor detailhandel op dit moment op meer plekken mogelijk is dan vanuit een geconcentreerd winkelhart wenselijk.

Op basis van de in de gemeente Goes geldende bestemmingsplannen kan detailhandel buiten de winkelgebieden niet worden gereguleerd. In het merendeel van de plannen wordt gebruik gemaakt van de 'gemengde' bestemming, waarmee verschillende invullingen van de locatie mogelijk worden gemaakt. Met dit paraplubestemmingsplan kan alsnog worden voorzien in een adequate regeling. Een paraplubestemmingsplan is een partiële herziening van meerdere bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen (regels en verbeelding) van kracht. Dit maakt het dus mogelijk om met één bestemmingsplan alle bestemmingsplannen aan te vullen of aan te passen waarvoor dit noodzakelijk is.

Het treffen van een regeling om detailhandel te reguleren betekent overigens niet dat (nieuwe) detailhandel niet meer mogelijk gaat zijn in de gemeente Goes. In delen van de binnenstad, het Maronigebied en de wijkwinkelcentra blijft detailhandel onverminderd mogelijk. Dat geldt ook voor de dorpskern van Wolphaartsdijk.

Detailhandel wordt, buiten de hierboven benoemde gebieden, beperkt in oppervlakte en vestigingsmogelijkheden. Bedrijven mogen ten hoogste 15 procent van de bedrijfsvloeroppervlakte, tot maximaal 40 m², van de hoofdfunctie gebruiken voor detailhandel en particuliere verkoop. Ook mag deze ruimte uitsluitend gebruikt worden voor de verkoop van met de hoofdfunctie rechtstreeks verband houdende artikelen. Deze regeling is van toepassing op de bedrijventerreinen. Voor de showroomzone op bedrijventerrein De Poel, die wordt uitgebreid ten opzichte van de bestaande situatie, geldt een aanvullende regeling voor de uitstalling van goederen, (mede) bedoeld voor de verkoop aan particulieren.

Voor de bestaande gevallen die legaal zijn gerealiseerd op basis van de huidige regels komt er een overgangsbepaling. Dat wil zeggen dat bestaande rechten worden gerespecteerd en dat hiervoor een uitsterfconstructie geldt. De bestaande winkels buiten de aangewezen gebieden krijgen de aanduiding 'detailhandel' met de mogelijkheid die aanduiding te verwijderen als de winkel minimaal een jaar niet meer geopend is.

In dit paraplubestemmingsplan wordt de regeling voor detailhandel juridisch planologisch verankerd. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen alle bestemmingsplannen van de gemeente het omgevingsplan vormen. Voor een goede werking van dat omgevingsplan is de uniformering van algemene regels nodig. Dit bestemmingsplan is een eerste stap naar uniforme algemene regels.

HOOFDSTUK 3 Beleidskaders

3.1 Rijksbeleid

Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

De Nationale Omgevingsvisie, kortweg NOVI, loopt vooruit op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en vervangt op rijksniveau de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De Nationale Omgevingsvisie, de NOVI, is de langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Nederland staat voor urgente maatschappelijke opgaven, die zowel lokaal als regionaal, nationaal en internationaal spelen. Grote en complexe opgaven zoals klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw, zullen Nederland flink veranderen.

Uitgangspunt in de nieuwe aanpak is dat ingrepen in de leefomgeving niet los van elkaar plaatsvinden, maar in samenhang. Zo kunnen in gebieden betere, meer geïntegreerde keuzes worden gemaakt. Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de NOVI de langetermijnvisie van het Rijk in beeld.

In wat voor Nederland willen we graag leven in 2050? Als we alle wensen naast elkaar leggen, ontstaat het volgende beeld. We willen een land:

- dat gezond en klimaatbestendig is, met schone lucht, schoon water en een schone bodem en veel ruimte voor groen en water;
- met een uitstekend functionerende economie, die duurzaam en circulair is. Nauw verbonden met onze buurlanden en de rest van de wereld, als onderdeel van de internationale gemeenschap;
- waar het goed wonen en werken is. Met aangename en vitale steden en dorpen, en een productief en aantrekkelijk platteland;
- met uitstekende bereikbaarheid, waar iedereen snel en gemakkelijk van A naar B komt, met zo min mogelijk schadelijke uitstoot en overlast;
- waar we voldoende ruimte hebben om te kunnen bewegen, ontspannen en tot onszelf te komen; zowel in de stad als daarbuiten.
- dat veilig is en ons beschermt tegen overstromingen en andere gevaren;
- waar een goede balans is tussen gebouwde omgeving en open landschap, tussen natuur en cultuur, tussen land en water;
- dat openstaat voor verandering, en waar de kracht van zijn traditie, cultuur en identiteit wordt weerspiegeld in de inrichting van de leefomgeving.

Nationale belangen

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn samen verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving. Sommige belangen en opgaven overstijgen het lokale, regionale en provinciale niveau en vragen om nationale aandacht. Dit noemen we 'nationale belangen'. Het Rijk heeft voor alle nationale belangen een zogenaamde systeem-verantwoordelijkheid. Voor een aantal belangen is het Rijk zelf eindverantwoordelijk. Maar voor een groot aantal nationale belangen zijn dat de medeoverheden. De NOVI richt zich op die ontwikkelingen waarin meerdere nationale belangen bij elkaar komen, en keuzes in samenhang moeten worden gemaakt tussen die nationale belangen. Op nationale belangen wil het Rijk sturen en richting geven. Die komen samen in vier prioriteiten:

- Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
- Duurzaam economisch groeipotentieel;
- Sterke en gezonde steden en regio's;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Binnen de NOVI worden drie afwegingsprincipes gehanteerd om te komen tot weloverwogen beleidskeuzes. Die zouden moeten helpen bij het afwegen en prioriteren van verschillende belangen en opgaven:

- Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
- Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
- Afwentelen wordt voorkomen.

Voor het voorliggende bestemmingsplan is met name de prioriteit 'duurzaam economisch groeipotentieel' van belang.

Algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte)

In deze AMvB zijn de nationale belangen die juridische borging vereisen opgenomen. Hierbij moet gedacht worden aan onderwerpen zoals rijksinfrastructuur, Mainport Rotterdam, de Waddenzee, defensie en het kustfundament. De AMvB Ruimte is gericht op doorwerking van deze nationale belangen in gemeentelijke bestemmingsplannen, al dan niet via een provinciale verordening. Deze belangen maken deel uit van het geldende nationale ruimtelijke beleid, zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De AMvB Ruimte wordt in juridische termen aangeduid als Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is op 31 december 2011 in werking getreden. Voor de in het Besluit genoemde onderwerpen moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) alle bestemmingsplannen binnen een jaar aan de bepalingen uit de AMvB voldoen.

Conclusie

De juridische regeling voor detailhandel wordt in dit bestemmingsplan aangescherpt om deze in lijn te brengen met de visie en het beleid van de gemeente Goes op het punt van detailhandel. Er zijn op het punt van detailhandel in het plangebied geen ontwikkelingen die van belang zijn op rijksniveau. De NOVI en de AMvB Ruimte vormen geen belemmering voor onderhavig paraplubestemmingsplan.

3.2 Provinciaal beleid

Zeeuwse Omgevingsvisie

Op 12 november 2021 hebben gedeputeerde staten van Zeeland de Zeeuwse Omgevingsvisie vastgesteld. Op 1 januari 2023 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. In de Omgevingswet worden alle bestaande wetten die te maken hebben op de fysieke leefomgeving samengevoegd. In de Zeeuwse Omgevingsvisie legt de Provincie Zeeland al haar doelen en ambities voor de lange termijn vast. In de Omgevingsvisie worden verschillende onderwerpen benoemd. Denk daarbij aan wonen, landbouw en circulaire economie, maar bijvoorbeeld ook cultureel erfgoed, recreatie en leefbaarheid.

Het uitgangspunt van de provincie voor de Omgevingsvisie is dat beleid en regels die hun waarde hebben bewezen, alleen worden gewijzigd als er betere alternatieven zijn. De Provinciale Omgevingsverordening 2018 is daarom hierbij als uitgangspunt genomen. Verder bestaat de visie uit twee delen: deel A en deel B.

In Deel A staan de strategische doelen voor de periode tot 2050 onderverdeeld in vier centrale ambities verwoord. De uitdagingen en ambities voor Zeeland, alsmede de Zeeuwse kernkwaliteiten worden daarin beschreven en geven richting aan de beleidsdoelstellingen en acties voor de kortere termijn (tot 2030).

In Deel B wordt het beleid voor de periode tot 2030 vormgegeven. Dit beleid is onderverdeeld in doelen voor 2030, de huidige situatie, acties voor de periode tot 2030 én afwegingsfactoren voor de uitvoering. Er zijn 27 thema's (bouwstenen) uitgewerkt die samen met onze omgeving geselecteerd zijn. Bij deze thema's is het beleid voor de komende 10 jaar weergegeven.

Deel A

De uitdagingen voor Zeeland bestaan voornamelijk uit de klimaatverandering, stijging van de zeespiegel, afname van biodiversiteit, andere bevolkingssamenstelling door vergrijzing. Deels is het de uitdaging te behouden wat er is, deels is het de uitdaging in te spelen op de ontwikkelingen die komen gaan. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden en tegelijkertijd te werken aan brede welvaart, beschrijft de Zeeuwse Omgevingsvisie vier Zeeuwse Ambities voor 2050. Deze ambities betreffen:

1. uitstekend wonen en werken in Zeeland;
2. balans in grote wateren en het landelijk gebied;
3. een duurzame en innovatieve economie;
4. een klimaatbestendig en CO2-neutraal Zeeland.

Deel B

In deel B staat per thema aangegeven welke instrumenten worden ingezet om de doelen tot 2030 te bereiken. Gezien de grootte en de complexiteit van de uitdagingen, zijn de ambities echter alleen te halen als iedereen de keuze maakt die zoveel mogelijk bijdraagt aan deze ambities. Hiervoor zijn afwegingsfactoren beschreven en wordt een 'beste keuze hulp' gemaakt.

De afwegingsfactoren sluiten aan op het NOVI van het Rijk en verwijzen onder meer naar de Zeeuwse kernkwaliteiten. Deze zijn vertaald naar vier afwegingsfactoren voor Zeeland:

1. Doe meer met minder grond;
2. Werk samen en deel kosten en baten;
3. Maak gebruik van de Zeeuwse kernkwaliteiten;
4. Denk aan de toekomst en aan de rest van de wereld.

Kernkwaliteiten zijn herkenbare, fysieke kenmerken. De Zeeuwse kernkwaliteiten betreffen:

- genieten en opladen;
- waarderen en beschermen van het landschap;
- verbondenheid met de historie;
- passende werkgelegenheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor iedereen.

In de visie zijn ambities en doelstellingen benoemd welke relevant zijn voor dit bestemmingsplan. De ambitie is om in 2050 te komen tot een innovatieve, circulaire economie, waarbij het bedrijfsleven werk op maat biedt en inspeelt op actuele ontwikkelingen. Detailhandel draagt bij aan een goede woon-werk omgeving en blijft ontwikkelen om te voorzien in de behoeftes van inwoners en bezoekers.

Provinciale Omgevingsverordening Zeeland 2018

De hoofddoelstellingen van het omgevingsplan zijn juridisch vormgegeven in de Provinciale Omgevingsverordening. Deze is vastgesteld op 21 september 2018. In het kader van de normerende rol van de provincie wordt de Omgevingsverordening ingezet op die onderwerpen waarvan de provincie eraan hecht dat doorwerking van het beleid van het Omgevingsplan juridisch geborgd is. Er wordt niet meer geregeld dan nodig is voor het belang zoals dat in het Omgevingsplan is verwoord. De Omgevingsverordening voorziet ten opzichte van het Omgevingsplan dus niet in nieuw beleid. De inzet van de verordening beperkt zich tot die onderdelen van het beleid waarvoor de inzet van algemene regels noodzakelijk is om provinciale belangen veilig te stellen of noodzakelijk is om uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen. Wat elders geregeld is wordt niet nog eens geregeld in deze verordening om extra regeldruk te voorkomen. Het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is toegepast bij de flexibiliteitsbepalingen in deze verordening. Waar mogelijk zijn afwijkmogelijkheden toegepast in plaats van ontheffingsbepalingen.

Om te voorkomen dat procedures nodeloos ingewikkeld worden, is afgezien van de mogelijkheid om rechtstreeks werkende bepalingen op te nemen. Artikel 4.1 lid 3 van de Wet ruimtelijke ordening biedt die mogelijkheid in de vorm van regels die moeten voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening in werking is getreden die is aangepast op de inhoud van deze verordening. Er is dus geen sprake van rechtstreeks werkende bepalingen waaraan bouw aanvragen getoetst zouden moeten worden zolang bestemmingsplannen niet zijn aangepast.

Status van de Omgevingsverordening

De Omgevingsverordening richt zich – net als het Omgevingsplan – op de fysieke leefomgeving in de Provincie Zeeland. Dit betekent dat vrijwel alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving opgenomen zijn in de Omgevingsverordening. Het gaat hierbij om regels op het gebied van ruimtelijke ordening, maar ook op het gebied van mobiliteit, milieu, natuur, water en bodem. De Omgevingsverordening Zeeland 2018 heeft de status van:

- Ruimtelijke verordening in de zin van artikel 4.1. Wet ruimtelijke ordening;
- Milieuverordening in de zin van artikel 1.2 Wet milieubeheer;
- Waterverordening in de zin van artikel 2.4 van de Waterwet en artikel 2 Scheepvaartsverkeerswet;
- Wegenverordening in de zin van artikel 57 van de Wegenwet en artikel 2A van de Wegenverkeerswet 1994;

- Verordening Wet natuurbescherming Zeeland in de zin van de Wet natuurbescherming;
- Distelverordening in de zin van artikel 145 en 150 Provinciewet;
- Landschapsverordening in de zin van artikel 145 Provinciewet;
- Ontgrondingenverordening in de zin van artikel 5, lid 2 en artikel 7, lid 2 Ontgrondingenwet.

Artikel 2.6 van de Omgevingsverordening gaat in op detailhandel in bestemmingsplannen. Hierin wordt aangegeven dat nieuwe detailhandelsvoorzieningen primair worden toegelaten in bestaande kernwinkelgebieden. Dit parapluplan is in lijn met artikel 2.6 van de Omgevingsverordening, omdat het juist beoogt detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden tegen te gaan of te beperken.

Nieuwe Omgevingsverordening Zeeland

Provinciale Staten moeten op grond van de Omgevingswet één omgevingsverordening vaststellen, waarin alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. De invulling hiervan is de Omgevingsverordening Zeeland. Nadat het ontwerp vanaf 11 januari tot en met 21 februari 2022 zes weken ter inzage heeft gelegen, hebben Provinciale Staten de Omgevingsverordening op 7 oktober 2022 vastgesteld. Inhoudelijk wijkt de nieuwe verordening nagenoeg niet af van de bestaande verordening uit 2018, die overigens blijft gelden tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Conclusie

In deze paragraaf is beschreven in hoeverre het provinciale beleid een relatie heeft tot onderhavig bestemmingsplan. Er zijn geen specifieke punten te noemen die expliciet aandacht vragen of een belemmerende werking hebben voor de totstandkoming van de parapluerziening.

3.3 Regionaal en gemeentelijk beleid

Structuurvisie #Goes2040

In de structuurvisie van juni 2012 wordt gesteld dat Goes in 2040 een florerende centrumgemeente is met een breed aanbod aan voorzieningen en werkgelegenheid voor de inwoners van de Bevelanden. De gemeente wil daarom blijven investeren in de toekomst van de stad, door te vernieuwen, te verbeteren en te groeien. Opgenomen is dat Goes de ambitie heeft verder te groeien in haar rol als (boven)regionale centrumgemeente. Veel van de projecten die in de structuurvisie worden benoemd zijn daarop gericht. De ambitie is om al die projecten te realiseren en de blik open te houden voor nieuwe kansen.

Groei en ontwikkeling

Om een vitale centrumgemeente te blijven wordt aangegeven dat Goes inspeelt op nieuwe ontwikkelingen en ervoor zorgt nieuwe ontwikkelingen te kunnen huisvesten. Daarbij zal het steeds minder gaan om grotere stadsuitbreidingen en steeds vaker om transformatie en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Dit zijn vaak lastige opgaven maar vernieuwing van bestaand stedelijk gebied is noodzakelijk om de stad op lange termijn gezond te houden.

Detailhandel

De focus ligt op kwaliteit en aanwezigheid van detailhandel. Er is beperkte uitbreidingsruimte bij de bestaande winkelgebieden, wel wordt er gedacht aan de mogelijkheid van een tweede locatie. Dit kan mogelijk de locatie Klein Frankrijk/Goese Poort worden. Nieuwe ontwikkelingen en initiatieven voor detailhandel worden zoveel mogelijk in de binnenstad gefaciliteerd. Het is daarbij van belang vast te houden aan de compactheid van het winkelgebied.

Toetsing

Het beleid voor detailhandel is gericht op kwaliteitsverbetering en het versterken van bestaande winkelgebieden. In de structuurvisie is aangegeven dat ontwikkelingen en initiatieven voornamelijk in de binnenstad zullen plaatsvinden. Het paraplubestemmingsplan beoogt de bestaande winkelgebieden te versterken en daarmee in overeenstemming met de Structuurvisie #Goes2040.

Detailhandelsvisie

Uitgangspunten hoofdwinkelstructuur Goes

Om te komen tot een optimale en toekomstbestendige detailhandelsstructuur in de gemeente Goes moeten keuzes gemaakt worden. Ook al is de Goese detailhandelsstructuur in hoofdlijnen op orde, het is gelet op de dynamiek in de detailhandel noodzakelijk een duidelijke koers voor de toekomst te bepalen. We geven dynamiek en ondernemerschap de ruimte en bundelen deze in de hoofdwinkelstructuur. We hanteren in onze visie en beleid de volgende uitgangspunten:

- We zetten in op een zo compleet en divers mogelijk voorzieningenaanbod voor zowel inwoners uit Goes, regio en toeristen;
- We gaan voor een aantrekkelijk en dynamisch ondernemersklimaat;
- We clusteren winkelvoorzieningen in een compacte hoofdwinkelstructuur, waardoor voorzieningen profiteren van elkaars nabijheid (synergie);
- In principe staan we geen nieuwe detailhandelsmeters toe buiten de vastgelegde hoofdwinkelstructuur, nieuwe initiatieven leiden dus tot versterking van hoofdwinkelstructuur;
- We bouwen verspreide bewinkeling af;
- We dringen (onbenutte) plancapaciteit terug;
- We gaan leegstand tegen en streven daarbij naar een frictieleegstand van 4 á 5 procent.

De hoofdwinkelstructuur in de gemeente Goes ziet er als volgt uit:

- Binnenstad Goes en haar deelgebieden;
- Wijkcentra in Goes: Beukenhof, Westerschans en de Spinne;
- Dorpscentra;
- Perifere concentratie (Marconigebied).

Binnenstad: compact kernwinkelgebied met aantrekkelijke aanloopmilieus

We zetten voor de binnenstad in op een compact kernwinkelgebied. In dit kernwinkelgebied clusteren we de detailhandel waarbij landelijke ketens afwisselen met lokale zaken. Hieromheen blijven we werken aan aantrekkelijke aanloopstraten, waar een mix van voorzieningen gewenst is. De aanloopstraten zijn een kweekvijver voor commercieel talent en nieuwe concepten, winkeltjes en ambachten. Ook bieden de aanloopstraten ruimte voor horeca en ontspanning. In de schil buiten de winkelstraten bouwen we het voorzieningenaanbod af.

Wijkcentra in Goes: positie behouden, ongewenste concurrentie tegengaan

Goes kent drie wijkcentra: Beukenhof, Westerschans en de Spinne. De centra vormen het hart van de wijk en een centrale plek voor voorzieningen (boodschappen, maatschappelijke voorzieningen, horeca en werkfuncties). Boodschappen vormen de dagelijkse basis in de wijkcentra. We willen dat de wijkcentra hun positie behouden en versterken deze waar de kans zich voordoet met maatschappelijke voorzieningen.

Dorpscentra: detailhandel in de kernen op pijl houden

Behoud van voorzieningen is een belangrijk uitgangspunt voor de dorpen. Initiatieven om het aanbod in de dagelijkse sector te versterken worden ondersteund. Wel is het uitgangspunt dat zij geen overmatige effecten (cq. leegstand) hebben op de hoofdwinkelstructuur.

Marconigebied: dé PDV-locatie van Goes, mogelijkheden elders beperken

Om het karakter van het Marconigebied als PDV-locatie te versterken en niet te concurreren met de binnenstad, is het uitgangspunt om de functie van perifere detailhandelsvestigingen in dit gebied te behouden en waar mogelijk te versterken. Het accent ligt dus op het upgraden van het Marconigebied door het toevoegen van extra vierkante meters PDV. Daarbij worden ontwikkelmogelijkheden (nog niet gerealiseerd planaanbod) voor perifere detailhandel buiten het Marconigebied en de Goese Poort geschrapt.

In het oostelijk deel van Marconi staat het huidige bestemmingsplan meer mogelijkheden toe. Het gaat om de locaties van de supermarkten Lidl en Jumbo en een winkelstrip aan de Braillestraat. De aanwezige supermarkten hebben een belangrijke functie die we willen behouden voor dit deel van Goes. We staan toe dat in de directe omgeving, specifiek de locatie Melkfabriek, nog 1 of 2 kleinschalige dagelijkse speciaalzaken worden toegevoegd. Voor andere niet-perifere detailhandel (de winkelstrip Braillestraat), ligt het toekomstig primaat in de binnenstad. Huidige planologische rechten worden gerespecteerd. Wanneer er vestigingen van niet-perifere detailhandel besluiten te stoppen of vertrekken en niet binnen een jaar worden ingevuld komen rechten van niet-perifere detailhandel te vervallen (uitsterfconstructie). Het verder verbreden van de detailhandel in het

Marconigebied achten we onwenselijk omdat reguliere detailhandel hier concurrentie vormt met de detailhandel in de binnenstad.

Beleidsregels

- Heldere compacte hoofdwinkelstructuur als basis
Detailhandel willen we concentreren binnen de beschreven hoofdwinkelstructuur (zie vorige paragraaf). De uitgelichte gebieden zijn grotendeels complementair aan elkaar, waardoor ongewenste concurrentie tussen winkelgebieden in Goes op dit moment nauwelijks aan de orde is. Dit willen we zo houden.
- Voor verspreide bewinkeling hanteren we een uitsterfconstructie
In Goes hebben we te maken met veel verspreide bewinkeling. Dit is mogelijk vanwege de vele 'gemengde' bestemmingen, maar is onwenselijk wanneer we verder toe willen werken naar geconcentreerde winkelgebieden. Voor detailhandel buiten de hierboven beschreven winkelgebieden willen we daarom een uitsterfregime hanteren. Het college kan de detailhandelsbestemming schrappen als de detailhandelsfunctie niet binnen één jaar na vaststelling van dit bestemmingsplan wordt benut of als er sprake is van minimaal een jaar leegstand. Het gaat hier om een bevoegdheid en niet om een vanzelfsprekendheid. Bij de uitoefening van een bevoegdheid vindt een afweging van alle relevante belangen plaats. Daarbij spelen het belang van de pandeigenaar en ook het belang van de leefbaarheid een belangrijke rol.

HOOFDSTUK 4 Sectorale aspecten

Op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening wordt in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan nagegaan of het plan uitvoerbaar is. In dat kader moet elk bestemmingsplan worden getoetst aan een aantal omgevingsaspecten. Het vaststellen van een bestemmingsplan kan namelijk gevolgen hebben voor de belangen van natuur en milieu, voor de cultuurhistorische belangen en voor de waterhuishouding. In voorliggende toelichting van het paraplubestemmingsplan wordt niet ingegaan op de belangen van natuur, milieu, cultuurhistorie en waterhuishouding. In dit bestemmingsplan wordt uitsluitend een regeling ten aanzien van detailhandel vastgelegd. Dit onderwerp heeft geen invloed op de gebiedsspecifieke omgevingsaspecten die reeds zijn beschreven in de bestemmingsplannen die met het paraplubestemmingsplan worden herzien.

HOOFDSTUK 5 Juridische vormgeving

5.1 Planvorm

Het voorliggende bestemmingsplan is een zogenaamd 'paraplubestemmingsplan'. Dit bestemmingsplan kent een bijzonder karakter. Het plan behelst een gedeeltelijke herziening van de momenteel in de gemeente Goes geldende bestemmingsplannen en is gericht op één specifiek onderwerp. De regels in dit bestemmingsplan gelden in aanvulling op c.q. in afwijking van de regels van de geldende bestemmingsplannen voor wat betreft het onderwerp detailhandel. Voor het overige blijven de onderliggende bestemmingsplannen ongewijzigd van kracht. Een overzicht van de geldende bestemmingsplannen is opgenomen in bijlage 1 van de planregels.

Het juridisch bindende gedeelte van het bestemmingsplan bestaat uit de regels en de bijbehorende verbeelding. De regels en de verbeelding dienen in samenhang te worden bekeken. De toelichting van het bestemmingsplan heeft geen bindende werking, maar wel een belangrijke functie bij de onderbouwing van het plan en soms voor de uitleg van bepaalde bestemmingen en regels.

De regels zijn over het algemeen onderverdeeld in drie hoofdstukken:

Hoofdstuk 1 - Inleidende regels;

Hoofdstuk 2 - Algemene regels;

Hoofdstuk 3 - Overgangs- en slotregels.

5.2 Toelichting op de bestemmingen

5.2.1 Inleidende regels

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel bevat de definities van de in de regels gebruikte begrippen, waarmee een eenduidige interpretatie van deze begrippen is vastgelegd.

Artikel 2 Reikwijdte

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van dit paraplubestemmingsplan. In het artikel is opgenomen voor welke vigerende bestemmingsplannen dit paraplubestemmingsplan van toepassing is, en in hoeverre de bestaande bestemmingsplannen door de vaststelling van dit bestemmingsplan worden gewijzigd of aangevuld.

5.2.2 Algemene regels

Artikel 3 Herziening alle bestemmingsplannen

Dit artikel bepaalt dat de bestemmingsplannen die herzien worden door dit paraplubestemmingsplan worden aangevuld met een gebruiksregel die een verbod op darkstores inhoudt.

Artikel 4 Herziening begripsbepalingen

Dit artikel benoemt de begripsbepalingen die herzien worden door dit paraplubestemmingsplan en op welke bestemmingsplannen deze wijziging van toepassing is.

Artikel 5 Wijziging van de regels in de bestemming "Gemengd"

Dit artikel bepaalt in welke bestemmingsplannen de regels van de bestemming "Gemengd" gewijzigd worden.

Artikel 6 Algemene aanduidingsregels

Dit artikel regelt het toevoegen van gebruiksmogelijkheden aan bepaalde gebieden die op de verbeelding zijn voorzien van een gebiedsaanduiding. Er zijn verschillende gebiedsaanduidingen opgenomen die aan bepaalde gebieden of percelen specifieke gebruiksvormen toekennen. Ook is

een wijzigingsbevoegdheid toegevoegd die burgemeester en wethouders kunnen gebruiken om gebiedsaanduidingen te aan te passen of te verwijderen, bijvoorbeeld als een detailhandelsfunctie buiten een gewenst winkelgebied al langer dan een jaar niet meer wordt uitgeoefend.

5.2.3 Overgangs- en slotregels

Artikel 7 Overgangsrecht

Dit artikel betreft de overgangsbepalingen met betrekking tot onder meer het gebruik van onbebouwde gronden en bouwwerken dat afwijkt van het bestemmingsplan op het moment dat dit rechtskracht verkrijgt. Dit gebruik mag worden voortgezet. Wijziging van het afwijkend gebruik is slechts toegestaan indien de afwijking hierdoor niet wordt vergroot.

Artikel 8 Slotregel

In dit artikel wordt aangegeven onder welke naam dit bestemmingsplan aangehaald kan worden.

HOOFDSTUK 6 Handhaving

6.1 Inleiding

De gemeenteraad heeft tot taak bestemmingsplannen vast te stellen voor het grondgebied van de gemeente. In elk bestemmingsplan wordt het door de gemeente gewenste ruimtelijke beleid voor een bepaald gebied vertaald. Een nieuw bestemmingsplan legt de bestaande ruimtelijke kaders vast en bepaalt de grenzen waarbinnen planologische ontwikkelingen mogelijk zijn. Het biedt de gemeente een actueel beleidsmatig en juridisch toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven in een specifiek gebied. Om de kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde leefomgeving te behouden en te verbeteren, is het noodzakelijk dat na het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan de daaruit voortvloeiende regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. In gevallen waarin regels niet uit eigen beweging worden nageleefd dient in beginsel handhavend te worden opgetreden. Het uitblijven van handhavend optreden tegen de overtreding van regels die in een bestemmingsplan worden gesteld aan de bebouwing en inrichting van gronden, heeft een negatieve weerslag op de ruimtelijke kwaliteit, kan leiden tot rechtsongelijkheid, kan ongewenste precedentwerking tot gevolg hebben en vermindert het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur.

6.2 Handhaving bestemmingsplannen

Onder handhaving wordt verstaan het nemen van maatregelen om de naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen. Handhaving betreft dus niet alleen het daadwerkelijk repressief optreden tegen overtreders met behulp van sanctiemiddelen. Daaraan voorafgaand is het gewenst dat er heldere en hanteerbare regels zijn, moeten die regels kenbaar zijn en wordt er toezicht gehouden op de naleving ervan. Een eerste vereiste voor een goede handhaving is derhalve een bestemmingsplan met handhaafbare regels. Dat wil zeggen: regels die zodanig zijn opgesteld dat deze in de toetsingspraktijk goed hanteerbaar zijn. Voorlichting en preventief optreden vormen de basis voor effectieve handhaving. Een goede informatievoorziening draagt bij aan een verbetering van de naleving van bestemmingsplannen. Hoewel sanctionering in de meest optimale situatie niet nodig zou moeten zijn, zullen zich in de praktijk altijd gevallen voordoen waarin achteraf opgetreden moet worden tegen illegale situaties. In dergelijke gevallen kan het college van burgemeester en wethouders wettelijke dwangmiddelen inzetten om overtredingen gedwongen te (laten) beëindigen, zoals het opleggen van een last onder bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

6.3 Handhavingsbeleid

De doelstelling van handhaving is het bevorderen van de naleving van wettelijke regels en het herstellen van overtredingen. Handhavend optreden in geval een overtreding is geconstateerd, is een beginselplicht, dat door middel van het voeren van een transparant beleid ingezet moet worden om de doelstelling te bereiken. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een leefbare en veilige woonomgeving voor de inwoners van de gemeente. De door het college van b&w aangewezen toezichthouders, zijn belast met het toezicht op de naleving van onder meer de ruimtelijke regelgeving. Deze taak wordt zo veel mogelijk consistent en stelselmatig uitgevoerd, zodat aan de beginselen van behoorlijk bestuur zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid kan worden voldaan. Ook daarvoor is het nodig handhavingsbeleid vast te stellen. Het handhavingsbeleid is, zoals vele andere beleidsvelden, altijd in beweging. Met behulp van monitoring wordt periodiek geëvalueerd en wordt zo nodig het beleid bijgesteld. De gemeente kan niet overal en altijd toezien op naleving van regels, waardoor het noodzakelijk is prioriteiten te stellen. De handhavingsprioriteiten worden steeds vastgesteld op basis van een risico-analyse. Jaarlijks wordt op basis van het beleid een handhavinguitvoeringsprogramma vastgesteld zodat inzichtelijk wordt op welke wijze de beschikbare handhavingcapaciteit in een bepaald jaar wordt ingezet. Het handhavingsbeleid is erop gericht om zo veel mogelijk integraal te handhaven.

Het houden van toezicht op illegale bouw en strijdigheid met bestemmingsplannen scoort dusdanig dat de prioriteit gemiddeld tot hoog genoemd kan worden. Wanneer een aspect een lage prioriteit

heeft, betekent dit overigens niet dat de regel overtreden mag worden. De beginselplicht tot handhaving, zoals die door de Raad van State is geformuleerd, is onverkort van kracht. Er zal dus altijd serieus met constatering en klachten worden omgegaan, ook al is de prioriteit van desbetreffende overtreden norm laag. Echter, de focus van de toezichthoudende ambtenaren zal met name zijn gericht op de gestelde prioriteiten zoals opgenomen in het beleid.

6.4 Opleggen sancties

Wanneer een overtreding niet vrijwillig wordt beëindigd, wordt doorgaans gekozen voor het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom om een overtreder te dwingen een illegale situatie te beëindigen. Deze bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen hebben een reparatoir karakter en zijn met vele juridische waarborgen omkleed. Omdat een overtreding van het bestemmingsplan in de Wet op de economische delicten is aangemerkt als een economisch delict, is ook strafrechtelijke handhaving een optie. Privaatrechtelijke handhaving is minder geschikt. Tot het gedogen van overtredingen wordt slechts in uitzonderlijke gevallen overgegaan, bijvoorbeeld wanneer in redelijkheid niet meer voldaan kan worden aan de geldende regels en aanpassing van de regelgeving aan gewijzigde beleidsinzichten nog niet heeft plaatsgevonden.

HOOFDSTUK 7 Economische uitvoerbaarheid

Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dient op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening in de plantoelichting minimaal inzicht te worden gegeven in de economische uitvoerbaarheid van het plan. Als er sprake is van ontwikkelingen waarvoor de gemeente redelijkerwijs kosten moet maken, moeten deze kosten worden verhaald op de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar. Gelet op de aard van het plan is er geen sprake van ontwikkelingen waarvoor kostenverhaal aan de orde is. Daarom kan worden gesteld dat de economische uitvoerbaarheid van het voorliggende bestemmingsplan voldoende is aangetoond. Het is niet noodzakelijk om een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen.

HOOFDSTUK 8 Maatschappelijke toetsing

8.1 Vooroverleg artikel 3.1.1 Bro

Op grond van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening moeten burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg plegen met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met de rijks- en provinciale diensten die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Aangezien het in dit paraplubestemmingsplan gaat om slechts beperkte aanvullingen op en aanpassingen van de geldende bestemmingsplannen en belangen van het waterschap, de provincie en het rijk niet in het geding zijn, is voor dit plan geen inspraakmogelijkheid geboden en zijn overlegpartners niet geconsulteerd.

8.2 Ontwerpbestemmingsplan

Het ontwerpbestemmingsplan wordt met in achtneming van het bepaalde in artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening gedurende zes weken ter inzage gelegen en beschikbaar gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl. Een ieder kan tijdens deze termijn over het ontwerpbestemmingsplan een zienswijze naar voren brengen.