

**Achter de Lange Stallen en Visie
Binnenstad Breda 2030**

H. J. Gianotten

Capelle aan den IJssel, 10 december 2013

The responsibility for the contents of this report lies with Garma bv. Quoting of numbers and/or text as an explanation or support in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Garma bv. Garma bv doesn't accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Uitvoering en aanpak	6
2.1	Uitvoering	6
2.2	Aanpak van de adviesvragen	6
3	Randvoorwaarden concept Achter de Lange Stallen	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Onderscheidende invulling en AdLS als versterking winkelmilieu	8
3.3	Het accent op modische detailhandel	13
3.4	Belevingswaarde van Achter de Lange Stallen	14
3.5	De aansluiting van AdLS op de binnenstad	15
3.6	Zorg voor een gevarieerd aanbod	15
3.7	Juridische verankering in het bestemmingsplan	16
3.8	Haalbaarheid AdLS en samenwerking VOF met SAREF	18
4	Leegstandsbeleid en aanloopstraten	21
4.1	Inleiding	21
4.2	De compacte stad en de aanloopstraten	22
4.3	Beoordeling van de aanloopstraten	24
5	Randvoorwaarden binnenstad Breda als geheel	26
6	Samenvatting	29

1 Inleiding

Op 22 oktober 2013 zijn door het College van Breda aan de Commissie Economie van de Gemeenteraad de 'Ontwerpvisie Binnenstad Breda 2030' ter bespreking en de 'Ontwikkeling project Achter de Lange Stallen' ter advisering voorgelegd. Aan de Raad is door het College gevraagd om in te stemmen met de ruimtelijk en functioneel uitgewerkte plannen voor de ontwikkeling van de locatie Achter de Lange Stallen als eerste stap in het definitieve besluitvormingsproces. De definitieve instemming met de haalbaarheid van de plannen volgt in 2014 na een positieve uitkomst van de financieel-economische uitwerking. In deze ontwerpvisie is onder meer een uitwerking gegeven van de door Gianotten (mei 2013) opgestelde 'Second Opinion Achter de Lange Stallen'. Naar aanleiding van de bespreking in de Commissie heeft de Raad aan Gianotten gevraagd een vervolgonderzoek uit te voeren.

De adviesvragen van de Raad zijn de volgende:

- Sluiten het voorliggende voorstel van het College en de daarmee samenhangende besluiten (bijvoorbeeld de visie binnenstad) aan bij de (in de second opinion) opgestelde voorwaarden 'sine qua non'? Zijn deze randvoorwaarden voldoende uitgewerkt (sinds april 2013), of is er voldoende zicht op wanneer er aan voldaan zal worden?
- Zo nee, zijn er uit de landelijke casuïstiek methoden of werkwijzen bekend (bv. juridische constructies) om deze randvoorwaarden op een toekomstbestendige wijze uit te werken c.q. te realiseren?

In dit rapport wordt antwoord gegeven op de vragen van de Raad, waarbij de in de Second Opinion gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de realisatie van het project Achter de Lange Stallen uitgangspunt zijn geweest.

2 Uitvoering en aanpak

2.1 Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd via dossieranalyse en een aantal gesprekken met betrokkenen. Van de beantwoording van de door de Raad gestelde vragen zijn de volgende documenten uitgangspunt geweest:

- Visie Binnenstad Breda (versie september 2013);
- Visie binnenstad Breda (versie 7 november 2013);
- Second Opinion Achter de Lange Stallen (mei 2013);
- Gemeentelijke integrale toets van het ruimtelijk-functioneel plan voor de locatie Achter de Lange Stallen (versie 30 september 2013).

Daarnaast is een groot aantal verwante documenten bestudeerd, zowel van de zijde van het College als van de zijde van de ontwikkelcombinatie. Op enkele onderdelen is juridisch advies gevraagd van De Jonge Advocaten te Rotterdam.

Gesprekken zijn gevoerd met c.q. informatie is ingewonnen bij:

- de woordvoerders 'Achter de Lange Stallen' van de Commissie Economie en Ruimte
- de portefeuillehouder 'Achter de Lange Stallen' in het College dhr. C. Meeuwis
- Mw. M. van Haaren-Stoks, senior adviseur retail Gemeente Breda
- Mw. A. Hoftijzer, portfoliomanager development, MAB Development
- Hr. J. de Vreede, portfoliomanager marketing & leasing, MAB Development
- Hr. R. Vierkant, directeur winkelbeleggingen Syntrus Achmea Real Estate & Finance (SAREF)
- Hr. F. Wigman, BRO.
- Hr. J. de Jonge en dhr. J. Cloin, De Jonge Advocaten te Rotterdam

2.2 Aanpak van de adviesvragen

Uitgangspunt van de analyse zijn de 12 randvoorwaarden geweest die in paragraaf 7.5 van de Second Opinion zijn geformuleerd. De 12 randvoorwaarden kunnen ingedeeld worden in drie groepen:

Met betrekking tot de realisatie van Achter de Lange Stallen:

1. Zorgen voor een onderscheidende invulling van AdLS;
2. AdLS moet een versterking zijn van het A1-winkelmilieu;
3. Geen al te zwaar accent op modische winkels;
4. Zorg voor een uitstekende belevingswaarde van AdLS;
5. Aandacht geven aan de aansluiting van AdLS op de binnenstad;
6. Zorg voor een gevarieerd aanbod.

Met betrekking tot aanloopstraten en leegstandsrisico's:

1. Er moet beleid worden geformuleerd voor de aanloopstraten;
2. Er moet worden gezorgd voor compactheid en balans in de stad.

Met betrekking tot de binnenstad als geheel:

1. Parkeerbeleid en signing;
2. Stimulering van zelfstandig ondernemerschap;
3. Doorontwikkeling van de stad en city making;

4. Samenwerking in de binnenstad.

In de volgende hoofdstukken worden deze groepen randvoorwaarden achtereenvolgens behandeld. Daarbij zal vooral worden ingegaan in de eerste en tweede groep voorwaarden. Dit zijn immers de belangrijkste vragen die moeten worden gesteld:

- In hoeverre kan het door de ontwikkelcombinatie voorgesteld concept worden geborgd?
- Welk flankerend beleid is nodig met betrekking tot de aanloopstraten en de leegstandsrisico's in de binnenstad als geheel?

3 Randvoorwaarden concept Achter de Lange Stallen

3.1 Inleiding

Er zijn in de Second Opinion 6 randvoorwaarden geformuleerd, die direct te maken hebben met de ontwikkeling van het project AdLS:

1. Zorgen voor een onderscheidende invulling van AdLS;
2. AdLS moet een versterking zijn van het A1-winkelmilieu;
3. Geen al te zwaar accent op modische winkels;
4. Zorg voor een uitstekende belevingswaarde van AdLS;
5. Aandacht geven aan de aansluiting van AdLS op de binnenstad;
6. Zorg voor een gevarieerd aanbod.

Op deze randvoorwaarden zal achtereenvolgens worden ingegaan. De meeste aandacht zal worden gegeven aan de eerste randvoorwaarde omdat die in de samenwerking van de gemeente met de ontwikkelaars geborgd moet worden, met name ook via de Branche Advies Commissie. Aan het slot van dit hoofdstuk wordt nog ingegaan op de borging via het bestemmingsplan en het doorzetten van verantwoordelijkheden van de VOF als ontwikkelaar naar beoogd eindbelegger SAREF (Syntrus Achmea).

3.2 Onderscheidende invulling en AdLS als versterking winkelmilieu

3.2.1 Het concept volgens de Second Opinion

In de Second Opinion (paragraaf 6.3) is het door de ontwikkelaars voorgestelde concept beschreven (zie box 1). Het betreft een indicatieve invulling van het project AdLS.

Box 1 Het concept van Achter de Lange Stallen (bron: Second Opinion, pagina 33 - 34)

Het door de ontwikkelaars voorgestelde concept leunt zwaar op de adviezen van BRO. Ruimtelijk is AdLS direct te schakelen aan het A1-winkelgebied, waardoor het een verbetering vormt van de routing in het A1-winkelgebied. Functioneel wordt voorzien in de schaa sprong (grotere winkels), meer modisch (ondervetegenwoordigd in Breda-Centrum) en meer internationale winkels en nieuwkomers, die onderscheidend zijn van het bestaande aanbod – want nog niet aanwezig zijn in Breda-Centrum – en dus meerwaarde hebben. De beoogde oppervlakte van AdLS is 30.700 m² bvo en 27.000 m² wvo, bestaande uit 25 tot 30 winkelunits. De voorgestelde branchering is:

- Mode plus aanverwant (kleding, schoenen, accessoires, persoonlijke verzorging): 70%
- Food en horeca: 15%
- Overige detailhandel (multimedia, sport, interieuraccessoires, woondecoratie etc.): 15%

Tabel 1 Oppervlakteverdeling units AdLS

Oppervlakte (m ²)	< 100	100-250	250-500	500-1.000	>1.000
Aantal units	4	8	7	2	8

Winkelformules waaraan (volgens de ontwikkelcombinatie) gedacht kan worden zijn:

- Mode plus aanverwant. Hiertoe behoren winkels als Zara, Bershka, Pull & Bear, FCUK, Uniqlo, All Saints, Urban Outfitters, Mötivi, Okaidi, River Island, Monki, Weekday, &Other Stories, New Look, Forever 21, Piet Zoomers, Desigual, Hollister, Topshop, Michael Kors, Cortefiel, Primark, The Sting, Tommy Hilfiger Denim, North Face, Jack Wolfskin, Karen Millen, G-Star, Calvin Klein, Banana Republic, Nike, Nickolson, Victoria's Secret, Agent Provocateur, Make Up Store, Sephora, Inglot en L'Occitane en Provence;
- Food en horeca. Een 'Food Experience' naar voorbeeld van onder andere Ostermalmshallen (Stockholm) en Eataty (Italië, NYC en Tokio), Marqt en La Place;
- Overige detailhandel. Waaronder Zara Home, Nespresso, Alessi, Anthropologie, Imaginarium, Apple, FNAC, Bose etc.

Het betreft de randvoorwaarde, dat AdLS een onderscheidende invulling moet hebben.

Het project AdLS moet de binnenstad op een zodanige manier versterken, dat de doelstellingen worden gehaald. De binnenstad van Breda moet aantrekkelijker worden voor de eigen inwoners van de stad (minder koopkrachtafvloeiing) en voor de regioconsumenten (meer koopkrachttoevloeiing). AdLS moet dus winkels bevatten die niet in Breda – en voor een groot deel niet elders in de regio – zijn te vinden. Dit betekent, dat het door de VOF voorgestelde concept zo goed mogelijk geborgd moet worden.

Desgevraagd heeft MAB Development laten weten, dat de ambities ten aanzien van het concept van AdLS zoals die zijn aangegeven in paragraaf 6.3 van de Second Opinion en in box 1 nog onverkort geldig zijn¹.

3.2.2 Huidige stand van zaken: concept, branchering en verplaatsingen

Concept en branchering

Inmiddels heeft MAB Development een aantal wijzigingen in het concept aangebracht. Ook is de omvang van het plan nader gespecificeerd en voor een deel terug gebracht. AdLS krijgt een omvang van 19.292 m² wvo².

Deze bijstelling van het metrage van AdLS is het gevolg van administratieve correcties (van het verhuurbare oppervlakte naar het winkelverkoopoppervlakte) en van onder andere het verkleinen van Blok C³ met 1.500 m² bvo vanwege enerzijds opmerkingen vanuit Stedenbouw en anderzijds vanwege de verhuurbaarheid van de unit (correctie breedte-diepte verhouding). Hierdoor is ruimte gecreëerd om nog een woonpleintje te maken, aansluitend op de Stallingstraat. Ook is een correctie van 690 m² bvo aangebracht voor de kelder van het KPN-gebouw.

Verder is deze 19.292 m² wvo inclusief 1.900 m² wvo ter vervanging van bestaand winkelvastgoed aan de Ginnekenstraat en in de Houtmarktpassage. De netto-toevoeging van Achter de Lange Stallen aan de winkelvoorraad is derhalve 17.392 m² wvo.

Wat betreft de branchering wordt verwezen naar zie tabel 2.

Branchering	Omvang	
	In %	m ² wvo
Mode, luxe en persoonlijke verzorging	65	12.516
Overige bijzondere speciaalzaken	18	3.548
Food en horeca	17	3.227
Totaal	100	19.292

Het totale indicatieve programma bestaat voor 12.516 m² wvo uit modische winkels en winkels in luxe en persoonlijke verzorging, voor 3.548 m² wvo uit overige bijzondere speciaalzaken en voor 3.227 m² wvo uit food en horeca. Het aandeel modisch etc. is verkleind (van 70 naar 65%) ten gunste van de aandelen van beide andere segmenten.

¹ Vanzelfsprekend met de in box 1 geactualiseerde omvang, oppervlakteverdeling etc.

² Er wordt doorgaans onderscheid aangebracht in BVO, VVO en WVO. BVO is het bruto vloeroppervlakte van de winkels. BVO is het bebouwde oppervlakte op vloerniveau, gemeten langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies. VVO is het verhuurbare deel van het bedrijfsoppervlakte. WVO is de daadwerkelijke, voor het publiek toegankelijke winkelverkoopoppervlakte, dus exclusief ruimten voor magazijn, kantine, kantoor etc.

³ De reductie in Blok C is 1.500 m² bvo. Onder andere door een groot deel van de eerste verdieping te laten vervallen en door 'de frietzak' er af te knippen.

Het indicatieve aantal units bedraagt nu 25, tegenover 29 in 2013. Het gemiddelde oppervlakte wvo per unit bedraagt 771 m² wvo.

Oppervlakte (m ² wvo)	< 100	100-250	250-500	500-1.000	>1.000	Totaal
<i>Programma feb. 2013</i>						
Aantal units	4	8	7	2	8	29
<i>Programma dec. 2013</i>						
Aantal units	3	7	4	4	7	25
Oppervlakte totaal	179	1.193	1.284	3.073	13.563	19.292

In de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College worden de volgende opmerkingen gemaakt over het concept en de branchering van AdLS:

- De vernieuwing binnen het concept betreft vooral de toevoeging van grootschalige(r) winkelunits. Ruim 80% van het te realiseren metrage bevindt zich in winkels die groter zijn dan 1.000 m². Hiermee wordt voorzien in het grote tekort in Breda aan dergelijke grote winkelunits⁴;
- De te vestigen winkels zullen vooral winkels zijn die nog niet in Breda zijn gevestigd, maar wel thuishoren in een stad als Breda met een (boven)regionale verzorgingspositie;
- Op brancheniveau moet worden uitgegaan van een grote diversiteit in mode en luxe (een sector die volgens de onderzoeken in Breda is ondervertegenwoordigd) aangevuld met bijzondere initiatieven voor eten en drinken;
- Andere branches dan de genoemde kunnen ook bijdragen aan een complete en aantrekkelijke binnenstad, maar passen nu juist bij uitstek in de omliggende winkelgebieden en (aanloop)straten. Deze winkelmilieus lenen zich veel meer voor niet-modische, verrassende en experimentele invullingen.

Verplaatsingen

Met de Gemeente Breda zijn door de VOF AdLS afspraken gemaakt over het aantal verplaatsingen binnen het A1/A2 winkelgebied van Breda en over de criteria die daaraan ten grondslag moeten liggen.

Over de verplaatsingen wordt in de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College het volgende opgemerkt:

- Een aantal winkelformules is zichtbaar en aantoonbaar in Breda te klein gehuisvest. Zij zijn niet in staat een eigentijds en volledig concept te voeren. Een aantal verplaatsingen kan en mag niet worden uitgesloten. Deze verplaatsingen zullen beperkt zijn en uitsluitend plaatsvinden binnen het A1/A2 kernwinkelgebied;
- Over eventuele verplaatsingen zijn met de Gemeente duidelijke en harde afspraken gemaakt. Zo kan maximaal 30% van het te realiseren winkeloppervlakte en tot een maximum van 6 van de circa 25 tot 30 winkelunits worden ingevuld door verplaatsers vanuit de binnenstad;
- Het percentage van 30% is geen doel op zich. Uitgangspunt is en blijft, dat met Achter de Lange Stallen vooral winkels worden toegevoegd die er nog niet zijn;
- De bedoelde verplaatsingen dienen vooral te worden ingegeven door de wens tot schaalvergroting.

⁴ De 80% is op basis van het verhuurbaar vloeroppervlakte (vvo). In geval van AdLS is dit – indicatief volgens opgave van de ontwikkelaar – 22.952 m² vvo. Het komt neer op 70% van het wvo (13.563 m² wvo van in totaal 19.292 m² wvo).

3.2.3 Branche Advies Commissie (BAC)

Een BAC is een privaatrechtelijk instrument om kennis en belangen te bundelen voor de winkelinvulling (branchering, oppervlakten, verplaatsingen etc.) – in dit geval – van Achter de Lange Stallen. Het indicatieve patroon wat door de VOF is aangegeven, is leidend voor het verhuur- en koopproces. Daarbij is het niet alleen gebruikelijk, maar vanuit praktische overwegingen ook noodzakelijk, dat de indicatieve invulling een richtsnoer is, waarbij ingespeeld kan worden op actuele marktontwikkelingen. Winkelnamen zoals die (bijvoorbeeld hiervoor in box 1) zijn genoemd, zijn een richtsnoer, evenals de gespecificeerde oppervlakverdeling en de gespecificeerde branchesamenstelling. Binnen bepaalde marges bestaat uitwerkingsvrijheid die door de BAC kan worden benut. De verantwoordelijkheid voor de verhuur berust bij de VOF. De Gemeente Breda heeft belang bij de invulling van het project. Dit belang heeft alles te maken met de ambitie van Breda om de binnenstad te versterken en zo de stad aantrekkelijker te maken voor de eigen inwoners en (regio)consumenten. Dit belang wordt overigens door de VOF volledig onderkend en ondersteund. In box 2 is aangegeven op welke manieren de VOF Achter de Lange Stallen zich wil inspannen om de gewenste invulling van AdLS te realiseren. Zoals verwoord in de Second Opinion.

Box 2 Over de Branche Advies Commissie (bron: Second Opinion, pagina 28 - 29)

De ontwikkelcombinatie geeft op de volgende punten aan, aan om samen te werken binnen Breda en de gewenste invulling van AdLS te bewerkstelligen:

- De ontwikkelcombinatie voelt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de invulling. Zij geeft aan, dat eerst wordt begonnen met de feitelijke realisatie als minimaal 50% van het project is voorverhuurd;
- Voor wat betreft de branchering wordt een Branche Advies Commissie (BAC) ingesteld, waarin VOF AdLS rekening en verantwoording aflegt ten aanzien van haar verhuurinspanningen en goedkeuring vraagt voor voorgenomen verhuurtransacties. In de BAC-overeenkomst is vastgelegd dat maximaal 30% van het totale verhuurbare vloeroppervlak mag worden ingevuld met partijen die al in het kernwinkelgebied van Breda zijn gehuisvest. Bovendien moet worden voldaan aan een aantal vastgelegde criteria om voor verplaatsing in aanmerking te komen.

Box 3 geeft de randvoorwaarde aan zoals die in de Second Opinion ten aanzien van de Branche Advies Commissie is benoemd.

Box 3 Randvoorwaarde Branche Advies Commissie (bron: Second Opinion, pagina 31)

Er is in de stad onbekendheid met c.q. onvoldoende vertrouwen in de genoemde Branche Advies Commissie (BAC) AdLS. Het wordt een papieren tijger genoemd en te vrijblijvend. Er wordt gepleit om – voor zover mogelijk – een aantal zaken in het bestemmingsplan vast te leggen (minimale omvang, brancheverdeling, 'nieuw voor Breda').

In de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College wordt over de BAC het volgende opgemerkt:

- Elke verhuur en daarmee ook elke verplaatsing naar AdLS wordt vooraf besproken binnen en goedgekeurd door de BAC;
- Indien en voor zover er binnen de BAC geen overeenstemming wordt bereikt over de toewijzing van een nieuwe winkelunit zal dit worden voorgelegd aan de Stuurgroep AdLS en zal worden gezien of op dit niveau alsnog tot overeenstemming kan worden gekomen. Het unanieme besluit van de Stuurgroep is hierbij bindend voor de BAC

De samenstelling en werkwijze van de BAC is beschreven in een door de VOF opgesteld document. De laatste versie is toegevoegd aan de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College. In dit reglement wordt het volgende beschreven:

- De samenstelling van de BAC (6 leden);
- De positie van de VOF in de BAC, deze is leidend bij de ontwikkeling en invulling van het project. De VOF verplicht zich rekening af te leggen van de acquisitie-inspanningen en doet mededeling over de benaderde en gecontracteerde bedrijven;
- De BAC toetst uitgebrachte voorstellen aan het indicatieve branchepatroon;
- De BAC stelt het indicatieve branchepatroon bij op basis van voortschrijdend inzicht, eventuele planwijzigingen en marktontwikkelingen;
- De selectiecriteria van de VOF voor eventuele kandidaten, waarvan het belangrijkste criterium is dat kandidaten voldoen aan het indicatieve branchepatroon en de retailvisie;
- De voorkeur voor formules die nog niet in het kernwinkelgebied van Breda voorkomen en voldoen aan de gestelde voorwaarden;
- Dat verplaatsingen en doublures binnen het kernwinkelgebied van Breda zijn toegestaan, mits zij voldoen aan de volgende voorwaarden (1) versterking van de binnenstad (2) vergroten van de variëteit van het aanbod (3) voorzien in de behoefte aan grootschalige winkels (4) de winkelmilieus in de binnenstad versterken en vernieuwen en (5) de voetgangersrouting door het realiseren van nieuwe winkelcircuits verbeteren;

Verder worden afspraken geregeld over de hoeveelheid verplaatsers (maximaal 30% van het vvo en niet meer dan 6 winkelunits), over de doorverwijzing van een patstelling in de BAC naar de Stuurgroep, over vergaderaangelegenheden, over de vertrouwelijkheid en over de kostenvergoedingen. Voorts is in het reglement opgenomen, dat de BAC in beginsel functioneert voor de gehele periode van eerste verhuur van het project en dat de BAC eerst bij volledige verhuur dan wel uiterlijk zes maanden na publieksopening zal worden ontbonden, tenzij partijen te zijner tijd anders overeen komen.

Box 4 Borging afspraken met betrekking tot de BAC

Het BAC-reglement bevat duidelijke afspraken tussen de gemeente en de VOF. Voor de borging moet c.q. kan het volgende worden meegenomen:

- In het reglement van de BAC moet (als doelstelling) duidelijk worden gemaakt dat aan alle afspraken ruimtelijke overwegingen ten grondslag liggen. Dit wil zeggen, dat het de taak van de BAC niet is om de concurrentie in de stad te beperken of om de belangen van de gevestigde ondernemers te beschermen. Het doel van de BAC is wel om te komen tot een voor de Bredase binnenstad zo optimaal mogelijk aanbod teneinde de binnenstad voor de eigen inwoners en voor de (regio)consumenten te versterken;
- Het indicatieve branchepatroon dat door de VOF is aangegeven, is leidend voor het verhuur- en koopproces. Terecht staat in het BAC-reglement, dat de BAC het indicatieve branchepatroon kan bijstellen op basis van voortschrijdend inzicht, eventuele planwijzigingen en marktontwikkelingen;
- Volgens het College is de afspraak met de VOF gemaakt, dat het College de finale beslissing neemt, indien de Stuurgroep (na verdeeldheid in de BAC) niet tot een unaniem besluit kan komen. Deze afspraak zal contractueel vastgelegd moeten worden. Ook zullen de consequenties van een eventueel besluit door het College goed moeten worden overwogen;
- Ten aanzien van verplaatsers, het percentage voorverhuur etc. wordt door de VOF gesproken over percentages van het winkelvloeroppervlakte. Verduidelijkt moet worden welke vloergrootte het in voorkomende gevallen betreft (BVO, VVO of WVO);
- Verzekerd moet worden dat de BAC, zowel qua inbreng van kennis als van belangen voldoende geëquipeerd is;
- Door de Gemeente en de VOF is afgesproken, dat pas wordt begonnen met de feitelijke realisatie van AdLS als minimaal 50% van het project is voorverhuurd. De afspraken tussen de gemeente en de VOF over de consequenties indien dit percentage niet wordt behaald, zullen nader aangegeven moeten worden (vragen als: wordt dan de overeenkomst opgezegd?). Dit geldt ook voor eventuele gevolgen voor andere genomen besluiten van de gemeente, die terug gedraaid moeten worden of moeten worden ingetrokken (bijvoorbeeld ten aanzien van het flankerend beleid). Het is aan de gemeente deze te inventariseren.

Box 4 Vervolg

- In conceptuele zin is de belangrijkste voorwaarde – die in het BAC-reglement wordt genoemd - voor de selectie van vestiging van kandidaten in AdLS, dat gegadigden wat betreft branche, gewenst oppervlakte en locatie dienen te passen binnen het indicatief branchepatroon en de retailvisie. Het indicatieve branchepatroon en de kernpunten van de retailvisie van de VOF (d.d. december 2012) moeten worden opgenomen in (eventueel een bijlage van) het BAC-reglement;
- Kernpunten uit de retailvisie zijn, het afmaken van het winkelcircuit in het zuidelijke deel van het kernwinkelapparaat van Breda, de schaa sprong door het creëren van ruimte voor grootschalige retailers, het toevoegen van meer modische retail (international fashion) en luxe, uitnutten van de meerwaarde van het monument AdLS in combinatie met retail, voorzien in een bijzondere foodbeleving en enkele bijzondere speciaalzaken;
- Het richtsnoer voor de indicatieve invulling van AdLS is opgenomen in paragraaf 6.3 van de Second Opinion en hiervoor in paragraaf 2.3 van deze notitie. Dit richtsnoer moet als bijlage in het BAC-reglement worden opgenomen;
- In het BAC-reglement moet worden opgenomen, dat meer dan 80% van het in AdLS te realiseren metrage zich moet bevinden in winkels van meer dan 1.000 m² vvo.

In box 4 zijn 10 condities aangegeven waaronder het concept beter geborgd kan worden. Er worden geen boeteclausules voorgesteld, die bijvoorbeeld van toepassing kunnen worden geacht indien bepaalde afspraken door de ontwikkelaar niet worden nagekomen. De gemeente heeft wel de mogelijkheid om met de VOF afspraken te maken over contractuele boetes. Dit zou dan wel binnen redelijke grenzen moeten gebeuren, die worden gevormd door de privaatrechtelijke redelijkheid en billijkheid én de bestuursrechtelijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De VOF heeft een zekere afhankelijkheid ten opzichte van de gemeente, waarvan geen misbruik mag worden gemaakt, bijvoorbeeld door de VOF te dwingen onredelijke hoge financiële bijdragen te betalen of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Beter dan het afspreken van contractuele boetes is het gezamenlijk investeren in (flankerend) beleid dat er op is gericht om de binnenstad van Breda succesvol door te ontwikkelen.

3.3 Het accent op modische detailhandel

Over de modische detailhandel werd in de Second Opinion (paragraaf 6.6, pagina 31) het volgende opgemerkt (zie box 5)

Box 5 Over het accent op het modische segment (bron: Second Opinion, pagina 35)

Van de totale invulling wordt 70% bestemd voor modische detailhandel. Nu staat dit segment onder druk dus dit verdient heroverweging. Niet alleen in de mode en food (concepten als Eatly), maar ook in andere branches zijn aantrekkelijke internationale formules te vinden. Die worden weliswaar genoemd onder 'overige detailhandel', maar een wat groter aandeel zou kunnen bijdragen aan de onderscheidende positie van AdLS.

Het huidige indicatieve programma heeft - zowel absoluut als relatief - minder modische detailhandel dan in de Second Opinion is aangenomen. Met de voorbehouden, die ten aanzien van het indicatieve branchepatroon in het vorige hoofdstuk zijn gemaakt is aan deze randvoorwaarde voldaan.

3.4 Belevingswaarde van Achter de Lange Stallen

In de Second Opinion is (als randvoorwaarde) het volgende opgemerkt over de belevingswaarde van AdLS (zie box 6).

Inmiddels is het aanvankelijke stedenbouwkundig plan door de VOF aangepast. De ontwikkelaar geeft aan, dat de volgende aanpassingen van het ontwerp zijn doorgevoerd:

- De zichtbaarheid van het monument Lange Stallen is verbeterd;
- Het winkelmetrage is verlaagd (o.a. van Blok C waardoor een woonpleintje aansluitend op de Stallingstraat is gecreëerd).

Box 6 Belevingswaarde AdLS (bron: Second Opinion)

Het is nog wat onduidelijk hoe de 'sense of the place' wordt van AdLS. Wat vandaag de dag uiterst belangrijk is, dat dergelijke ontwikkelingen een inspirerende belevingswaarde bieden. Dit moet tot uitdrukking komen in de aantrekkelijkheid van de winkels, maar ook in de kwaliteit van de openbare ruimte. Enkele voorbeelden daarvan kunnen worden gevonden bij de zogenoemde life style centres in de VS, bijvoorbeeld The Grove in Los Angeles. Weliswaar 'over de top', maar het gaat om het uiteindelijke resultaat. Er is in Breda ook kritiek op de architectuur: *'Goede architecten maar te goedkope uitstraling, te glazig, niet gezellig. Past niet zo bij Breda. Had dit niet wat meer bijzonder en met meer belevingswaarde gekund?'*.

Door het inkorten van Blok C (het weghalen van de punt van de frietzak) en door het laten vervallen van het nieuwe woonblok parallel aan de Lange Stallen op de nieuwbouw van Blok C, worden de Lange Stallen vanaf de Keizerstraat niet overvleugeld door nieuwbouw. Vanaf de Keizerstraat en Chassé is nu de nieuwbouw alleen zichtbaar ter weerszijden van de voetgangersdoorgang boven de Lange Stallen.

Bovendien is Bert Dirrix van het Eindhovense architectenbureau Diederendirrix Architecten gevraagd om de stedenbouwkundige visie uit te werken en te verwoorden. Deze uitwerking is opgenomen in het document 'Achter de Lange Stallen Stedenbouwkundige Ontwerpvisie Beeldkwaliteitsparagraaf' van september 2013. In dit document worden behalve de stedenbouwkundige visie, de ambitie van het project, de randvoorwaarden, de beoogde stedenbouwkundige en architectonische kwaliteiten en de ruimtelijke kaders uitgewerkt. Het is de bedoeling van het ontwerp, dat het – ook met de openbare ruimten - de ambitie en sfeer van het binnenstadsmilieu volgt.

Het project AdLS bevindt zich op dit moment nog in de VO-fase, de fase van het voorlopig ontwerp⁵. Tot aan het definitief ontwerp (DO-fase), is er nog alle ruimte om de architectuur (bijvoorbeeld stenen en andere materialen, grootte ramen en balkons en andere uitvoeringskenmerken) te laten toetsen, bijvoorbeeld door een focusgroep van inwoners van Breda. Er is nog alle ruimte om het voorlopig ontwerp te laten toetsen op de belevingswaarde, met name ook in de ogen van de inwoners van Breda. Dit laatste is van belang omdat vooral zij een goed gevoel moeten hebben bij de 'sense of the place' van Achter de Lange Stallen (zie box 7).

Box 7 Borging belevingswaarde Achter de Lange Stallen

- Ruimte in de tijd benutten om het voorlopig ontwerp te beoordelen en te optimaliseren;
- Inwoners van Breda betrekken bij de beoordeling van het voorlopig ontwerp.

⁵ De stedenbouwkundige visie ligt op 12 december ter goedkeuring voor aan de Raad. Deze visie bevat de globale vorm van de gebouwen, de footprint, waar is straat, waar is plein, waar is gebouw? Hoe hoog zijn de gebouwen. Waar wordt gewoond, gewerkt, gewinkeld, etc. Deze visie bevat ook het aantal woningen, het aantal m2 winkels etc. De stedenbouwkundige visie is afgestemd met Stedenbouw en Welstand van de gemeente.

3.5 De aansluiting van AdLS op de binnenstad

In box 8 is de randvoorwaarde geformuleerd, zoals opgenomen in de Second Opinion.

De VOF heeft op 23 april 2013 een schriftelijke reactie gegeven op de Second Opinion. Onder meer op de aansluiting van AdLS op de binnenstad. Deze reactie kan als volgt worden samengevat:

- De verbinding Kerkstraat-Halstraat is voor het project van groot belang en krijgt in de planvorming veel aandacht. Deze verbinding is een belangrijk onderdeel van het zuidelijk winkelcircuit. Er wordt veel aandacht gegeven aan zowel functionele als visuele aspecten van de verbinding, aan de zichtlijnen voor het publiek en de architectuur van de gebouwen;
- Het deel van de Akkerstraat tussen Blok B en het KPN-gebouw (het oostelijke deel) krijgt bij de ontwikkeling van AdLS veel aandacht, want is onderdeel van het project en een belangrijke verbinding naar het Chasséterrein. Het stuk van de Akkerstraat tussen de Ginnekenstraat en de Kerkstraat (het westelijke deel) valt buiten de invloedssfeer van de VOF. De VOF sluit niet uit, dat dit deel van de Akkerstraat meegezogen wordt met de ontwikkeling van AdLS en zich positief zal ontwikkelen;
- Ook de Stallingstraat valt buiten de invloedssfeer van de VOF.

Box 8 Aansluiting AdLS op de bestaande binnenstad (bron: Second Opinion, pagina 35)

De ontsluiting van AdLS naar het kernwinkelapparaat is matig (Akkerstraat en Stallingstraat). Ook de aansluiting van de Kerkstraat op de Halstraat verdient aandacht. Het gebied aan het Van Coothplein moet ook op een aantrekkelijke manier bij de binnenstad worden betrokken (transformatie tot een aantrekkelijk horecaplein) evenals het zuidelijke deel van de Ginnekenstraat (zuidelijk van de nieuwe Ginnekendwarsstraat). Er moet gericht beleid worden gevoerd om de aansluiting zo goed mogelijk te maken, de directe omgeving mee te nemen met de kwaliteitsimpuls van AdLS om verloederings te voorkomen.

De Houtmarktpassage is onderdeel van het project. De VOF heeft de leegstaande ruimten in bezit en is (ook als mede-eigenaar) met de andere eigenaren overeengekomen een gefaseerde renovatie van de Houtmarktpassage uit te voeren. Het College heeft in het randvoorwaardelijk kader aangegeven er op toe te zien, dat er bij het sluiten van de anterieure overeenkomst een principeovereenkomst is van de VOF met de andere eigenaren over de ontwikkeling.

Box 9 Borging aansluiting AdLS op de binnenstad

- Hoewel de Akkerstraat, de Stallingstraat en de Ginnekenstraat ten zuiden van de Ginnekendwarsstraat en de Stallingstraat geen onderdeel zijn van het zuidelijke winkelcircuit, heeft niemand er belang bij, dat deze straten verloederen. Zij krijgen in de gemeentelijke notities geen bijzondere aandacht. Het is belangrijk, dat ook deze straten bijzondere aandacht krijgen in het randvoorwaardelijke kader, met name waar het gaat om de koppeling van de Visie Binnenstad en Achter de Lange Stallen;
- In het randvoorwaardelijk kader wordt aangegeven, dat het Van Coothplein in de Bredase hiërarchie dient te worden aangemerkt en gekoesterd als horecaplein. Het is voor het zuidelijke winkelcircuit van belang dat deze doelstelling door de gemeente actief wordt nagestreefd ook met het generieke beleid ten aanzien van het versterken van de binnenstad de inzet op zelfstandig ondernemerschap etc.

3.6 Zorg voor een gevarieerd aanbod

Zie box 10 voor de randvoorwaarde die betrekking heeft op de aanbodvariatie in de binnenstad van Breda.

Met de realisatie van AdLS heeft Breda de kans om de aanbodvariatie te vergroten. De retailvisie op AdLS voorziet in het afmaken van het winkelcircuit in het zuidelijke deel van het kernwinkelapparaat

van Breda, een schaal­sprong door het creëren van ruimte voor grootschalige retailers, het toevoegen van meer modische retail (international fashion) en luxe, het uitnutten van de meer­waarde van het monument AdLS in combinatie met retail, en een bijzondere foodbeleving en enkele bijzondere speciaalzaken.

Box 10 Aanbod­vari­a­tie in de binnenstad van Breda (bron: Second Opinion, pagina 35)

Zorg voor een gevarieerd aanbod (groot en klein, zelfstandigen en filialen, verschillende deelmilieus, thematisering, multifunctionaliteit etc.). Breda-Centrum staat in 2012 op een 53^e positie qua variatie van het winkelaanbod. Doelstelling bij de ontwikkeling van AdLS moet zijn dat de aanbod­vari­a­tie toeneemt.

In de binnen­stads­visie op Breda wordt ingezet op gebieds­pro­fi­elen (herkenbare winkelgebieden) om te komen tot een goede branchering, op het uitbreiden en versterken van dwaalmilieus, op zelf­st­an­dig ondernemerschap, op horeca, evenementen, (beeld)cultuur etc.

Als de voornemens worden waargemaakt zal de variëteit van de binnenstad van Breda een enorme impuls krijgen. Het is wel zaak, dat de gemeente een jaarlijkse monitoring uitvoert op de effecten van alle ontwikkelingen (zoals veel andere gemeenten dat doen) en op de prestaties op de variatieladder van het CBS. Gemeten naar de ambities, de omvang en het belang van de stad, hoort Breda in de top10 thuis.

Box 11 Borging aanbod­vari­a­tie in de binnenstad van Breda

- De ambities en het beleid van Breda zullen leiden tot meer variatie in de binnenstad, waardoor de stad aantrekkelijker wordt voor de eigen inwoners en regioconsumenten. Wel moet de gemeente een jaarlijkse monitoring uitvoeren op de effecten van alle ontwikkelingen (zoals veel andere gemeenten dat doen) en op de prestaties op de variatieladder van het CBS. Gemeten naar de ambities, de omvang en het belang van de stad, hoort Breda in de top10 thuis.

3.7 Juridische verankering in het bestemmingsplan

De publiekrechtelijke borging van AdLS vindt plaats in het bestemmingsplan. De afspraken die met de BAC worden gemaakt vinden plaats binnen de kaders van het bestemmingsplan; deze afspraken mogen dus het bestemmingsplan niet doorkruisen. Het bestemmingsplan wordt op dit moment door BRO in opdracht van de VOF opgesteld. Belangrijk voor de beoordeling van de borging in het bestemmingsplan is, dat het bestemmingsplan een onderdeel is van de ruimtelijke ordening, dus niet van de economische ordening. Voor een eventuele toetsing van het bestemmingsplan zijn de Europese Dienstenrichtlijn en de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' relevant.

De Europese Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn geeft aan, dat het een overheid niet (meer) is toegestaan economisch te ordenen, wat wil zeggen dat het niet is toegestaan een (nieuwe) winkelontwikkeling te weigeren op economische gronden. Winkels kunnen dus niet geweigerd worden omdat er geen economische marktruimte is, of omdat de concurrentieverhoudingen geschaad zouden worden of omdat door de komst van nieuwe winkels, andere winkels failliet zouden kunnen gaan. Met het verbieden van economische vestigingseisen beoogt de Europese Commissie de concurrentie tussen ondernemingen in de lidstaten te bevorderen. De Nederlandse jurisprudentie rond de praktijk van winkelontwikkelingen komt steeds meer in lijn te liggen met de Europese Dienstenrichtlijn. Het gebeurt nogal eens dat nieuwe winkelontwikkelingen juridisch worden aangevochten met als argument dat de nieuwe ontwikkeling leidt tot duurzame ont­w­ric­hting van het bestaande (winkel)voorzieningsniveau. Sinds

de zaak Halfweg in de Haarlemmermeer is voor het antwoord op de vraag of sprake is van duurzame ontwrichting, niet relevant of winkels failliet gaan of dat er een teveel aan winkelruimte ontstaat, maar of de consument voor de geregelde inkopen op redelijke afstand zijn aankopen kan blijven doen.

De Ladder van duurzame verstedelijking

Nieuwe detailhandelsontwikkelingen moeten worden getoetst aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. Het doel van de ladder is dat bij ruimtelijke besluiten wordt gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het afwegingskader van de ladder bestaat uit de 3 B's:

- Behoeft. De geplande voorziening moet binnen de regio in een behoefte voorzien;
- Binnen. Als de voorziening voorziet in een behoefte, dan moet deze bij voorkeur binnen het bestaande stedelijke gebied worden gevestigd, waarbij de mogelijkheden van herstructurering of transformatie van locaties moeten worden benut;
- Bereikbaar. Als de voorziening voorziet in een behoefte en er geen ruimte is - of geen ruimte gemaakt kan worden - binnen het bestaande stedelijk gebied, dan bij voorkeur op een locatie daarbuiten die door verschillende vervoerswijzen ontsloten kan worden.

In het op te stellen bestemmingsplan AdLS moet dus worden aangetoond dat er behoefte is aan de detailhandel waarin AdLS voorziet (o.a. grootschalige units), dat in deze behoefte niet kan worden voorzien door herstructurering, transformatie of intensivering binnen het bestaande centrumgebied en dat de ontwikkeling bijdraagt aan optimalisering van de detailhandelsstructuur en goed ontsloten kan worden. In de Second Opinion wordt hierover het volgende opgemerkt (zie Box 5)

Box 12 Visie op Breda (Bron: Second Opinion, pagina 32 en 33)

Breda heeft qua bewinkeling ook een duidelijke visie op de samenhang en de profilering van de onderdelen van de binnenstad. Met deze visie accentueert de gemeente de *couleur locale* van de deelgebieden en de positionering ervan. Het geeft ruimte aan het noodzakelijke ondernemerschap en aan de behoefte van consumenten aan verrassing, maar ook aan de behoefte aan *cheap chic*, die door grootschalige en efficiënte retailers als Zara en H&M wordt geboden. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op een van de dilemma's waarmee Breda heeft te maken. Moeten we grootschaligheid accommoderen in de bestaande binnenstad, bijvoorbeeld door kleine historische panden samen te voegen? Dit is over de volle breedte niet verstandig, omdat Breda ook meer moet inzetten op attractieve winkels van (vooral ook jonge) zelfstandige ondernemers, de randvoorwaarden moeten creëren en die ook moeten faciliteren om zich te kunnen vestigen. Maar tegelijkertijd moet Breda ook voorzien in de behoeften van de grootschalige retailers aan grote oppervlakten. Dat is uiteindelijk wat consumenten willen. De verrassing van de kleine winkels en de vertrouwdheid van de ketens.

Mate van detaillering van het bestemmingsplan

In het algemeen is het zo, dat hoe meer over AdLS wordt vastgelegd in het bestemmingsplan, hoe meer verantwoord moet worden. In het bestemmingsplan zal (bij wijze van voorbeeld) niet worden opgenomen, dat in AdLS 'hoogwaardige modische winkels van internationale allure' worden gevestigd. Immers, dan moet de behoefte daaraan worden aangetoond en ook moeten de ruimtelijke overwegingen worden gegeven waarom dergelijke winkels juist op deze locatie gevestigd moeten worden. Het bestemmingsplan zal dus niet alles kunnen 'dichttimmeren' dat op het Molsterrein wordt gehuisvest. Ook omdat er zich op detailniveau van de invulling van het plan bijstellingen kunnen voordoen op basis van voortschrijdend inzicht, eventuele planwijzigingen en marktontwikkelingen. Wel kan bijvoorbeeld in het bestemmingsplan worden opgenomen dat er hoofdzakelijk grootschalige

units worden gevestigd omdat die elders in het kernwinkelapparaat van Breda niet gehuisvest kunnen worden. Dit is een ruimtelijk argument.

Nieuwbouw en leegstand

Indien veel nieuwe winkelmeters worden bestemd in een bestemmingsplan, dan komt het vaak voor, dat de bestaande concurrenten het bestemmingsplan aanvechten omdat het toevoegen van nieuw winkelaanbod zou leiden tot overmatige concurrentie en leegstand. Er zou dan sprake zijn van geen goede ruimtelijke ordening. Tot voor kort haalde dit argument het bij de bestuursrechter. Met verwijzing naar de Europese Dienstenrichtlijn keek hij dan naar de mate waarin sprake was van duurzame ontwrichting. Als hier geen sprake van was (dus als de consument nog steeds op redelijke afstand zijn inkopen kan blijven doen) werd eiser in het ongelijk gesteld.

Op 5 december 2012 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het argument ingebracht dat een bestemmingsplan geen leegstand mag bevorderen. Het betrof hier het bestemmingsplan 'Emmeloord – De Deel, Stadshart'. In de zaak stond vast, dat het plan zou leiden tot overcapaciteit. De Afdeling heeft overwogen dat leegstand zou leiden tot verslechtering van het woon- en leefklimaat en het ondernemingsklimaat en dat dit in strijd is met de beginselen van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling heeft de gemeenteraad opgedragen op dit punt nieuw onderzoek te doen. De gemeente moet daarin onderbouwen, dat leegstand niet optreedt, dan wel zal optreden op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Raad nieuw onderzoek laten uitvoeren. Omdat de Raad met het vervolgonderzoek heeft aangegeven flankerend beleid te gaan voeren om leegstand tegen te gaan, heeft de Afdeling geoordeeld dat de Raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen, dat de gevolgen van het plan voor wat betreft leegstand voor het centrum van Emmeloord niet onaanvaardbaar zijn.

De gemeente Breda moet dus onderbouwen wat de gevolgen zijn van het bestemmen van het Molsterrein voor detailhandel, voor de leegstand in de Bredase binnenstad⁶. Het ontstaan van leegstand als gevolg van de ontwikkeling van AdLS, dat eventueel een overcapaciteit aan oppervlakte detailhandel creëert, leidt dus niet per definitie tot negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat, mits de Raad dit argument wel betreft in de besluitvorming.

Box 13 Juridische verankering in het bestemmingsplan

- Bij het op te stellen bestemmingsplan moeten ruimtelijke overwegingen geformuleerd worden voor de bestemming van het Molsterrein;
- Aangevoerd moet worden dat AdLS voorziet in een behoefte en dat er geen mogelijkheden zijn voor herstructurering, intensivering of transformatie van andere locaties in de binnenstad;
- Ook moet onderbouwd worden, dat er geen negatieve gevolgen zijn voor het woon- en leefklimaat in de stad, dat eventuele leegstand zich op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau zal voordoen en dat flankerend beleid wordt gevoerd om onaanvaardbare leegstand te voorkomen.

3.8 Haalbaarheid AdLS en samenwerking VOF met SAREF

De ontwikkelcombinatie stelt (terecht), dat er nog geen harde comitéringen zijn van welke retailer dan ook. In de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College wordt hierover het volgende opgemerkt:

- Het is in deze fase van het project niet mogelijk om huurovereenkomsten te sluiten met retailers;

⁶ Zie F. Frank (2013), Leegstand en bestemmingsplan: een onafscheidelijk duo?, blog 14 maart 2013 Ford Advocaten.

- Na gemeentelijke besluitvorming zal de VOF gesprekken met potentiële huurders vervolgen met als doel overeenkomsten met enkele van de belangrijkste gegadigden in het voorjaar van 2014;
- De VOF zal inzage geven in de stand van zaken met huurders ten tijde van de besluitvorming over de anterieure overeenkomst;
- De Volgende voorwaarden worden door de VOF, SAREF en de gemeente overeen gekomen (1) de VOF zal niet eerder starten met de uitvoering dan wanneer minimaal 50% van het project is voorverhuurd en (2) de VOF draagt de eerste twee jaren na de oplevering het exploitatierisico van AdLS.

Syntrus Achmea Real Estate & Finance (SAREF) treedt op als eindbelegger van de te realiseren winkels, de parkeergarage en een deel van de te realiseren woningen (het andere deel wordt eigendom van WonenBredburg).

Over de samenwerking met SAREF wordt in de brief van 7 november 2013 van de VOF Achter de Lange Stallen aan het College het volgende opgemerkt:

- SAREF neemt het stokje van de VOF over vanaf oplevering om het project Achter de Lange Stallen langjarig te exploiteren. SAREF is nu al betrokken bij de planontwikkeling;
- De afspraken en voorwaarden tussen SAREF en de VOF liggen op hoofdlijnen vast
- Bij de uitwerking van de overeenkomst tussen de VOF en SAREF zal de VOF ervoor zorgen dat alle afspraken die met de VOF worden gemaakt en die ook na oplevering nog van toepassing zijn worden doorgelegd aan SAREF.

Box 14 Borging afspraken Gemeente, VOF en SAREF

De intenties van de VOF en SAREF zijn alleszins positief. De ambities van de VOF stemmen overeen met die van de Gemeente. De VOF stelt terecht dat er op dit moment nog geen harde commitments zijn van retailers. Er zijn wel afspraken gemaakt over de start van de uitvoering (minimaal 50% voorverhuur). De VOF neemt tot 2 jaar na oplevering van het project medeverantwoordelijkheid voor de huurstream. De VOF zal ervoor zorgen dat de afspraken die door de VOF met de gemeente met Breda worden gemaakt en die ook na oplevering nog van toepassing zijn, worden doorgelegd aan SAREF.

Om dit te borgen, kunnen aanvullend nog de volgende afspraken worden gemaakt:

- Bij de beoordeling van de 50% voorverhuur wordt door de BAC c.q. de Gemeente Breda rekening gehouden met de indicatieve invulling van het project (branchering, verplaatsingen, oppervlakteverdeling, nieuwigheid van de winkels voor Breda en de regio);
- De afspraken die (moeten) worden doorgelegd van de VOF naar SAREF worden geëxpliciteerd in een overeenkomst tussen de Gemeente, de VOF en SAREF;
- In deze overeenkomst wordt tevens verduidelijkt wat met het 'doorleggen van afspraken' wordt bedoeld.

In een recent gesprek met de Commissie Economie van de Gemeenteraad van Breda werden enkele vraagtekens geplaatst bij de intenties van SAREF (eindbelegger in AdLS) naar aanleiding van een artikel in Vastgoed Journaal van 11-11-2013. In dit artikel maakt Syntrus Achmea Real Estate & Finance bezwaren tegen het plan van Unibail-Rodamco om een megamall in Leidsenhage te realiseren. Het artikel bestaat uit een interview met René Vierkant, directeur winkelbeleggingen van SAREF. 'Voor een dergelijke megamall is Nederland te klein en het maakt andere winkelcentra kapot. We moeten eerst het maatschappelijk debat voeren hoe het winkellandschap in Nederland in de komende decennia eruit moet zien' (voor een samenvatting van het volledige interview, zie box 15).

Voor het onderhavige onderzoek is SAREF gevraagd naar de motieven om in AdLS te investeren. Box 16 bevat de reactie van directeur winkelbeleggingen Vierkamp van SAREF.

Box 15 SAREF over retailontwikkelingen

Dat de winkelmarkt flink in beweging is, vormt geen nieuws voor Vierkant. De teruglopende bestedingen in fysieke winkels enerzijds en de groeiende omzetten bij de webshops anderzijds, vraagt om een nieuwe strategie. In de onlangs uitgebrachte beleggingsnota 2014-2015 van Syntrus Achmea is helder te lezen waar de kaarten op worden gezet: namelijk op de top 15 Nederlandse binnensteden en de stadsdeel- en grote wijkcentra. Vierkant: 'De crisis is de belangrijkste oorzaak van de teruglopende bestedingen. Niet het internet. Op dit moment wordt nog altijd 90% van alle bestedingen in fysieke winkels gedaan en de rest online. Daarbij moet worden aangetekend dat het grootste deel van de online aankopen wordt gedaan bij bekende ketens zoals H&M die ook fysieke winkels hebben'. Volgens Vierkant is het daarom belangrijk dat winkels steeds meer (merk)beleving gaan bieden. "Je moet zorgen dat de winkel het doel is waar mensen voor gaan lopen. We verwachten dat winkels steeds meer een etalage worden dan een plek waar gekocht kan worden.'

Fysieke winkels hebben zeker de toekomst. Het gaat erom dat je als retailer ondernemerschap toont en vernieuwing laat zien. Binnensteden zijn voor Syntrus Achmea daarom belangrijk. 'Toch valt er nog genoeg te sleutelen. Zo ziet Vierkant dat er steeds meer aanloopstraten wegwijnen door leegstand. 'Je moet zorgen dat daar geen leegstand ontstaat. Mensen vinden het niet prettig om daar doorheen te moeten lopen op weg naar het centrum van de stad. Met flankerend beleid moeten gemeente en winkeleigenaren samenwerken om leegstand te bestrijden. Dat moet op verschillende niveaus. Het is voor een stad belangrijk om naast de bekende ketens iets extra te bieden. Bijvoorbeeld door bepaalde nieuwe winkelformules of pop-up stores te stimuleren om naar je stad te komen.'

'Maar veel belangrijker is het actief verplaatsen van winkels uit perspectiefarme straten naar de perspectiefrijke aanloopstraten om zo overaanbod gestructureerd uit de markt te halen', benadrukt Vierkant. 'Langs deze weg kan een binnenstad als totaalproduct aantrekkelijk blijven, met zowel de grote internationale nieuwe winkelketens als het bijzondere kleinschalige aanbod in de aanloopgebieden.' Een goed voorbeeld daarvan zijn de befaamde negen dwarsstraatjes in de Amsterdamse grachtengordel die veel unieke winkeltjes herbergen.

Bron: Vastgoed Journaal, 11 november 2013

Box 16 Waarom belegt SAREF in AdLS (indien het wordt gerealiseerd)?

'Wij willen graag beleggen op de hotspots in de grotere binnensteden (A1). Daar waar het totaalaanbod klopt. Voor een gezond winkelklimaat in die steden is het van essentieel belang dat de omgeving van die hotspots ook gezond is. De te voorziene krimp aan noodzakelijke winkelmeters aan de randen van de binnenstad dient geregisseerd te worden (in grotere succesvolle steden is die krimp aan de randen geringer dan in kleinere steden, maar het idee is hetzelfde) om zorg te dragen voor een blijvend aantrekkelijk winkelmilieu, zowel in aanloopgebieden als direct in het kernwinkelgebied. Gebeurt dit niet dan riskeer je onaantrekkelijke 'gatenkaas' in winkelstraten, wat op zijn beurt weer reden voor consumenten is om deze straten en steden links te laten liggen en wel te gaan winkelen in straten/steden waar het beeld wel gezond en aantrekkelijk is. De kern van de boodschap is dus: organiseer de krimp. Haal perspectiefarme winkelmeters actief uit de markt en stimuleer ondernemerschap in het kernwinkelgebied, inclusief omliggend B- en C- milieu. Maak keuzes waar wel en waar geen winkels (meer). Toevoeging van Achter de Lange Stallen moet het A1 milieu versterken met winkelformules die nu geen plek vinden in Breda maar wel horen bij de status van grote winkelstad. Dit om de consument ook in de toekomst naar Breda te blijven trekken. Maar ook in Breda is er sprake van krimp in randen van de binnenstad. In onze overtuiging zal dat eerder meer het geval als AdLS niet doorgaat dan als het wel doorgaat.

In Breda willen wij het pensioenvermogen investeren voor een lange termijn. Daarbij zijn waarborgen voor een blijvend succes van Breda als winkelstad voor ons van groot belang. Dat zit initieel in de invulling met trekkers en andere formules die nu nog niet in Breda kunnen slagen, maar wel nodig zijn om in de 'Champions League' mee te kunnen doen, maar vooral ook in een actief uitgevoerd detailhandelsbeleid, waar invulling gegeven wordt aan een actieve realisatie van krimp aan de rand van de binnenstad.'

Bron: Reactie René Vierkamp, directeur winkelbeleggingen SAREF.

4 Leegstandsbeleid en aanloopstraten

4.1 Inleiding

Behalve de onderscheidende invulling van AdLS, zijn de effecten van de planontwikkeling op de rest van de binnenstad van belang. Op dit moment bedraagt de leegstand in het centrum van Breda 13,8% ofwel 14.851 m² wvo. Dat is een lichte stijging ten opzichte van maart 2013, zoals aangegeven in de Second Opinion (14.311 m² wvo). Voor heel Nederland is de gemiddelde leegstand in de stadscentra 12,8%. Voor steden met 100.000 – 175.000 inwoners is de leegstand in de stadscentra op dit moment 11,7%. Over de leegstand en de aanloopstraten in relatie tot de ontwikkeling van AdLS wordt in de Second Opinion het volgende opgemerkt (zie box 17).

Box 17 leegstand en aanloopstraten

Leegstand in het centrum van Breda (pagina 16-17)

De leegstand in het centrum heeft te maken met de structuur van de binnenstad en doet zich vooral voor in de aanloopstraten en aan de randen van het kernwinkelgebied, de Haagdijk, de Visserstraat, de Boschstraat, Brugstraten en het Zuidelijke deel van de Ginnekenstraat. Ook in de Barones is leegstand (8%). Dit neemt niet weg, dat in het primaire winkelgebied sprake is van een beperkte leegstand. De leegstand in de aanloopstraten en aan de randen van de binnenstad is gerelateerd aan de druktebeelden c.q. het aantal passanten.

Het beeld dat zich in Breda aftekent is niet uniek. In veel steden staat de positie van B- en C-locaties en van de aanloopstraten onder druk. Gemiddeld genomen is de leegstand op C-locaties 12% van het wvo, op B-locaties bijna 10% en op A-locaties (de hoofdwinkelstraten) 2 tot 3%. De reden van het verlies van aantrekkingskracht van de aanloopstraten is duidelijk, zij hebben als 'aanloopstraat' in de klassieke betekenis – vanwege de mobiliteit van de consument – hun functie verloren, de kwaliteit van de panden en de openbare ruimten schiet tekort, het ontbreken van gesloten winkelfronten, traditioneel ondernemerschap, veranderend koopgedrag etc. kunnen als mogelijke oorzaken worden genoemd.

Aanloopstraten (pagina 29)

Leegstand is er op dit moment ook al op de aanloopstraten (Boschstraat, Haagdijk). Die hebben hun dwaalfunctie min of meer verloren. Mensen lopen niet meer aan. Ook de aanloopstraten zullen effecten ondervinden van AdLS. Hiervoor moet de gemeente flankerend beleid voeren. Belangrijke instrumenten zijn het oprichten van een ondernemersfonds en het stimuleren van samenwerking, het profileren van een aanloopstraat door de invulling als een onderscheidende winkeltrekker, het acquireren van (startende) ondernemers, het saneren of herstructureren van aanloopstraten, het geven van een vrije bestemming aan locaties (als hotel, eetcafé, woning, dienstverlener, ambacht, atelier etc.), waarmee leegstand kan worden voorkomen. Aanloopstraten die zich niet onderscheiden zullen nauwelijks in staat blijven om goed te functioneren.

Leegstandsrisico (pagina 38)

Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat de belangrijkste doelstelling na ontwikkeling van AdLS moet zijn, dat de koopkrachttoevoeiing naar Breda met zo'n 5 tot 10% toeneemt. Dit beperkt het risico van leegstand en daling van de vloerproductiviteit. De eventuele leegstand zal zich waarschijnlijk voordoen in de aanloopstraten en aan de randen van het kernwinkelapparaat. Of de leegstand in de Barones zal toenemen is voor een deel ook afhankelijk van het door de eigenaar gevoerde beleid ten aanzien van de inrichting en gewenste invulling.

De gemeente Breda voert op dit moment nog geen specifiek beleid op winkelleegstand, wel is er beleid gevoerd om de kwaliteit van enkele aanloopstraten te verbeteren (kwaliteitsverbetering openbare ruimten, bestrating, wonen boven de winkels etc.).

De borging van het leegstandsbeleid zal vooral op gemeentelijk niveau moeten plaatsvinden met inbegrip van de monitoring van de effecten van het beleid en de ontwikkeling van de leegstand. (zie ook box 17). Verder is leegstandsbeleid onderdeel van het algehele beleid ten aanzien van de binnenstad. Het kan niet los worden gezien van het beleid op het gebied van city making, het stimuleren van ondernemerschap, de samenwerking in de stad etc.

De case van Dordrecht (zie box 18) laat in elk geval zien, dat een toekomstgerichte visie op de binnenstad van groot belang is om de leegstand te beperken.

Box 18 Onderzoek leegstand binnenstad Dordrecht

De gemeente Dordrecht heeft sinds 1996 veel geld besteed aan het verbeteren van de aantrekkelijkheid en de levendigheid van de binnenstad. Desondanks heeft een meerderheid van de Raad het idee dat het niet goed gaat met de stad. Zij ziet veel leegstand, in de aanloopstraten en in het kernwinkelgebied, wat een mistroostige aanblik biedt en leidt tot verloedering door gebrekkig onderhoud. De vraag die de raad zichzelf heeft gesteld is of alle middelen die in de binnenstad zijn geïnvesteerd nut hebben gehad, wat de gemeente aan die leegstand kan doen en hoe de samenwerking met belanghebbenden in de binnenstad is. De Raad heeft vervolgens de Rekenkamercommissie gevraagd de leegstand in de binnenstad te onderzoeken. Volgens het onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft het gemeentelijk beleid teveel achter de feiten aangelopen en heeft het te weinig rekening gehouden met de huidige trends in de detailhandel, waaronder de toename van het online winkelen en de behoefte van bedrijven aan grotere vloeroppervlakten waardoor de relatief kleine historische panden eerder leeg komen te staan. Het huidige bestemmingsplan beperkt bovendien de mogelijkheden om kleine panden met detailhandelsbestemming te laten verschieten naar kantoor of woning. Ook heeft de gemeente teveel ingezet op samenwerking met ondernemersorganisaties en te weinig oog gehad voor spontane initiatieven van actieve ondernemers. Bij de aanpak van leegstand is het ook teveel gegaan om cosmetische maatregelen zoals bewegwijzering, graffitibestrijding, het bestickeren van ramen en het vullen van lege etalages met kunst. Er is te weinig discussie geweest over de grootte van het winkelgebied, de verschuiving van het winkelgebied en het perspectief voor straten (en de daar gevestigde ondernemers), die steeds minder zijn te typeren als winkelstraten. De Rekenkamercommissie adviseert de Raad om het College te verzoeken om een toekomstbestendige visie op het verminderen van de leegstand op te stellen. Die visie moet duidelijke keuzen bevatten over de omvang van het kernwinkelgebied, de precieze ligging ervan, de typen bedrijven die zich er kunnen vestigen, wat er gebeurt met de straten die erbuiten vallen en de (mogelijke) branchering van straten.

Bron: De groei voorbij – Onderzoek leegstand binnenstad, Rekenkamercommissie Dordrecht, mei 2013.

4.2 De compacte stad en de aanloopstraten

In hoofdstuk 3.7 is vanwege het bestemmingsplan aangegeven, dat onderbouwd moet worden, dat er met de realisatie van AdLS eventuele leegstand zich op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau zal voordoen, dat er geen negatieve gevolgen zullen zijn voor het woon- en leefklimaat in de stad, en dat flankerend beleid wordt gevoerd om onaanvaardbare leegstand te voorkomen.

Nu moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat zich leegstand in aanloopstraten en aan de randen van binnensteden (dus op locaties van lagere niveaus) overal in Nederland voordoen. Hiervoor kan worden verwezen naar paragraaf 4.6 (pagina 16–19) van de Second Opinion. Tal van gemeenten worstelen op dit moment met het vraagstuk hoe deze leegstand beleidmatig aangepakt moet worden (zie box 16 met het voorbeeld van Dordrecht).

Dit neemt niet weg, dat er in geval van toevoegingen aan het bestaande retailaanbod door nieuwbouw leegstandsrisico's zijn. Door zowel BRO (2012) als door Strabo (2013) is voor Breda de marktruimte in 2020 berekend voor uitbreidingen in de niet-dagelijkse sector detailhandel. Zie hiervoor de 'Reactie Marktruimte binnenstad Breda – Aanvulling Second Opinion n.a.v. Strabo-onderzoek' van Gianotten (juni 2013). Door Strabo is deze marktruimte bepaald op 27.300 m² vwo en door BRO op 36.146 m²

wvo. Nu zijn er Breda ook andere uitbreidingsplannen, die aanspraak maken op de consumentenbestedingen en dus op de marktruimte (waaronder Dr. Struyckenplein, Hoge Vucht, Bavelseberg, Stadionkwartier, Woonboulevard). Dit betekent, dat ook Breda keuzes moet maken. In de binnenstadsvisie worden deze keuzes (nog) niet gemaakt. Wel wordt eraan gerefereerd, wanneer er gesproken wordt over de compacte stad. Bijvoorbeeld in paragraaf 1.3.1 van bijlage 2 bij de ontwerpvisie binnenstad:

'Tegenover de schaalvergroting is tegelijkertijd een trend van schaalverkleining en superspecialisatie waar te nemen. Vraag naar winkelunits in A1 gebieden in de grote- en middelgrote steden blijft stabiel of wordt groter. Daardoor neemt de druk op A1 gebieden toe, terwijl de vraag naar winkelruimten in randgebieden binnensteden en aanloopstaten afneemt. Het gevolg is dat A1 gebieden compacter worden en retailers en beleggers alleen nog investeren in goede retaillocaties.'

En in hoofdstuk 2 van bijlage 1 bij de ontwerpvisie:

'Een samenhangende ontwikkeling van dat centrum is zowel van belang voor de versterking van de positie van Breda als centrumstad in de (Eu)regio, als voor de stad zelf. Vanzelfsprekend komt ook de keuze voor een compacte stad tot uiting in het centrum.'

En in hoofdstuk 4 van diezelfde bijlage:

'De kracht voor het profiel van de binnenstad van Breda is de gastvrije en Bourgondische stad in fraaie historische context, bekend om vertrouwd genot en Brabantse gezelligheid. Breda is de 9e stad van het land, heeft een compact centrum, een licht groeiende bevolking, en bovengemiddeld inkomensniveau.'

'Grotere winkelformules willen in de beste binnensteden op de beste locaties zitten.

Kernwinkelgebieden in binnensteden zullen hierdoor compacter worden. Door ruimte te bieden aan deze grote, vernieuwende winkelformules in het kernwinkelgebied wordt het beeldbepalende aanbod van de stad vergroot en ontstaat ruimte voor onderscheidend aanbod in de omliggende gebieden.'

Vervolgens worden in hoofdstuk 6 'Aan de slag' de hoofdlijnen met betrekking tot het beleid voor de binnenstad geformuleerd met het uitvoeringsperspectief (zie box 19).

Box 19 Hoofdlijnen binnenstadsbeleid Breda

Completering, verbreding en diversificatie winkelaanbod.

- *Inzetten op het versterken en doorontwikkelen van een compact kernwinkelgebied;*
- *Benutten van de kans om met project Achter de Lange Stallen het kwalitatieve aanbod winkelen compleet te maken;*
- *Met de belanghebbenden werken aan goede gebiedsprofielen om te komen tot goede branchering;*
- *Het dwaalmilieu uitbreiden en versterken als belangrijke waarde voor het completeren van het winkelaanbod. Het aanpakken van leegstand is belangrijk om de binnenstad aantrekkelijk te houden. Gemeente en derden hebben verschillende instrumenten ter beschikking om leegstand te bestrijden. Vastgoedeigenaren vervullen daarin een cruciale rol.*
- *Verruimen van mogelijkheden in het bestemmingsplan; dit is reeds verwerkt bij de actualisatie van het bestemmingsplan binnenstad 2013 bijvoorbeeld voor wat betreft de Boschstraat en Haagdijk;*
- *Ondersteunen van het oprichten van een platform van eigenaren en huurders, met de gemeente als (meer of minder stille) vennoot. Dit platform beheert bv een database van panden en initiatieven en verstrekt informatie via diverse wegen aan nieuwe of verplaatsende ondernemers;*
- *Juridische kaders verkennen om allerlei vormen van tijdelijk gebruik toe te staan (pop-up winkels, afhaalpunten, kunst&cultuur, etc). Aansluiten bij de opgave uit de structuurvisie om een stadslab voor nieuwe ontwikkelmethoden op te richten;*
- *Bestrijden negatieve effecten leegstand op de openbare ruimte door goed onderhoud en beheer in samenwerking met eigenaren en belanghebbenden.*

Bron: Welkom in Breda, Ontwerpvisie binnenstad 2030, Deel 2 van 2: Bijlage, elementen voor uitvoering.

Door de gemeente wordt enerzijds gesproken over de 'compacte stad' en over 'oude' aanloopstraten, die hun vroegere functie hebben verloren en anderzijds over het uitwerken van de profielen van de aanloopstraten, over dwaalmilieus etc.

Op dit punt zou de gemeente meer heldere keuzes moeten maken. Zoals het voorbeeld van Dordrecht in box 16 heeft verduidelijkt, kan het voortgaande proces van functieverlies van de aanloopstraten nauwelijks worden tegen gegaan. Rotterdam maakt in een vergelijkbare situatie andere keuzen. Aan de ene kant wordt geïnvesteerd in nieuwbouw van winkels de stad (Stationsgebied, Forum, Markthal, Stadhuisplein) en aan de andere kant zegt wethouder Karakus (mei 2012) 'Rotterdam wil af van slechte winkelstraten' (zie box 20).

Box 20 Rotterdam wil af van slechte winkelstraten

Rotterdam investeert niet langer in winkelgebieden die al langere tijd te kampen hebben met leegstand. Volgens wethouder Karakus is het tijd om duidelijke keuzes te maken en een aantal winkelstraten kleiner te maken en om te vormen. Het gaat bijvoorbeeld om de Noorderboulevard, de Dordtselaan en de 1e Middellandstraat. De komende maanden zal de gemeente overleggen met ondernemers en pandeigenaren over hoe de winkelstraten er in de toekomst uit kunnen komen te zien.

Uit cijfers in de zogeheten Winkelatlas 2011 blijkt dat in Rotterdam tien procent van de winkels leeg staat. In Rotterdam-Noord is dat percentage ruim 18 procent en in Pernis zelfs meer dan 20 procent. Rotterdam scoort iets beter dan Den Haag. In Amsterdam en Utrecht is de leegstand een stuk lager.

Uit de Winkelatlas blijkt verder dat het centrum van Rotterdam, Zuidplein en het Alexandrium populair zijn bij het winkelend publiek. Maar Karakus wil de aantrekkelijkheid van deze winkelgebieden verder vergroten door een nieuw winkelaanbod. Volgens de wethouder zijn er nog te weinig duurere winkels met bijvoorbeeld merkkleding. In het nog te bouwen Forum Rotterdam bij de Koopgoot en ook in het voormalige Postkantoor aan de Coolingsingel moeten de duurere winkels verschijnen.

Bron: RTV Rijnmond, 3 mei 2012

4.3 Beoordeling van de aanloopstraten

Gezien het voorgaande zou het om nader onderzoek vragen om Breda als compacte binnenstad te definiëren en om het toekomstig potentieel van de aanloopstraten te beoordelen. Deze beoordeling zou per straat min of meer de volgende onderdelen moeten bevatten: de locatie en de aansluiting op het kernwinkelapparaat, de kwaliteit van het winkelaanbod en de aanvullende diensten en voorzieningen, de openbare ruimten, de kwaliteit van het vastgoed en de vastgoedwaarden, de mix van volumes, de ruimtelijke kwaliteit en de sfeer, de bereikbaarheid en parkeergelegenheid en de samenwerkingsbereidheid van de gevestigde ondernemers.

Vervolgens zouden de straten gekwalificeerd kunnen worden als kansrijk, minder kansrijk of als kansloos. Per straat zou een beleid geformuleerd moeten worden, waarbij functionele optimalisering het uitgangspunt moet zijn. Ook is uitgangspunt, dat het primair aan de marktpartijen is om tot oplossingen te komen en niet aan de gemeente (ook vanuit budgettaire overwegingen).

Hiervoor zijn verschillende aanpakken mogelijk:

- De creatie van een vastgoedfonds in combinatie met ruimtelijke herverkaveling. De pandeigenaren brengen hun bezit in tegen actuele waarde en krijgen in ruil daarvoor aandelen in het fonds. Vervolgens kan een traject worden ingezet van onder meer verplaatsingen en herbestemming. De gemeente faciliteert, bevordert overleg tussen winkeleigenaren en zorgt voor flexibele herbestemming. Veel gemeenten denken op dit moment na over een dergelijke benadering, maar in de praktijk blijkt het zeer lastig alle eigenaren op een lijn te krijgen;

- Een individuele benadering van eigenaren waarbij op basis vastgoedwaarden en verwachte ontwikkeling van die vastgoedwaarden individuele afspraken met winkeliers en eigenaren worden gemaakt. Het functionele perspectief kan vervolgens worden vertaald in een investeringsplan voor de omgeving en voor ondernemers kan een verplaatsingsplan worden opgesteld (bijvoorbeeld naar het kernwinkelapparaat).

Box 21 Borging leegstandsbeleid en beleid aanloopstraten

- De borging van het leegstandsbeleid moet op het gemeentelijk niveau plaatsvinden met inbegrip van de monitoring van de effecten van het beleid op de leegstand en de ontwikkeling van de leegstand;
- Leegstandsbeleid is onderdeel van het algehele beleid ten aanzien van de binnenstad. Het kan niet los worden gezien van het algehele beleid op het gebied van city making, het stimuleren van ondernemerschap, de samenwerking in de stad etc.;
- Vanwege het bestemmingsplan moet onderbouwd worden, dat na de realisatie van AdLS eventuele leegstand zich op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau zal voordoen, dat er geen negatieve gevolgen zullen zijn voor het woon- en leefklimaat in de stad, en dat flankerend beleid wordt gevoerd om onaanvaardbare leegstand te voorkomen;
- Er moeten meer heldere keuzes worden gemaakt tussen de compacte stad en de meer uitgewaaierde stad over aanloopstraten en inlopers;
- Het verdient aanbeveling de compacte binnenstad te definiëren en om het toekomstig potentieel van de aanloopstraten te beoordelen. Vervolgens moet hierop het beleid worden gebaseerd;
- Als het gaat om de compacte binnenstad zijn er na realisatie van AdLS twee belangrijke ankers. Aan de zuidzijde AdLS en aan de noordzijde De Barones en 't Sas. Belangrijk voor de balans in de stad is, dat alle stakeholders bij de doorontwikkeling van de binnenstad worden betrokken.

5 Randvoorwaarden binnenstad Breda als geheel

Voor de binnenstad als geheel zijn in de Second Opinion 4 randvoorwaarden geformuleerd:

1. Parkeerbeleid en signing;
2. Stimulering van zelfstandig ondernemerschap;
3. Doorontwikkeling van de stad en city making;
4. Samenwerking in de binnenstad.

Parkeerbeleid en signing

In de Second Opinion wordt over het parkeren opgemerkt, dat door het verdwijnen van het Molsparkeerterrein en het toevoegen van winkelmeters (in combinatie met een parking onder AdLS) het risico wordt gelopen dat de loopafstanden vanuit de opvanggarages (Chasséveld, De Prins) te groot worden. Hier zal een gerichte monitoring op moeten worden uitgevoerd. In bijlage 2 van de ontwerpvisie binnenstad 2030 (versie 7 november 2013) wordt in hoofdstuk 8.7.1 aandacht gegeven aan het parkeren in de binnenstad. Er wordt gewezen op het relatief lage gebruik van parkeergarages (zoals Chasséveld en Turfschip) die een te grote afstand hebben tot de winkelstraten en onaantrekkelijke looproutes naar belangrijke voorzieningen. Er wordt een aantal maatregelen voorgesteld om tot een betere verdeling van de parkeerdruk over de parkeervoorzieningen te komen en om wachtrijen te voorkomen. Dit vraagt voorsnog niet om aanvullend beleid (wel monitoring).

Verder moet alles in de binnenstad goed vindbaar zijn (signing). Indien de stad profilering zoekt op het gebied van visual design zou hierop bijvoorbeeld met een opmerkelijke signing kunnen worden ingespeeld. Bijlage 2 van de ontwerpvisie binnenstad 2030 (versie 7 november 2013) oppert in 4.2 het volgende: *'De gemeente stimuleert kwaliteit in de breedte en topkwaliteit op met name de speerpunten beeldcultuur en erfgoed. Projecten erfgoed en beeldcultuur die op een innovatieve manier en bijdrage leveren aan de zichtbaarheid en publieksparticipatie van de stad worden gestimuleerd. Dit geeft kleur aan de stad en bevordert de culturele dynamiek. Beeldcultuur wordt zichtbaar in de stad in de festivals en de presentaties van culturele instellingen, maar ook in de openbare ruimte, doordat beeldcultuurprojecten in de openbare ruimte worden uitgevoerd.'* Ook dit vraagt niet om aanvullend beleid. Wel vraagt het om concrete afspraken

Stimulering zelfstandig ondernemerschap

In de Second Opinion wordt hierover het volgende opgemerkt: *'In de binnenstad van Breda zijn zelfstandige ondernemers ondervertegenwoordigd. Die voegen doorgaans verrassing toe aan de stad. Zeker in geval van toenemende leegstand moet zelfstandig ondernemerschap in de Bredase retail worden gestimuleerd.'*

De beleidsmatige vertaling hiervan in bijlage 2 van de ontwerpvisie binnenstad 2030 (versie 7 november 2013) in 1.3.5 is als volgt: *'Breda geeft niet alleen ruimte aan grootschalige efficiënte retailers maar wil ook inzetten op attractieve winkels van (vooral ook jonge) zelfstandige ondernemers. Uit de profilering van de verschillend deelgebieden komen de kansrijke vestigingsmilieus voor deze winkels naar voren. Breda wil inzetten op creëren van gunstige randvoorwaarden om dit onderscheidende aanbod te faciliteren. Dat is uiteindelijk wat de consumenten willen. De verrassing van de kleine winkels en de vertrouwdheid van de ketens.'*

Dit beleidsvoornemen moet – voor zover dit nog niet is gedaan - verder uitgewerkt worden, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan instrumenten als acquisitie, samenwerking met de hogescholen, aandacht voor het nieuwe winkelen en e-commerce, het creëren van randvoorwaarden etc.

City making

Over City making wordt in de Second Opinion opgemerkt, dat Breda duidelijker moet maken wat het DNA van de stad is. Breda heeft geen echt onderscheidend imago. Wel emotioneel (bourgondisch en gezellig), maar niet cognitief (zoals Eindhoven zich profileert op de 'harde' thema's TDK, Technologie, Design en Kennis). Het zou goed zijn wanneer een helder profiel uitgangspunt is voor de doorontwikkeling en profilering van de stad. De sterkten van Breda (waaronder beeldcultuur en gaming, visual design, natuur), worden onvoldoende benut en gecommuniceerd en zouden meer uitgangspunt moeten zijn van de doorontwikkeling. Breda heeft ook geen echte publiekstrekkingen (cultuur, evenementen, stadsiconen) zoals andere grote steden die wel hebben.

In de binnenstadsvisie worden op veel fronten beleidsvoornemens geformuleerd ten aanzien van 'city making'. Het is aan de gemeente al deze voornemens te concretiseren en te borgen.

Samenwerking in de binnenstad.

In de Second Opinion wordt opgemerkt, dat samenwerking essentieel is om Breda tot de top van de Nederlandse binnensteden te laten behoren. Niemand kan het alleen. De overheid niet, en de markt ook niet. Succesvolle doorontwikkeling van de stad vraagt om inzet van alle betrokkenen: overheid, ondernemers, bewoners en andere gebruikers. Uiteindelijk gaat het erom gezamenlijk te realiseren dat de gebruikers van een (binnen)stad zo goed mogelijk worden bediend. Zowel qua huisvesting, bewoning, horeca en leisure, inspiratie, onderwijs, verblijfsklimaat en openbare ruimten, cultuur etc. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en van de gevestigde ondernemers. Tot die laatste groep behoren zowel de ontwikkelcombinatie als de gevestigde detailhandel en eigenaren.

In bijlage 2 van de ontwerpvisie binnenstad 2030 (versie 7 november 2013) stelt de gemeente het volgende over samenwerking in Breda:

'De kracht van Breda is weliswaar aanwezig in de kernwaarden van traditie en vernieuwing, deze worden echter te weinig verdiept en benut, mede door een gebrek aan samenhang en samenwerking. Dat tij moet gekeerd worden door inzet van belanghebbenden en gemeente. Want de binnenstad van Breda hoort thuis in de top 3 van beste binnensteden van Nederland (en Vlaanderen).'

En verder:

'Om de aantrekkelijkheid van de binnenstad te versterken wordt onder andere gestuurd op: de zorg voor samenhang en samenwerking in de binnenstad. Alleen door gezamenlijk handelen van partijen vanuit een samenhangende ambitie op het profiel en de kwaliteit kan de aantrekkelijkheid van de binnenstad worden vergroot.'

En:

'Alleen door gezamenlijk handelen van partijen vanuit een samenhangende ambitie op het profiel en de kwaliteit van de (binnen)stad kan de aantrekkelijkheid worden vergroot. Hiermee hangen de volgende opgaven samen (1) het opstellen en consequent uitdragen van een consistent profiel als leidend principe voor partijen en (2) een door de gemeente gefaciliteerd maar door belanghebbenden zelf op te richten samenwerkingsverband waarin de diverse kernwaarden van de stad in samenhang worden toegepast op activiteiten en aanbod.'

Niet alleen de gemeente, maar ook de ondernemers moeten in de binnenstad investeren om deze te versterken. De VOF heeft aangegeven hiervoor de nodige inspanningen te willen doen om de positie van de binnenstad te versterken (zie box 22).

Het is aan gemeente om gebruik te maken van de voornemens van de VOF. Er zijn nog geen afspraken gemaakt door de gemeente met de VOF over de hoogte van de financiële bijdragen van de VOF. Dit is een kwestie van onderhandeling. Het resultaat daarvan moet zijn plek krijgen in de af te sluiten anterieure overeenkomst. Het lijkt redelijk de bijdragen van de VOF gelijk te schakelen aan die van de gemeente (€ 300.000,-).

Box 22 Samenwerking van de VOF AdLS in Breda (bron: brief VOF d.d. 7 november 2013)

De ontwikkelcombinatie geeft op de volgende punten aan, om samen te werken binnen Breda en de positie van de binnenstad te versterken:

- Het meewerken aan binnenstadsmanagement door het leveren van inhoudelijke en financiële bijdragen;
- Het meewerken aan krachtenbundeling in een structureel samenwerkingsverband van ondernemers, eigenaren en gemeente om de benodigde initiatieven te ontplooiën voor activiteiten als evenementen, promotie, city making, branchering etc.;
- Meewerken aan het vermarkten van de binnenstad;
- Het vervullen van een voortrekkersrol bij de opzet van City Making van Breda;
- Het leveren van een financiële bijdrage aan het project 'Human Capital in de wijk' voor het bevorderen van ondernemerschap met name gericht op de binnenstad.

De borging van het bevorderen van samenwerking in de stad is in de eerste plaats aan de gemeente. Het bevorderen van samenwerking vraagt – gezien de beperkte samenwerkingsbereidheid in de stad – om een uiterste inspanning. De gemeente zal heel veel energie moeten steken in communicatie en interactie met de ondernemers de stad en het vergroten van de betrokkenheid van de ondernemers en (alle) eigenaren bij de doorontwikkeling van de binnenstad.

Verder moeten alle beleidsvoornemens als onderdeel van een totaalpakket worden gezien, dat er op is gericht de binnenstad van Breda klaar te stomen voor de toekomst. Gezien de onderlinge samenhang zouden deze voornemens ondergebracht moeten worden in een projectorganisatie.

Box 23 Randvoorwaarden binnenstad (taken gemeente)

- Monitoring gebruik meer veraf van het kernwinkelapparaat gelegen parkeergarages (Chasséveld, Turfschip, De Prins);
- Afspraken met hogescholen over beeldcultuur in de binnenstad (waaronder signing);
- Het beleid gericht op het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap moet verder uitgewerkt worden (althans voor zover dit nog niet is gedaan) bijvoorbeeld als het gaat om acquisitie van nieuwe ondernemers, bedrijfsopvolging en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, (lege)pendenbank, samenwerking met de hogescholen, vergunningenbeleid voor starters, aandacht voor het nieuwe winkelen en ecommerce, stimuleren betrokkenheid jonge ondernemers bij de uitvoering van beleid en het creëren van randvoorwaarden;
- In de binnenstadsvisie worden op veel fronten beleidsvoornemens geformuleerd ten aanzien van 'city making'. Het is aan de gemeente al deze voornemens te concretiseren en te borgen.
- De borging van het bevorderen van samenwerking in de stad is in de eerste plaats aan de gemeente. Het bevorderen van samenwerking vraagt – gezien de beperkte samenwerkingsbereidheid in de stad – om een uiterste inspanning. De gemeente zal heel veel energie moeten steken in communicatie en interactie met de ondernemers de stad en het vergroten van de betrokkenheid van ondernemers en (alle) eigenaren bij de doorontwikkeling van de binnenstad;
- Alle beleidsvoornemens, die onderdeel zijn van een totaalpakket 'binnenstadsvisie', zouden gezien de onderlinge samenhang ondergebracht moeten worden in een projectorganisatie;
- Het is aan gemeente om maximaal gebruik te maken van de voornemens van de VOF ten aanzien van het verstrekken van inhoudelijke en financiële bijdragen aan de doorontwikkeling van de binnenstad. Er zijn nog geen afspraken gemaakt door de gemeente met de VOF over de hoogte van de financiële bijdragen van de VOF. Deze moeten hun plek krijgen in de af te sluiten anterieure overeenkomst. Het lijkt redelijk de bijdragen van de VOF gelijk te schakelen aan die van de gemeente (€ 300.000,-).

6 Samenvatting

In dit hoofdstuk alle opmerkingen met betrekking tot de borging van de randvoorwaarden samengevat.

Borging afspraken met de VOF over de Branche Advies Commissie

Het BAC-reglement bevat duidelijke afspraken tussen de gemeente en de VOF. Voor de borging moet c.q. kan het volgende worden meegenomen:

- In het reglement van de BAC moet (als doelstelling) duidelijk worden gemaakt dat aan alle afspraken ruimtelijke overwegingen ten grondslag liggen. Dit wil zeggen, dat het de taak van de BAC niet is om de concurrentie in de stad te beperken of om de belangen van de gevestigde ondernemers te beschermen. Het doel van de BAC is wel om te komen tot een voor de Bredase binnenstad zo optimaal mogelijk aanbod teneinde de binnenstad voor de eigen inwoners en voor de (regio)consumenten te versterken;
- Het indicatieve branchepatroon dat door de VOF is aangegeven, is leidend voor het verhuur- en koopproces. Terecht staat in het BAC-reglement, dat de BAC het indicatieve branchepatroon kan bijstellen op basis van voortschrijdend inzicht, eventuele planwijzigingen en marktontwikkelingen;
- Volgens het College is de afspraak met de VOF gemaakt, dat het College de finale beslissing neemt, indien de Stuurgroep (na verdeeldheid in de BAC) niet tot een unanieme besluit kan komen. Deze afspraak zal contractueel vastgelegd moeten worden. Ook zullen de consequenties van een eventueel besluit door het College goed moeten worden overwogen;
- Ten aanzien van verplaatsers, het percentage voorverhuur etc. wordt door de VOF gesproken over percentages van het winkelvloeroppervlakte. Verduidelijkt moet worden welke vloergrootte het in voorkomende gevallen betreft (BVO, VVO of WVO);
- Verzekerd moet worden dat de BAC, zowel qua inbreng van kennis als van belangen voldoende geëquipeerd is;
- Door de Gemeente en de VOF is afgesproken, dat pas wordt begonnen met de feitelijke realisatie van AdLS als minimaal 50% van het project is voorverhuurd. De afspraken tussen de gemeente en de VOF over de consequenties indien dit percentage niet wordt behaald, zullen nader aangegeven moeten worden (vragen als: wordt dan de overeenkomst opgezegd?). Dit geldt ook voor eventuele gevolgen voor andere genomen besluiten van de gemeente, die terug gedraaid moeten worden of moeten worden ingetrokken (bijvoorbeeld ten aanzien van het flankerend beleid). Het is aan de gemeente deze te inventariseren;
- In conceptuele zin is de belangrijkste voorwaarde – die in het BAC-reglement wordt genoemd - voor de selectie van vestiging van kandidaten in AdLS, dat gegadigden wat betreft branche, gewenst oppervlakte en locatie dienen te passen binnen het indicatief branchepatroon en de retailvisie. Het indicatieve branchepatroon en de kernpunten van de retailvisie van de VOF (d.d. december 2012) moeten worden opgenomen in (eventueel een bijlage van) het BAC-reglement;
- Kernpunten uit de retailvisie zijn, het afmaken van het winkelcircuit in het zuidelijke deel van het kernwinkelapparaat van Breda, de schaa sprong door het creëren van ruimte voor grootschalige retailers, het toevoegen van meer modische retail (international fashion) en luxe, uitnutten van de meerwaarde van het monument AdLS in combinatie met retail, voorzien in een bijzondere foodbeleving en enkele bijzondere speciaalzaken;
- Het richtsnoer voor de indicatieve invullen van AdLS is opgenomen in paragraaf 6.3 van de Second Opinion en hiervoor in paragraaf 2.3 van deze notitie. Dit richtsnoer moet als bijlage in het BAC-reglement worden opgenomen;

- In het BAC-reglement moet worden opgenomen, dat meer dan 80% van het in AdLS te realiseren metrage zich moet bevinden in winkels van meer dan 1.000 m² vvo.

Borging belevingswaarde Achter de Lange Stallen

- Ruimte in de tijd benutten om het voorlopig ontwerp te beoordelen en te optimaliseren;
- Inwoners van Breda betrekken bij de beoordeling van het voorlopig ontwerp.

Borging aansluiting AdLS op de binnenstad

- Hoewel de Akkerstraat, de Stallingstraat en de Ginnekenstraat ten zuiden van de Ginnekendwarsstraat en de Stallingstraat geen onderdeel zijn van het zuidelijke winkelcircuit, heeft niemand er belang bij, dat deze straten verloederen. Zij krijgen in de gemeentelijke notities geen bijzondere aandacht. Het is belangrijk, dat ook deze straten bijzondere aandacht krijgen in het randvoorwaardelijke kader, met name waar het gaat om de koppeling van de Visie Binnenstad en Achter de Lange Stallen. In het randvoorwaardelijk kader wordt aangegeven, dat het Van Coothplein in de Bredase hiërarchie dient te worden aangemerkt en gekoesterd als horecaplein. Het is voor het zuidelijke winkelcircuit van belang dat deze doelstelling door de gemeente actief wordt nagestreefd ook met het generieke beleid ten aanzien van het versterken van de binnenstad de inzet op zelfstandig ondernemerschap etc.

Borging aanbodvariatie in de binnenstad van Breda

- De ambities en het beleid van Breda zullen leiden tot meer variatie in de binnenstad, waardoor de stad aantrekkelijker wordt voor de eigen inwoners en regioconsumenten. Wel moet de gemeente een jaarlijkse monitoring uitvoeren op de effecten van alle ontwikkelingen (zoals veel andere gemeenten dat doen) en op de prestaties op de variatieladder van het CBS. Gemeten naar de ambities, de omvang en het belang van de stad, hoort Breda in de top10 thuis.

Juridische verankering in het bestemmingsplan

- Bij het op te stellen bestemmingsplan moeten ruimtelijke overwegingen geformuleerd worden voor de bestemming van het Molsterrein;
- Aangetoond moet worden dat AdLS voorziet in een behoefte en dat er geen mogelijkheden zijn voor herstructurering, intensivering of transformatie van andere locaties in de binnenstad;
- Ook moet onderbouwd worden, dat er geen negatieve gevolgen zijn voor het woon- en leefklimaat in de stad, dat eventuele leegstand zich op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau zal voordoen en dat flankerend beleid wordt gevoerd om onaanvaardbare leegstand te voorkomen.

Borging afspraken Gemeente, VOF en SAREF

De intenties van de VOF en SAREF zijn alleszins positief. De ambities van de VOF stemmen overeen met die van de Gemeente. De VOF stelt terecht dat er op dit moment nog geen harde commitments zijn van retailers. Er zijn wel afspraken gemaakt over de start van de uitvoering (minimaal 50% voorverhuur). De VOF neemt tot 2 jaar na oplevering van het project medeverantwoordelijkheid voor de huurstroom en SAREF en de VOF zal ervoor zorgen dat de afspraken die door de gemeente met Breda worden gemaakt en die ook na oplevering nog van toepassing zijn, door te leggen aan SAREF. Om dit te borgen, kunnen aanvullend nog de volgende afspraken worden gemaakt:

- Bij de beoordeling van de 50% voorverhuur wordt door de BAC c.q. de Gemeente Breda rekening gehouden met de indicatieve invulling van het project (branchering, verplaatsingen, oppervlakteverdeling, nieuweheid van de winkels voor Breda en de regio);
- De afspraken die (moeten) worden doorgelegd van de VOF naar SAREF worden geëxpliciteerd in een overeenkomst tussen de Gemeente, de VOF en SAREF;
- In deze overeenkomst wordt tevens verduidelijkt wat met het 'doorleggen van afspraken' wordt bedoeld.

Borging leegstandsbeleid en beleid aanloopstraten

- De borging van het leegstandsbeleid moet op het gemeentelijk niveau plaatsvinden met inbegrip van de monitoring van de effecten van het beleid op de leegstand en de ontwikkeling van de leegstand;
- Leegstandsbeleid is onderdeel van het algehele beleid ten aanzien van de binnenstad. Het kan niet los worden gezien van het algehele beleid op het gebied van city making, het stimuleren van ondernemerschap, de samenwerking in de stad etc.;
- Vanwege het bestemmingsplan moet onderbouwd worden, dat na de realisatie van AdLS eventuele leegstand zich op een 'normaal' ruimtelijk aanvaardbaar niveau zal voordoen, dat er geen negatieve gevolgen zullen zijn voor het woon- en leefklimaat in de stad, en dat flankerend beleid wordt gevoerd om onaanvaardbare leegstand te voorkomen;
- Er moeten meer heldere keuzes worden gemaakt tussen de compacte stad en de meer uitgewaaierde stad over aanloopstraten en inlopers;
- Het verdient aanbeveling de compacte binnenstad te definiëren en om het toekomstig potentieel van de aanloopstraten te beoordelen. Vervolgens moet hierop het beleid worden gebaseerd;
- Als het gaat om de compacte binnenstad zijn er na realisatie van AdLS twee belangrijke ankers. Aan de zuidzijde AdLS en aan de noordzijde De Barones en 't Sas. Belangrijk voor de balans in de stad is, dat alle stakeholders bij de doorontwikkeling van de binnenstad worden betrokken.

Randvoorwaarden binnenstad (taken gemeente)

- Monitoring gebruik meer veraf van het kernwinkelapparaat gelegen parkeergarages (Chasséveld, Turfschip, De Prins);
- Afspraken met hogescholen over beeldcultuur in de binnenstad (waaronder signing);
- Het beleid gericht op het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap moet verder uitgewerkt worden (althans voor zover dit nog niet is gedaan) bijvoorbeeld als het gaat om acquisitie van nieuwe ondernemers, bedrijfsopvolging en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod, (lege)pandenbank, samenwerking met de hogescholen, vergunningenbeleid voor starters, aandacht voor het nieuwe winkelen en e-commerce, stimuleren betrokkenheid jonge ondernemers bij de uitvoering van beleid en het creëren van randvoorwaarden;
- In de binnenstadsvisie worden op veel fronten beleidsvoornemens geformuleerd ten aanzien van 'city making'. Het is aan de gemeente al deze voornemens te concretiseren en te borgen.
- De borging van het bevorderen van samenwerking in de stad is in de eerste plaats aan de gemeente. Het bevorderen van samenwerking vraagt – gezien de beperkte samenwerkingsbereidheid in de stad – om een uiterste inspanning. De gemeente zal heel veel energie moeten steken in communicatie en interactie met de ondernemers de stad en het vergroten van de betrokkenheid van ondernemers en (alle) eigenaren bij de doorontwikkeling van de binnenstad;
- Alle beleidsvoornemens, die onderdeel zijn van een totaalpakket 'binnenstadsvisie', zouden gezien de onderlinge samenhang ondergebracht moeten worden in een projectorganisatie;
- Het is aan gemeente om maximaal gebruik te maken van de voornemens van de VOF ten aanzien van het verstrekken van inhoudelijke en financiële bijdragen aan de doorontwikkeling van de binnenstad. Er zijn nog geen afspraken gemaakt door de gemeente met de VOF over de hoogte van de financiële bijdragen van de VOF. Dit is een kwestie van onderhandelen en de afspraken moeten hun plek krijgen in de af te sluiten anterieure overeenkomst. Het lijkt redelijk de bijdragen van de VOF gelijk te schakelen aan die van de gemeente (€ 300.000,-).

