

**Toelichting 2e herziening bestemmingsplan
Historische Binnenstad, functieverruiming
(Voorstraat West-Vriesestraat-Vest-Voorstraat
Augustijn)**

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en doel	4
1.2 Ligging en begrenzing plangebied	4
1.3 Vigerend bestemmingsplan	4
1.4 Leeswijzer	4
HOOFDSTUK 2 Beleidskader	5
2.1 Rijksbeleid	5
2.1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	5
2.1.2 Amvb Ruimte	5
2.1.3 Structuurvisie Randstad 2040	5
HOOFDSTUK 2 Provinciaal en regionaal beleid	6
2.1 Structuurvisie Visie op Zuid-Holland	6
2.2 Verordening Ruimte	7
2.3 Regionale detailhandelsvisie Drechtsteden	7
HOOFDSTUK 3 Gemeentelijk beleid	8
3.1 Structuurvisie Dordrecht 2040	8
3.2 Rapport Rekenkamercommissie	8
HOOFDSTUK 3 Inhoud van het plan	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Achtergrond	10
3.3 Bestemmingsplan Historische Binnenstad	11
3.4 Probleemschets	11
3.5 Conclusie	12
HOOFDSTUK 4 Juridische planbeschrijving	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Bestemmingen	13
HOOFDSTUK 5 Uitvoerbaarheid	14
5.1 Inspraak	14
5.2 Overleg	15
5.3 Economische uitvoerbaarheid	16

Bijlage:

Kaart met inventarisatie leegstand en niet-winkelfuncties begane grond Voorstraat West

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Toenemende leegstand is een probleem van bijna alle binnensteden, zo ook in Dordrecht. De concurrentiedruk op de Nederlandse binnensteden zal de komende jaren verder toenemen. Veranderende bestedingspatronen en toenemend internetverkoop zullen in toenemende mate een effect hebben op de vraag naar winkelmeters en -locaties. Uiteindelijk kan dit op de zwakkere locaties, met relatief zwak vastgoed en aanbod, tot grotere leegstand leiden. Bij een afnemende marktvrage naar winkelruimten zal dit onderscheid tussen sterk en zwak vastgoed en locaties alleen maar sterker worden.

Om de structureel oplopende leegstand en hiermee samenhangende gevolgen voor de uitstraling en het functioneren van bepaalde winkelstraten tegen te gaan, zullen maatregelen getroffen moeten worden. Eén van die maatregelen is een (juridische) verruiming cq. verbreding van functies in een aantal straten van de binnenstad. Hiermee wordt ruimte gegeven aan de markt (eigenaren / eindgebruikers) om tot nieuwe c.q. andere invulling te komen, waardoor ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen en de marktveranderingen.

Hiermee worden nieuwe ontwikkelingen, zoals ZZP- huisvesting, dienstverlening en vestiging van creatieve bedrijvigheid, op de begane grond direct mogelijk gemaakt. Dit is het doel van onderhavige herziening van het bestemmingsplan "Historische Binnenstad".

Vanzelfsprekend is het uiteindelijk de eigenaar / verhuurder die deze nieuwe initiatieven zal moeten omarmen. De afnemende vraag naar winkelruimten zal op zwakke(re) plekken uiteindelijk een drukkend effect hebben op de huurwaarde, waardoor naar verwachting op termijn de drempel naar nieuwe functie-invulling verlaagd wordt.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

De herziening beslaat de Voorstraat West (deel Lange Geldersekaade tot Grote Spuistraat), Voorstraat Augustijn (deel Kolfstraat tot Steegoversloot) en een deel van de Vriesestraat nabij de Vest en de Vest tussen huisnummers 143 tot 205.

1.3 Vigerend bestemmingsplan

Het bestemmingsplan Historische Binnenstad is het geldende bestemmingsplan. De gemeenteraad stelde dit plan 22 februari 2011 vast. Op 26 mei 2011 trad het plan in werking. Onderhavige herziening is de 2e herziening van het bestemmingsplan Historische Binnenstad. De 1e herziening betreft het plangebied Schuitenmakersstraat 1 / Houttuinen 27-29.

1.4 Leeswijzer

Gezien het doel van deze herziening, is de toelichting beperkt van opzet. Een verantwoording over omgevingsaspecten is niet nodig. In hoofdstuk 1 is aandacht besteed aan de aanleiding en het doel van de herziening. In hoofdstuk 2 wordt het beleid van diverse overheden toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van het plan beschreven. Hoofdstuk 4 heeft de maatschappelijke uitvoerbaarheid als onderwerp.

HOOFDSTUK 2 Beleidskader

2.1 Rijksbeleid

2.1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Op 13 maart 2012 stelde de Minister van Infrastructuur en Milieu de Structuurvisie vast. Eén van de belangrijkste beleidsdoelen is een gezonde en veilige leefomgeving als basisvoorwaarde voor burgers en ondernemers. Dit wordt vooral vertaald in het verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water), bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's.

Om toekomstige kosten en maatschappelijke schade te voorkomen, moeten bij ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen de milieueffecten worden afgewogen.

Het Rijk heeft 13 nationale belangen aangewezen. Het Rijk richt zich daarbij op het versterken van de internationale positie van Nederland en het behartigen van de belangen voor Nederland als geheel, zoals de hoofdnetwerken voor personen- en goederenvervoer (waaronder buisleidingen), energie en natuur, alsook ondergrond en ruimte voor militaire activiteiten. Ook waterveiligheid en milieukwaliteit (lucht, geluid, bodem, water en externe veiligheid) horen daarbij, evenals de bescherming van ons werelderfgoed (zoals de Waddenzee en de Nieuwe Hollandse Waterlinie).

Buiten deze belangen bestaat beleidsvrijheid voor decentrale overheden, zoals de gemeente.

2.1.2 Amvb Ruimte

De nationale ruimtelijke belangen worden geborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Amvb Ruimte). Doel is om vanuit een concreet nationaal belang een goede ruimtelijke ordening te bevorderen. Bestemmingsplannen moeten voldoen aan deze algemene regels.

2.1.3 Structuurvisie Randstad 2040

Het rijk wil dat de Randstad zicht ontwikkelt tot een concurrerende Europese topregio. De regio moet aantrekkelijk zijn om in te wonen, te werken, te recreëren en te investeren. Om dat te bereiken, heeft de overheid een visie ontwikkeld op hoe de Randstad er in 2040 uit moet zien.

Met de Structuurvisie Randstad 2040 geeft de overheid aan hoe de Randstad in 30 jaar kan uitgroeien tot een internationaal krachtige, duurzame en aantrekkelijke regio.

Daarbij staan de steden centraal. Nieuwe woonhuizen en kantoren moeten vooral in de steden worden gebouwd, zodat de stad sterker en aantrekkelijker wordt. Bij steden komen natuurgebieden van topkwaliteit.

Het Rijk wil het Groene Hart verbinden met het IJsselmeer, de Zeeuwse wateren, de kust en de Utrechtse Heuvelrug.

Er zijn vier belangrijke doelstellingen voor de Randstad in 2040:

- de Randstad bestand maken tegen klimaatverandering;
- combinaties van water, natuur, landschap, cultuurhistorie, wonen en werken moeten bijdragen aan meer verscheidenheid in recreëren en de woon- en werkomgeving;
- de internationaal sterke economische functies in de Randstad moeten worden versterkt en moeten goed internationaal verbonden zijn;
- de stedelijke regio's in de Randstad moeten ruimte en kwaliteit bieden voor wonen, werken en voorzieningen met een goede bereikbaarheid.

Onderhavig bestemmingsplan voldoet aan het beleid en de algemene regels van het rijk.

HOOFDSTUK 2 Provinciaal en regionaal beleid

2.1 Structuurvisie Visie op Zuid-Holland

Met de Wet ruimtelijke ordening heeft het Rijk verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. In dit speelveld neemt de provincie de verantwoordelijkheid voor aansturing op ruimtelijke kwaliteit en samenhang van projecten en programma's met provinciale betekenis (regisseursrol). De provincie zal niet voor alle provinciale belangen een leidende rol nemen in de uitvoering.

De provincie wil een actieve rol spelen in de uitvoering van beleid. De provincie eigent zich alleen een regisseursrol toe als zij van mening is dat deze rol niet gedelegeerd kan worden naar andere overheden, of als zij een eigen verantwoordelijkheid heeft, die voortvloeit uit provinciale belangen. De schaal van de provincie maakt haar bij uitstek geschikt om veel partijen op gemeentelijk en (boven)regionaal niveau te verbinden.

Provinciale Staten van Zuid-Holland stelden op 2 juli 2010 de Provinciale Structuurvisie, de Verordening Ruimte en de Uitvoeringsagenda vast. In de Visie op Zuid-Holland beschrijft de provincie haar doelstellingen en provinciale belangen. De Structuurvisie geeft een visie voor 2020 met bijbehorende uitvoeringsstrategie en een doorkijk naar 2040. De nieuwe integrale Structuurvisie voor de ruimtelijke ordening komt in de plaats van de vier streekplannen en de Nota Regels voor Ruimte.

In 'Visie op Zuid-Holland' staat hoe de provincie samen met haar partners wil omgaan met de beschikbare ruimte. Met de structuurvisie werkt de provincie aan een vitaal Zuid-Holland, met meer samenhang en verbinding tussen stad en land. Hierdoor is in Zuid-Holland goed wonen, werken en recreëren voor iedereen binnen handbereik. De provincie onderscheidt vijf hoofdpogingen:

- aantrekkelijk en concurrerend internationaal profiel
- duurzame en klimaatbestendige deltaprovincie
- divers en samenhangend stedelijk netwerk
- vitaal, divers en aantrekkelijk landschap
- stad en land verbonden.

Ook de instrumenten van de provincie komen in de structuurvisie aan de orde. De provincie ordent op kaarten, ontwikkelt programma's en projecten, agendeert zaken en laat onderzoek uitvoeren. Zij stuurt op hoofdlijnen door kaders te stellen en het lokale bestuur ruimte te geven bij de ruimtelijke inrichting. Deze aanpak sluit aan bij de nieuwe stijl van besturen: 'Lokaal wat kan, provinciaal wat moet.'

In de Uitvoeringsagenda staat hoe de provincie en de verschillende partners de ambitie van de Structuurvisie gaan uitvoeren. De nadruk ligt op samenhang van maatregelen en programma's en de samenwerking met de regio's. Wat belangrijk is voor Zuid-Holland staat voorop.

De Uitvoeringsagenda maakt duidelijk wat er moet gebeuren en wat de onderlinge rolverdeling van de provincie en de verschillende samenwerkende partijen is.

Elke partij werkt vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid om de ambitie van de Structuurvisie te realiseren.

In de Provinciale Structuurvisie en de Verordening Ruimte staat hoe de provincie de ruimte tot 2020 in wil gaan vullen. De structuurvisie geeft de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling weer en vermeldt de provinciale belangen. De verordening geeft aan met welke zaken gemeenten in hun bestemmingsplannen rekening moeten houden.

Op 30 januari 2013 hebben Provinciale Staten de Structuurvisie geactualiseerd.

Het provinciale detailhandelsbeleid is erop gericht om de hoofdstructuur (hoofd- en ondersteunende centra, aangevuld met de belangrijkste clusters van PDV, perifere detailhandelsvestigingen) zoveel als mogelijk te versterken.

Om de detailhandelsstructuur in Zuid-Holland in stand te kunnen houden, zal de gezamenlijke inzet van partijen erop gericht moeten zijn om het winkelvloeroppervlak en de zachte planvoorraad in omvang terug te brengen en tegelijk de dynamiek en de vernieuwing in de detailhandelsstructuur te stimuleren en de structuur te versterken. Kwaliteit moet leidend zijn.

Aanvullend hierop is versterking van perspectiefrijke onderdelen van de bestaande detailhandelsstructuur en het tegengaan van solitaire vestigingen van belang.

De binnenstad wordt binnen de hoofdstructuur gerekend tot de te ontwikkelen centra. Voor deze centra wordt gestreefd naar een opwaardering van de detailhandelsfunctie in termen van kwaliteit (winkelbestand en openbare ruimte), parkeren en bereikbaarheid en imago / beleving. Onder voorwaarde van het toepassen van de SER-ladder kan voor deze categorie sprake zijn van uitbreiding van het winkelareaal. In de Drechtsteden is de binnenstad van Dordrecht het enige centrum dat hiervoor in aanmerking komt.

2.2 Verordening Ruimte

In samenhang met de Structuurvisie is ook de Verordening Ruimte vastgesteld. De regels in deze verordening zijn bindend en werken door in gemeentelijke bestemmingsplannen. Ook de Verordening Ruimte is in 2013 geactualiseerd (besluit Provinciale Staten d.d. 30 januari 2013). De verordening dient bij het vaststellen van het bestemmingsplan in acht te worden genomen.

Onderhavige herziening voldoet aan het beleid en de algemene regels van de provincie.

In 2014 zal de provincie Zuid-Holland zowel een nieuwe structuurvisie als een nieuwe verordening vaststellen. Volgens de provincie bestaat hieraan behoefte, omdat zich een aantal structurele ontwikkelingen voordoen op het gebied van onder meer economie, demografie, woningmarkt en energievoorziening. De startnotitie onderscheidt vijf thema's:

- Verandering van economie en samenleving
- Verstedelijking van de samenleving en de positie van de stad
- Anticiperen op klimaatverandering
- Energietransitie: meer duurzame energievoorziening
- Betere balans in het landelijk gebied tussen leefbaarheid, vitaliteit en ruimtelijke kwaliteit

2.3 Regionale detailhandelsvisie Drechtsteden

Eind 2013 is een (ontwerp) regionale detailhandelsvisie Drechtsteden tot stand gekomen. In 2014 zal de Drechtraad over de visie besluiten. Het doel van de visie is om het huidige regionale beleid ten aanzien van het detailhandelsdeel te actualiseren.

Het resultaat is een visie op de ontwikkeling van de detailhandelsstructuur in de regio, waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de huidige trends en ontwikkelingen op het vlak van detailhandel.

In de visie wordt aandacht besteed aan de leegstand in de binnenstad van Dordrecht.

Vastgesteld is dat sprake is van een bovengemiddelde leegstand (22%), vooral in de Voorstraat. De binnenstad van Dordrecht wordt getypeerd als gewestelijk verzorgend centrum en bekleedt daarmee het hoogste verzorgingsniveau in de regio. De nadruk van dit centrum ligt op het voorzien in recreatief winkelen.

Na een analyse van de kwaliteiten en knelpunten is de volgende regionale opgave voor de binnenstad geformuleerd:

"Versterking Dordrecht centrum als binnenstad van de Drechtsteden, bijvoorbeeld door regionale sturing en acquisitie. Dit is van belang voor de regionale concurrentiepositie ten opzichte van met name de noord-zuidlijn: Rotterdam-Breda. De binnenstad van Dordrecht heeft een hoge lokale binding en een sterke bovenregionale functie, maar binnen de regio Drechtsteden is de positie relatief zwak. Onderscheidend zijn in aanbod, promotie, service, bereikbaarheid, openingstijden etc. is daarbij belangrijk."

Onderhavige herziening vormt hierop een goede aanvulling.

HOOFDSTUK 3 Gemeentelijk beleid

3.1 Structuurvisie Dordrecht 2040

De gemeenteraad stelde op 17 december 2013 de Structuurvisie Dordrecht 2040 vast. Eén van de hierin gestelde doelen is een aantrekkelijke binnenstad.

In de visie wordt de langdurige leegstand in kantoren en winkels benoemd. De nieuwe structuurvisie stelt hierover het volgende: "De winkels en de horeca in de binnenstad kunnen alleen bestaan wanneer zij voldoende aantrekkingskracht hebben. De gemeente kan dat ondersteunen door te zorgen voor concentratie van het kernwinkelgebied en een goede kwaliteit van de buitenruimte, gecombineerd met een optimale bereikbaarheid."

Het doel is een levendige binnenstad met een ontmoetingsfunctie. De binnenstad is van en voor iedereen. Er is specifieke aandacht voor:

- Versterken van het voorzieningenniveau.
- Evenementen.
- Voorkomen van leegstand in het kernwinkelgebied, onder meer door concentratie.
- Hoogwaardige herinrichting van de openbare ruimte.
- Hoger onderwijs en huisvesting studenten.
- De bereikbaarheid van oostelijke deel van het centrum.
- Reparatie van de negatieve gevolgen van het binnenstadssaneringsplan van 1962.

Over de economische situatie wordt het volgende opgemerkt:

"De ruimtelijke en economische structuur zal mede onder invloed van de economische crisis structureel veranderen. Sleutelwoorden hierin zijn verduurzaming, innovatie en kennis. De opkomst van internet, waardoor kennis en informatie makkelijker en vrijwel overal toegankelijk is, heeft verstrekkende gevolgen voor het economisch handelen.

Thuiswerken wordt steeds gemakkelijker en wijder verbreid, waardoor de behoefte aan kantoorruimte vermindert en van aard verandert. Een van de gevolgen hiervan is leegstand. Dit geldt ook voor winkels."

Onderhavige herziening voldoet aan de Structuurvisie Dordrecht 2040. Met deze herziening zal een verdere concentratie van het kernwinkelgebied plaatsvinden en de leegstand worden bestreden.

3.2 Rapport Rekenkamercommissie

In mei 2013 heeft de Rekenkamercommissie het rapport "De groei voorbij? Onderzoek naar leegstand in de binnenstad van Dordrecht" uitgebracht. Met dit rapport vraagt de Rekenkamercommissie aandacht voor de landelijke en lokale daling van de vraag naar winkelruimte door trends als vergrijzing en digitaal winkelen. Deze trends maken het noodzakelijk om na te denken over hoe het winkelhart vormgegeven kan worden vanuit de gedachte van structurele krimp van het winkelbestand.

De Rekenkamercommissie trekt een aantal conclusies en doet een aantal aanbevelingen.

De eerste conclusie van de Rekenkamercommissie is relevant voor deze herziening.

Die luidt: "Het gemeentelijk beleid met betrekking tot het verminderen van de leegstand van winkelpanden heeft achter de feiten aangelopen en het nieuwe beleid houdt te weinig rekening met de huidige trends."

De reactie hierop van het college van burgemeester en wethouders d.d. 16 april 2013 is in het rapport opgenomen en luidt als volgt: "Het is juist dat met het plan van aanpak leegstand in 2012 voor de eerste keer expliciet richting de raad aandacht wordt besteed aan de aanpak van leegstand in de binnenstad. Dit laat echter onverlet dat in de uitvoering en acquisitie vanuit de gemeente er continu aandacht is voor de leegstandsaanpak in de binnenstad, zoals we hiervoor hebben aangegeven.

Wat betreft het rekening houden met nieuwe trends: In navolging op het brancheringsadvies uit 2010 voor de binnenstad zijn samen met de partijen in het Platform binnenstadsmanagement voorstellen gedaan voor bestemmingsplanverruiming in bepaalde delen van de binnenstad.

Deze voorstellen worden door de gemeente meegenomen in de herziening van het bestemmingsplan voor de binnenstad. Overigens maakt het bestemmingsplan voor de binnenstad voor bepaalde straten (waaronder Voorstraat West) middels een ontheffing vestiging van dienstverlening en ambachten reeds mogelijk, voor zover dat bijdraagt aan de versterking van de winkelstructuur. Daarbij is het van kleur laten verschieten van winkelstraten niet iets wat door de gemeente van bovenaf opgelegd kan worden maar door de markt opgepakt zal moeten worden (middels branchering, huurdifferentiatie en promotie)."

De eerste aanbeveling van de Rekenkamercommissie is de volgende:

"De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college te verzoeken een toekomstbestendige visie op te stellen over de vermindering van leegstand en daaraan gekoppeld een voorstel te doen voor wijziging van het bestemmingsplan voor het (kern)winkelgebied in de historische binnenstad."

De reactie van het college van burgemeester en wethouders d.d. 16 april 2013:

"Vanuit de regio Drechtsteden wordt er inmiddels gewerkt aan de actualisering van de detailhandelsvisie uit 2002. Hierbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de positie van de binnenstad als regionaal koopcentrum. In de nieuwe visie zullen daarbij regionaal scherpere keuzes gemaakt moeten worden over toevoeging van plancapaciteit in de koopcentra, met de expliciete erkenning van de binnenstad in de top regionale detailhandelspiramide. In de tweede helft van 2013 wordt de herziening in besluitvorming gebracht.

De rol van de gemeente verschilt vanzelfsprekend van geval tot geval. Vanuit taken en rollen is de gemeente primair verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte en de veiligheid en het bestemmingsplan. Daarnaast stuurt de gemeente op programmering en plancapaciteit van detailhandel op locaties binnen de gemeente. In die gevallen is de gemeente regisserend. Daarnaast faciliteert de gemeente actief (ook financieel) initiatieven die bijdragen aan het versterking van de aantrekkingskracht van de binnenstad, met o.a. investeringen in de culturele infrastructuur, het voeren van acquisitie, de ondersteuning van evenementen, sfeerverlichting, binnenstadspromotie (bijv. Maggezien / Dordrecht Marketing) etc. Het brancheringsadvies voor de binnenstad geeft voor een belangrijk deel richting aan de gestelde vragen, zoals omvang kernwinkelgebied, branchering, etc. Echter dient deze visie gedragen te worden door alle partijen en niet alleen de gemeente. Het is goed om te zien dat het voorstel tot bestemmingsplanverruiming wordt overgenomen in de aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit vraagt inderdaad om een nieuwe visie op de functie van de aanloopstraten. De gemeente heeft bij de opzet van het bestemmingsplan voor de binnenstad in 2011 reeds voorgesteld om bepaalde (aanloop)straten een gemengde bestemming te geven, zonder dat daarvoor een afwijkingsprocedure nodig is. Dit voorstel werd destijds van de hand gewezen door verschillende partijen, waaronder de winkeliers (verenigingen) zelf. Inmiddels heeft het Platform Binnenstadsmanagement het initiatief van bestemmingsplanverruiming in de aanloopstraten op initiatief van de gemeente overgenomen en zal dit op korte termijn worden meegenomen in herziening van het bestemmingsplan."

Op 17 september 2013 nam de gemeenteraad kennis van het rapport. De raad nam aanbeveling 1 uit het rapport over.

HOOFDSTUK 3 Inhoud van het plan

3.1 Inleiding

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1.1 is de toenemende leegstand een probleem van bijna alle binnensteden. De concurrentiedruk op de binnensteden zal de komende jaren verder toenemen als gevolg van veranderende bestedingspatronen en toenemend internetverkoop.

Eén van de maatregelen om de leegstand te bestrijden is het verruimen van de functies op de begane grond van een aantal straten in de binnenstad. Daarmee kunnen nieuwe ontwikkelingen, zoals ZZP- huisvesting, dienstverlening en creatieve bedrijvigheid, zonder afwijkingsprocedure (zie paragraaf 3.3) gevestigd worden.

De herziening beslaat de volgende delen van de binnenstad:

- Voorstraat West (deel Lange Geldersekafe tot Grote Spuistraat);
- Voorstraat Augustijn (deel Kolfstraat tot Steegoversloot),
- een deel van de Vriesestraat nabij de Vest, en
- Vest tussen huisnummers 143 tot 205.

3.2 Achtergrond

Mede door forse investeringen in de afgelopen jaren is de positie van de Dordtse binnenstad sterk verbeterd, ook in de regio. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het bezoek (zowel toeristisch als dagelijks bezoek) aan de Dordtse binnenstad structureel is toegenomen. Ondanks dat wordt de Dordtse binnenstad als gevolg van veranderende bestedingen en toenemend internetverkoop in een aantal delen van de binnenstad sinds een aantal jaren geconfronteerd met toenemende leegstand.

Om versnippering en verdunning van het winkelaanbod over de totale binnenstad tegen te gaan, kiezen veel steden in hun beleid er voor om het winkelaanbod zoveel mogelijk te concentreren in het kernwinkelgebied, met een duidelijk en herkenbaar hoofdwinkelcircuit.

De Dordtse binnenstad beschikt in totaal over ca. 70.000 m² aan winkelvloeroppervlak (binnen het plangebied bestemmingsplan "Historische Binnenstad"). Met zo'n 50.000 m² is het merendeel van de winkels gevestigd in het kernwinkelgebied dat aan de zuidkant aantakt op de Spuiboulevard, aan de oostkant aan de Vriesestraat en het Hofkwartier, en aan de oost- en noordkant aan de Voorstraat en het Havengebied. De straten Achterom, Bagijnhof, Visstraat, Sarisgang, Vriesestraat, Statenplein, Statenplaats, Kolfstraat en het Scheffersplein vormen samen met de Drievriedenhof de belangrijkste winkelstraten. Hier zijn de meeste trekkers gevestigd, met onder andere de Hema, de Sting in het Lindershuis en V&D. Met de oplevering van de Paradium III is de laatste toevoeging in het kernwinkelgebied afgerond, met o.a. de recente opening van Saturn. Het zwaartepunt van het winkelaanbod en daarmee de passantenaantallen komt hiermee in zuidwestelijke richting te liggen.

In de straten daar omheen, zoals de Voorstraat West, Voorstraat Augustijn / Midden, de Grote Spuistraat en het uiteinde van de Vriesestraat wisselen - zonder dat sprake is van een aaneengesloten winkellint - verschillende type bedrijvigheid en couleur locale elkaar af. Een bestemmingsverruiming kan ten goede komen van het behoud en de vergroting van de levendigheid in deze straten en daarmee ook voor de zittende / bestaande winkeliers. Bestemmingsplanverruiming is als middel overigens onvoldoende om nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen. Zij kan hier wel aan bijdragen. Samen met eigenaren en gebruikers zullen nieuwe initiatieven ontplooid moeten worden die de straten aantrekkelijk en levendig te houden. Hierbij kan gedacht worden aan stimulering gevelverbetering, uitstallingenbeleid, wonen boven winkels, de pilot stedelijke herverkaveling Voorstraat Midden, branchering en acquisitie, etc.. Dit vraagt om een gezamenlijke visie van eigenaren, gebruikers (zittende en nieuwe doelgroepen) en de gemeente.

3.3 Bestemmingsplan Historische Binnenstad

In het bestemmingsplan Historische Binnenstad zijn de meeste straten in en rond het kernwinkelgebied bestemd tot "Centrum". Na een discussie in de inspraakronde werd uiteindelijk ook de Voorstraat West tot "Centrum" bestemd. Het centrumgebied omvat globaal het gebied begrensd door Voorstraatshaven, Nieuwstraat, Statenplein, Drievriendenhof, Spuihaven, Grote Spuistraat en de Voorstraat West.

Binnen de bestemming "Centrum" wordt uitgegaan van detailhandel op de begane grond en wonen op de verdiepingen. Andere functies kunnen - op de begane grond - via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid worden toegestaan (dit is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders), voor zover ze een positieve bijdrage leveren aan het functioneren van de winkelstraat. Daarbij moet de Adviesraad voor de Detailhandel worden gehoord.

Onder invloed van een aantal structurele ontwikkelingen (toename internetverkoop, verschuiving kernwinkelgebied, etc.) is in toenemende mate echter sprake van leegstand. Deze ontwikkelingen vragen zowel om een gerichte aanpak door binnenstadspartijen als om een nieuwe visie op de functionele invulling van panden.

Ook in andere steden worden nieuwe functies, zoals wonen en dienstverlening, in de plint (begane grond) - al dan niet binnen afgesproken bandbreedtes - mogelijk gemaakt. Uit verschillende voorbeelden in andere (binnen)steden blijkt dat functiemenging in met name aanloopstraten vaak ten goede komt aan de uitstraling en levendigheid.

3.4 Probleemschets

Aan een eventuele verruiming van de bestemming in die straten waar zich leegstand voordoet of het karakter van die straat (Vest) er om vraagt, liggen meerdere ontwikkelingen ten grondslag, waaronder: leegstand detailhandel in de binnenstad, ontwikkelingen in de detailhandel, verschuiving kernwinkelgebied en de groei van het aantal zzp-ers.

- Leegstandsproblematiek detailhandel in de binnenstad Dordrecht
Uit het Brancheringsrapport Binnenstad en meer recente onderzoeken van het Onderzoekcentrum Drechtsteden blijkt dat Dordrecht relatief veel leegstand heeft in vergelijking met referentiesteden (Alkmaar, Arnhem, Amersfoort, 's-Hertogenbosch en Zwolle). Zie ook het rapport van de Rekenkamercommissie van mei 2013.

- Structurele ontwikkelingen in de detailhandel (toenemende internetverkoop)
Zowel in het aanbod van winkels als in het koopgedrag van consumenten is er in de binnensteden sprake van nieuwe ontwikkelingen en trends waaronder "try en buy" concepten, brandstores en inspelen op (merk)beleving, branchevervaging, schaalverkleining/-vergroting en specialisatie.
Met de beleidsregel "Ondergeschikte horeca op locaties zonder horecabestemming" is voor detailhandel ruimte gegeven aan de marktvrage om te komen tot mengformules; dit draagt weer bij aan de belevingswaarde van de binnenstad als totaal.
In diverse marktonderzoeken en publicaties wordt voorspeld dat als gevolg van omzetafvloeiing van ongeveer 20% naar internetverkoop met name in de nonfood (mode en luxe) over de gehele linie sprake zal zijn van een afname van de vraag naar winkelmeters. Daarbij ontstaat tegelijkertijd een scherpe(re) tweedeling tussen enerzijds het sterke vastgoed (op de A-locaties) en het zwakke vastgoed (in de aanloopstraten; met een geringer aantal passanten).

- Verschuiving van kernwinkelgebied
Uit de verschillende tellingen blijkt dat er een duidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden van de Voorstraat als hoofdwinkelstraat richting het zuidwesten van de Dordtse binnenstad.
Op hoofdlijnen een verschuiving van passanten van de Voorstraat richting Achterom, Paradium, Sarisgang. Dit is een ontwikkeling die vanaf begin deze eeuw in gang is gezet met de herinrichting van het gebied Statenplein / Sarisgang. Deze vernieuwing en deels ook uitbreiding van het kernwinkelgebied is ingegeven vanuit de noodzaak om schaalvergroting in de retail te kunnen

accommoderen (aantrekken internationale / landelijke ketens). Landelijke ketens zijn van belang voor het op peil houden van de aantrekkingskracht van de binnenstad.

- Inspelen op groei dienstverlening / en aantal zzp-ers

Naast de hierboven geschetste (negatieve) ontwikkelingen met betrekking tot de positie van detailhandel in de aanloopstraten van het kernwinkelgebied, is tegelijkertijd sprake van een aantal kansrijke ontwikkelingen voor de invulling van de aanloopstraten.

Een kansrijke ontwikkeling is de toenemende groei van zzp-ers (zelfstandige zonder personeel). Over de periode 2008-2012 is in Dordrecht sprake van een toename met 40% tot ca. 2.400 zzp-ers anno nu.

Zzp'ers blijken zich vooral graag te vestigen in de centrale, vaak historische gedeelten van de steden. Daar nemen ze genoegen met een zolderkamertje aan huis in plaats van een plek in een kantoorstoren in een buitenwijk. Ze vinden het veel belangrijker dat ze om de hoek leuk kunnen lunchen, met een klant kunnen afspreken bij een horecagelegenheid en met trein of fiets dicht bij hun opdrachtgevers en elkaar zitten.

In andere steden zijn goede voorbeelden van initiatieven voor (gezamenlijke) werkruimtes voor zzp'ers in de aanloopstraten van de binnensteden.

Uit onderzoek van de Kamer van Koophandel (ZZP-er in beeld, 2012) blijkt dat, hoewel het merendeel van de zzp-ers thuis werkt, er bij een groot deel van deze zzp'ers (63%) behoefte is om binnen 2 jaar te verhuizen.

74% geeft daarbij aan de voorkeur te hebben voor vestiging binnen de eigen gemeente. Met name kleinere ruimten, tussen de 50 en 100 m², zijn daarbij gewenst. Dit sluit prima aan op het aanbod in de (historische) aanloopstraten.

Ook uit onderzoek van de provincie Zuid-Holland naar de kantorenleegstand blijkt dat de binnenstedelijke kantooromgeving het in tegenstelling tot monofunctionele locaties het in de toekomst naar verwachting goed zullen (blijven) doen. Locaties dienen gevarieerd en multifunctioneel te zijn met een goed voorzieningenniveau en sterk gevarieerde kantorendoelgroepen.

3.5 Conclusie

In het Brancheringsadvies Binnenstad wordt het kernwinkelgebied gevormd door de Kolfstraat, Sarisgang, Bagijnhof en Voorstraat Augustijn / Midden (tussen de Visstraat en de Kolfstraat). Ook de Drievriedenhof kan gerekend worden tot het kernwinkelgebied.

Het kernwinkelgebied wordt doorsneden door de Vriesestraat met gedeeltelijk een aantrekkelijk winkelaanbod (couleur locale) en vormt daarmee een alternatieve looproute. Het is van belang dat er een duidelijke winkelroute (hoofdcircuitvorming) ontstaat, met daaromheen een netwerk van straten waar ook andere functies dan alleen de winkelfunctie kunnen ontstaan.

De straten waar op dit moment de leegstand het grootst is, zijn de Voorstraat West en en Voorstraat Augustijn. Deze straten zijn nu bestemd tot "Centrum".

Om de structureel oplopende leegstand zoveel mogelijk tegen te gaan, wordt het met deze herziening mogelijk om zonder afwijkingsprocedure meerdere publieksgerichte functies op de begane grond mogelijk te maken.

In de Voorstraat West (deel Lange Geldersekade tot Grote Spuistraat), Voorstraat Augustijn (deel Kolfstraat tot Steegoversloot) en een deel van de Vriesestraat nabij de Vest en de Vest tussen huisnummers 143 tot 205 worden met deze herziening dienstverlening, kantoor met baliefunctie en cultuur en ontspanning op de begane grond direct toegestaan. Detailhandel blijft uiteraard ook mogelijk. Dit krijgt gestalte door de nieuwe bestemming "Centrum - 2". Wonen is op de begane grond niet toegestaan, bestaande woningen uitgezonderd.

HOOFDSTUK 4 Juridische planbeschrijving

4.1 Inleiding

De 2e herziening van het bestemmingsplan "Historische Binnenstad" is vormgegeven als een zelfstandig plan. Dat wil zeggen dat de herziening bestaat uit een verbeelding en regels en vergezeld gaat van een toelichting. De herziening voldoet aan de landelijke standaarden (SVBP 2012).

4.2 Bestemmingen

Bij de opbouw en inhoud is zoveel mogelijk aangesloten bij de regels in het bestemmingsplan Historische Binnenstad. Voor een toelichting op de planmethodiek wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van de toelichting op het bestemmingsplan Historische Binnenstad. Alleen de regeling voor het parkeren is gewijzigd als gevolg van het vaststellen van de "Beleidsregels parkeren bij nieuwbouwprojecten" op 18 december 2012, herzien op 29 oktober 2013. Voor de binnenstad worden namelijk geen uitvoeringsregels meer vastgesteld.

De nieuwe bestemming "Centrum - 2" is een variant op de centrumbestemming uit het geldende plan. Naast detailhandel zijn kantoren met baliefunctie, dienstverlening, ateliers en cultuur en ontspanning mogelijk. Zie in dit verband hoofdstuk 6 van de toelichting op het geldende bestemmingsplan.

De drukkerij aan de Voorstraat 348 heeft SBI code 1813, waaraan milieucategorie 2 is toegekend. Dit is wijziging ten opzichte van het geldende bestemmingsplan. In dat plan was dit bedrijf nog bestemd als categorie 3. Een maatbestemming voor dit bedrijf is niet meer nodig.

HOOFDSTUK 5 Uitvoerbaarheid

5.1 Inspraak

Vanaf 12 december 2013 lag het bestemmingsplan "2e herziening bestemmingsplan Historische Binnenstad, functieverruiming (Voorstraat West-Vriesestraat-Vest-Voorstraat Augustijn)" zes weken als voorontwerp ter inzage. Het plan is ook op de website geplaatst. Over het voorontwerpbestemmingsplan heeft de Winkeliersvereniging Voorstraat-West een inspraakreactie ingediend. Hieronder is de inspraakreactie samengevat weergegeven en voorzien van commentaar.

Inspraakreactie:

De kracht van de Voorstraat-West is het historische karakter en de speciaalzaken/gerenommeerde winkels. Grote pluspunten zijn o.a. de ligging ten opzichte van de grootste parkeergarage van Dordrecht en de waterbus.

Het voorstel om de Voorstraat-West tot aanloopstraat te benoemen met bijbehorende vrijgave van de winkelfunctie ten opzichte van woonruimte wordt ten stelligste afgekeurd. Er heeft nooit overleg plaatsgevonden. Ook heeft geen winkelier een verzoek om het bestemmingsplan te herzien ingediend.

Deze herziening, gericht op bestrijding van leegstand, zal juist averechts werken.

De leegstand is niet meer dan in andere delen van het centrum of zelfs t.o.v. het landelijke beeld. Uiteraard is er verloop. De laatste tijd zijn er leuke winkels bijgekomen en/of verbouwd. Het onderhoud is prima en de panden staan er uitstekend bij.

Het baart de vereniging zorgen dat door inruil van winkelruimte voor woonruimte of andere publieksgerichte functies juist de aantrekkelijkheid van de winkelstraat zal afnemen. Voor de overgebleven winkeliers betekent dit omzetverlies, leegloop, leegstand, het wegtrekken van gerenommeerde zaken en tot slot verpaupering.

Met klem verzoekt de vereniging het volgende voorstel over te nemen: Voorstraat-West alsnog als geheel tot kernwinkelgebied/centrum behouden. De straat heeft een extra impuls nodig, zoals het gemeentebestuur die aan de Voorstraat-Noord heeft gegeven (ondersteuning en subsidieregelingen).

Commentaar:

Inspreker stelt dat geen overleg heeft plaatsgevonden. Hierover wordt het volgende opgemerkt. De Vereniging Commercieel Onroerend goed Binnenstad Dordrecht (VCOD) heeft het voorstel voor bestemmingsplanverruiming in een aantal delen van de binnenstad (Voorstraat West, Voorstraat Augustijn, deel van de Vriesestraat nabij de Vest) gedaan. Na grondige bespreking en instemming ervan door de vertegenwoordigende partijen in het Platform Binnenstadsmanagement Dordrecht, waaronder de Stichting Centrummanagement Dordrecht (SCD) namens de aangesloten winkeliersverenigingen in de binnenstad, heeft de gemeente deze herziening opgesteld en voor inspraak ter inzage gelegd.

In het huidige bestemmingsplan "Historische Binnenstad" is de Voorstraat West, evenals een groot aantal andere straten in en rond het kernwinkelgebied, bestemd tot "Centrum". Op grond van deze bestemming mag de begane grond van bebouwing uitsluitend worden gebruikt voor detailhandel. Het bestemmingsplan zelf biedt burgemeester en wethouders de mogelijkheid om hiervan met een omgevingsvergunning voor de volgende functies af te wijken: dienstverlening, horeca-1, kantoor, wonen, atelier, maatschappelijk, bedrijf en cultuur en ontspanning. Toetsingscriterium is dat deze functie een positieve bijdrage levert aan het functioneren van het winkelgebied. Burgemeester en wethouders hebben in de afgelopen jaren, na positief advies door de Adviesraad voor de Detailhandel, vanuit de bijdrage die een dergelijke functies levert aan het functioneren van de winkelstraat dan ook haar medewerking verleend aan de vestiging van deze niet-winkelfuncties.

Op basis van feitelijke waarneming van de situatie in de Voorstraat West blijkt dat een aanzienlijk deel van de panden in de Voorstraat West al een andere functie dan detailhandel/winkel heeft. Zie bijgevoegde overzichtkaart (opname medio februari 2014). Hierop zijn de panden aangegeven, die op de begane grond gebruikt worden voor een niet-winkelfunctie, zoals horeca, kapsalon, schoonheidssalon, kleermaker, nagelstudio en centrummanagement. Ook de panden, waar op de begane grond feitelijk geen (waarneembare) bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden, zijn geïnventariseerd. Die panden zijn op de kaart aangegeven als "Leegstand".

De kaart geeft een duidelijk beeld van het grote aantal niet-winkelfuncties in de Voorstraat West; een ontwikkeling die kennelijk ook zonder dit voorstel tot bestemmingsplanverruiming in de afgelopen jaren geleidelijk al heeft plaatsgevonden. Inspreker stelt dat het leegstandspercentage in de Voorstraat West momenteel vergelijkbaar is met dat in andere straten en/of binnensteden. Dit is juist. Hier staat tegenover dat een nieuwe visie op het kernwinkelgebied met een concentratie van het winkelaanbod en branching nodig is als gevolg van veranderingen in het winkellandschap. Nieuwe concepten en ondernemersinitiatieven dienen zich aan met een mix van horeca, detailhandel en dienstverlening. Met deze concepten kan worden ingespeeld op een nieuwe consumentenbehoefte en trends (kleinschalige dienstverleningsconcepten). Deze concepten kunnen tegelijkertijd bijdragen aan vergroting van de dynamiek en belevingswaarde van de binnenstad. Juist deze nieuwe ondernemersinitiatieven wil de gemeente samen met betrokkenen, waaronder inspreker, de ruimte geven, zonder daar in het bestemmingsplan op voorhand beperkingen aan te stellen. Hiermee kan de aantrekkingskracht van zowel de Voorstraat West als de binnenstad worden versterkt. Ook bestaande ondernemers (winkeliers) hebben daar profijt van. Ondanks de aanwezigheid van een aantal gerenommeerde en kwalitatief hoogwaardige winkels in de Voorstraat West (veelal van oudsher met een eigen klantenkring) is de Voorstraat West grotendeels afhankelijk van passanten afkomstig van de parkeergarage/ waterbushalte naar het kernwinkelgebied. Uitgaande van deze passantenstroom kan de Voorstraat West met een gevarieerd aanbod van functies in de toekomst levendig blijven. Ook op basis van ervaringen uit andere steden, bijvoorbeeld Nijmegen, blijkt dat bestemmingsplanverruiming een positieve impuls kan geven aan de uitstraling en functioneren van de winkelstraat, na aanvankelijk ook terughoudendheid van de winkeliers aldaar. Tegelijkertijd zijn steden, laat staan afzonderlijke winkelstraten, onderling niet met elkaar te vergelijken. Een verruiming naar de woonfunctie (overigens voor een beperkt gedeelte vanaf de Lange Geldersekade tot aan de Ruitenstraat) kan echter op termijn leiden tot een "verkleuring" van dit deel van de Voorstraat West. Om deze reden wordt de herziening aangepast. De bestemming "Gemengd-2" wordt vervangen door de bestemming "Centrum-2". Laatstgenoemde bestemming maakt naast detailhandel de volgende functies direct mogelijk: dienstverlening, kantoor met baliefunctie, atelier en cultuur en ontspanning. Daarmee zal de woonfunctie niet meer direct mogelijk zijn. De gemeente waardeert de inzet van de winkeliersvereniging zeer, hetgeen zich terug laat zien in de gemeenschappelijke kwaliteit en uitstraling van dit deel van de Voorstraat. De gemeente is bereid om met inspreker te kijken op welke andere manieren de winkeliers en vastgoedeigenaren in de Voorstraat West geholpen kunnen worden om de straat ook in de toekomst economisch vitaal te houden als onderdeel van het centrum van de binnenstad.

Ambtshalve wijzigingen

In de bestemming Centrum-2 is de functie "atelier" geschrapt. Deze functie valt namelijk al onder de toegestane functiecategorie "cultuur en ontspanning". Daarnaast wordt in de regels de term "kamer(ver)huur" vervangen door het begrip "onzelfstandige bewoning". Dit sluit beter aan op de terminologie uit de Huisvestingsverordening.

5.2 Overleg

De digitale kennisgeving van het voorontwerp is op 10 december 2013 naar de volgende instanties gezonden:

1. Provincie Zuid-Holland (e-formulier)
2. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
3. Kamer van Koophandel
4. gemeentebestuur Zwijndrecht
5. gemeentebestuur Papendrecht

De instantie als bedoeld onder 1. heeft te kennen gegeven dat het plan geen reden geeft voor het maken van opmerkingen. De overige instanties hebben niet gereageerd.

5.3 Economische uitvoerbaarheid

Met deze herziening worden de functies in enkele delen van de binnenstad verruimd. Dit leidt niet tot de verplichting tot kostenverhaal, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Een exploitatieplan is dan ook niet aan de orde (artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening).