

Visie commerciële functies centrumgebied Axel

1. Inleiding-vraagstelling

1.1 Inleiding

Centrumgebieden zijn volop in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de kern Axel, waar enerzijds het winkel en horeca aanbod in de afgelopen jaren af is genomen, terwijl anderzijds de grootste supermarkt verder uitbreidt om beter te kunnen inspelen op de wensen van de consumenten.

Het centrum van de kern Axel (inclusief buitengebied 7.886 inwoners per 1-1-2023) heeft een transformatie doorgemaakt van een kooptoeristisch centrum voor met name de Belgische bezoeker (in combinatie met de weekmarkt) naar een vooral boodschappengebied voor de eigen inwoners, omliggende kernen en in beperktere mate voor Belgische kooptoeristen. Dit heeft geleid tot een sterke terugloop van het aantal winkels (en met name winkelketens) en horeca vestigingen en veel leegstand.

1.2 Vraagstelling

Deze verandering en de daarmee gepaard gaande leegstand maken een compacter centrum c.q. nieuwe, adequate centrumstructuur noodzakelijk, die beter past bij de veranderde functie het centrumgebied en bij de daarbij passende omvang van het aanbod aan commerciële centrumfuncties (o.a. winkels en horeca). Het is vervolgens gewenst/noodzakelijk om deze nieuwe centrumstructuur planologisch te borgen, door het bestemmingsplan aan te passen, ten aanzien van de locaties waar detailhandel en horeca zich kunnen blijven ontwikkelen en zich ook op termijn kunnen vestigen.

Hiertoe zijn voor het centrumgebied van Axel de volgende vragen aan de orde:

1. Wat is de te verwachten toekomstige functie en omvang van de commerciële centrumfuncties in Axel in het algemeen en het centrumgebied in het bijzonder?
2. Wat is de daarbij passende ruimtelijke-functionele structuur, waarbinnen centrumfuncties (winkels, horeca, ambacht en andere bedrijvigheid) zich in het centrum van Axel optimaal kunnen ontwikkelen?
3. Hoe kan deze ruimtelijk-functionele structuur worden vertaald in functionele beleidsregels voor het functioneel gebruik op pandniveau (welke functie, waar, onder welke randvoorwaarden), die de basis vormt voor het aanpassen van het bestemmingsplan, waarbij detailhandels en horeca bestemmingen kunnen worden gesaneerd, zonder dat hierbij planschade aan de orde is.

1.3 Aanpak

Om deze vragen te worden in het navolgende de volgende analyses uitgevoerd en uitwerkingen gemaakt.

- a. Een analyse van de huidige omvang, samenstelling en locatie van centrumfuncties in het algemeen en detailhandel en horeca in het bijzonder.
- b. Een analyse van de plancapaciteit voor centrumfuncties in het algemeen en detailhandel en horeca in het bijzonder.
- c. Op basis van een trendanalyse van de ontwikkeling van het aanbod aan centrumfuncties (waaronder winkels en horeca) in Axel en in benchmarks van vergelijkbare kernen/centrumgebieden, de in uitvoering zijnde uitbreiding van Albert Heijn en andere winkels op het Szydłowskiplein en een analyse van het draagvlak voor met name winkelvoorzieningen wordt een prognose opgesteld van de toekomstige behoefte aan centrumfuncties in het algemeen en detailhandel en horeca in het bijzonder.
- d. Dit wordt geconfronteerd met de aanwezige plancapaciteit, waardoor inzicht ontstaat in het kwantitatieve overschot aan plancapaciteit.
- e. Op basis van de toekomstige functie/het gewenste profiel van het centrum van Axel, de huidige vestigingslocatie van de aanwezige centrumfuncties, de prognose van de toekomstige behoefte aan centrumfuncties in het algemeen en detailhandel en horeca in het bijzonder en een analyse van de ruimtelijke kenmerken en kwaliteiten van het centrumgebied, wordt een realistische visie op de omvang en gewenste nieuwe ruimtelijke-functionele structuur van de detailhandel in Axel opgesteld. Door deze visie te confronteren met de inventarisatie van de plancapaciteit detailhandel (en het gebruik daarvan) wordt duidelijk waar plancapaciteit detailhandel in de toekomst nog gewenst is (ook als er geen winkels of horeca meer is gevestigd) en waar niet.
- f. Op basis van het voorgaande worden vervolgens functionele beleidsregels geformuleerd die de gewenste ruimtelijk functionele visie ondersteunen. De visie (beleidsbasis) en uitwerking in beleidsregels vormen een toetsingskader voor nieuwe initiatieven en de basis voor het aanpassen van het bestemmingsplan.

2. HUIDIGE SITUATIE

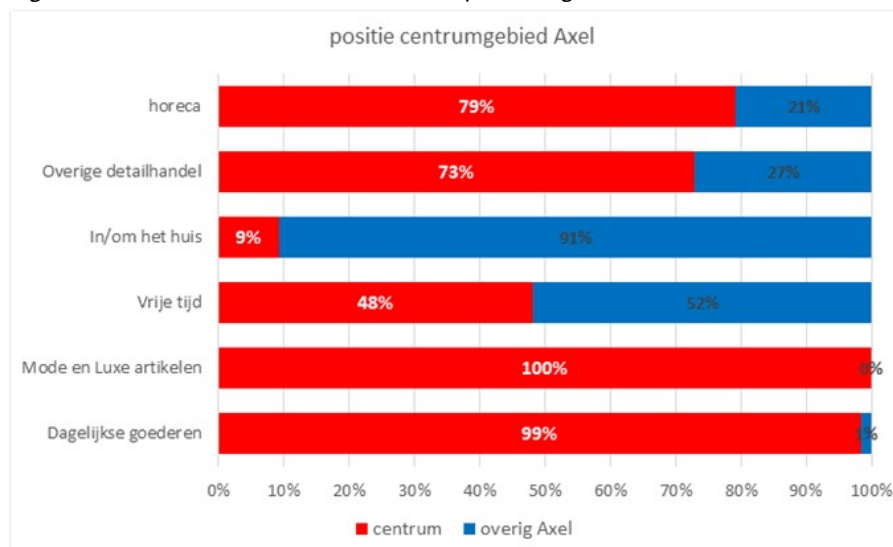
2.1 Omvang aanbod commerciële functies

Axel kent 88 vestigingen van centrumfuncties/commerciële publieksgerichte functies (detailhandel, horeca en ambacht), met een totale omvang van ruim 29.000 m² wvo. Het grootste deel van de vestigingen is in het de binnenstad/het centrumgebied gevestigd. Ook het grootste deel van de leegstand is in het centrumgebied geconcentreerd. Het grootste deel van het verkoopvloeroppervlak is buiten het centrum gelegen door de grote vestiging van Pot (ruim 14.000 m² wvo).

Tabel 2.1: samenstelling en locatie aanbod commerciële publieksgerichte functies Axel (Locatus, augustus 2023)

aug-23	Axel					
	verkooppunten			m ² wvo		
	centrum	overig kern	Totaal kern	centrum	overig kern	Totaal kern
Totaal actieve vestigingen	64	24	88	11.250	17.769	29.019
detailhandel	centrum	overig kern	Totaal kern	centrum	overig kern	Totaal kern
Totaal dagelijkse goederen	11	2	13	3.305	50	3.355
Totaal niet-dagelijkse goederen	26	13	39	5.495	17.024	22.519
Totaal detailhandel	37	15	52	8.800	17.074	25.874
	71%	29%	100%	34%	66%	100%
Totaal detailhandel excl. Pot	37	15	52	8.800	3.074	11.874
	71%	29%	100%	74%	26%	100%
Totaal Horeca	17	3	20	1.770	465	2.235
	85%	15%	100%	79%	21%	100%
65.260-Ambacht	10	6	16	680	230	910
	63%	38%	100%	75%	25%	100%

Figuur 2.1: locatie aanbod commerciële publieksgerichte functies Axel (Locatus, augustus 2023)



2.1.1 Detailhandel

Het winkelaanbod in Axel (52 vestigingen, 25.874 m² wvo) voor een belangrijk deel in de binnenstad gevestigd.

Dat geldt zeker voor de sector dagelijkse goederen (boodschappen), maar wanneer de grote vestiging van woninginrichter Pot buiten beschouwing wordt gelaten, ook voor de sector niet dagelijkse goederen. In deze sector is een aantal grote winkels buiten het centrumgebied/de binnenstad gevestigd. Axel heeft een vrij compleet winkelaanbod, met winkels in alle branches. Naast een goed boodschappenaanbod kan er in Axel ook (gericht) gewinkeld worden.

Tabel 2.2: samenstelling en locatie aanbod detailhandel Axel (Locatus, augustus 2023)

aug-23	Axel			m ² wvo		
	verkooppunten			centrum	overig kern	Totaal kern
	centrum	overig kern	Totaal kern	centrum	overig kern	Totaal kern
11.010-Levensmiddelen	8	2	10	2.815	50	2.865
11.020-Persoonlijke Verzorging	3	0	3	490	0	490
Totaal dagelijkse goederen	11	2	13	3.305	50	3.355
22.040-Kleding & Mode	6	0	6	1.598	0	1.598
22.050-Schoenen & Lederwaren	1	0	1	65	0	65
22.060-Juwelier & Optiek	3	0	3	275	0	275
22.070-Huishoudelijke- & Luxe Ar	5	0	5	697	0	697
35.100-Sport & Spel	1	1	2	80	488	568
35.110-Hobby	1	0	1	146	0	146
35.120-Media	1	0	1	228	0	228
37.130-Plant & Dier	2	4	6	155	793	948
37.160-Auto & Fiets	1	1	2	621	160	781
37.170-Doe-Het-Zelf	2	3	5	805	225	1.030
37.180-Wonen	1	3	4	75	15.080	15.155
38.200-Detailhandel Overig	2	1	3	750	278	1.028
Totaal niet-dagelijkse goederen	26	13	39	5.495	17.024	22.519
Totaal detailhandel	37	15	52	8.800	17.074	25.874

2.1.2 Horeca

In Axel zijn 20 horecavestigingen, met een omvang van in totaal ruim 2.200 m² wvo. Het horeca-aanbod is voor het grootste deel in de binnenstad gevestigd en is gevarieerd, met een accent op eten.

Tabel 2.3: samenstelling en locatie aanbod horeca Axel (Locatus, augustus 2023)

aug-23	Axel			m ² wvo		
	verkooppunten			centrum	overig kern	Totaal kern
	Centrum	overig kern	Totaal kern	centrum	overig kern	Totaal kern
59.200-Dranken	6	0	6	580	0	580
59.210-Eten	7	0	7	990	0	990
59.400-Fastservice	4	3	7	200	465	665
59.700-Hotels	0	0	0	0	0	0
59.900-Horeca Ov.	0	0	0		0	0
Totaal Horeca	17	3	20	1.770	465	2.235

2.1.3 Ambacht

In het centrum van Axel zijn ook 10 ambachtsbedrijven gevestigd, met een totale omvang van 680 m² wvo. Buiten het centrumgebied zijn nog 6 ambachtsbedrijven gevestigd met een totale omvang van 230 m² wvo

2.2 Uitstraling centrumgebied

Het centrumgebied heeft twee gezichten:

1. Enerzijds is er veel leegstand en panden waar vroeger winkels of horeca in zaten. Deze zijn nu onder andere ingevuld met winkels met vooral 2de hands spullen. Het centrumgebied kent een opvallend groot aantal winkels die voor een groot deel 2e hands spullen verkopen.



2. Anderzijds is er een kwalitatief goed boodschappenaanbod en zijn er pareltjes qua winkels en horeca.

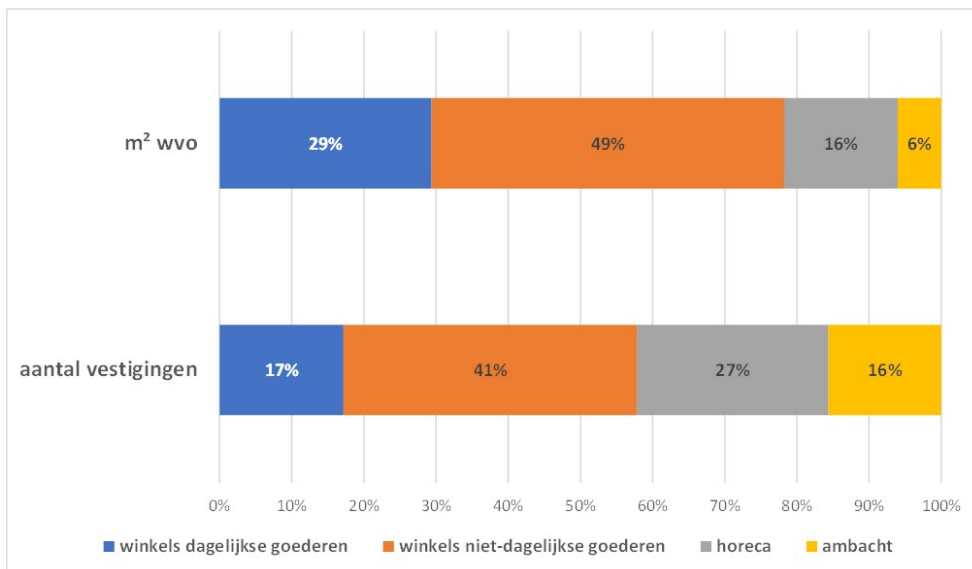


2.3 Samenstelling aanbod commerciële functies

Het aanbod aan commerciële centrumfuncties laat zien dat Axel een centrumgebied heeft dat meer is dan een boodschappencentrum. Zowel qua aantal vestigingen als qua winkelmeters is het aanbod aan niet-dagelijkse goederen de grootste. Dat maakt dat de directe boodschappenfunctie minder dominant is dat op basis van het aantal inwoners te verwachten is.

Ook het aandeel horecavestigingen is hoog. Dat geeft aan dat het een echt centrumgebied is, waar mensen naast boodschappen doen, ook winkelen en verblijven.

Figuur 2.1: samenstelling aanbod centrumfuncties Axel in aantal vestigingen en m² vvo (Locatus, augustus 2023)



3. ANALYSE AANBOD COMMERCIELE FUNCTIES EN PROGNOSE TOEKOMSTIGE BEHOEFTE

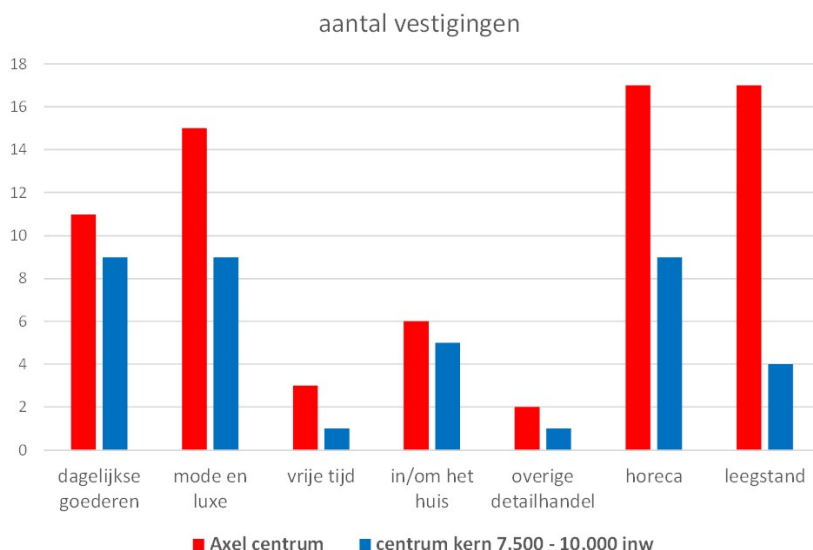
3.1 Aanbod t.o.v. Benchmark

Een nader inzicht in de specifieke kenmerken van het aanbod centrumfuncties kan voortkomen uit een vergelijking met kernen met een vergelijkbaar inwonertal. De kern Axel heeft momenteel, inclusief het buitengebied, bijna 7.900 inwoners.

Axel heeft van oudsher een groot winkelaanbod en een functie voor omliggende plaatsen en Belgische kooptoeristen. Die functie is verminderd. We vergelijken het aanbod aan centrumfuncties in Axel daarom met plaatsen met een vergelijkbaar inwonertal, namelijk tussen de 7.500 en 10.000 inwoners.

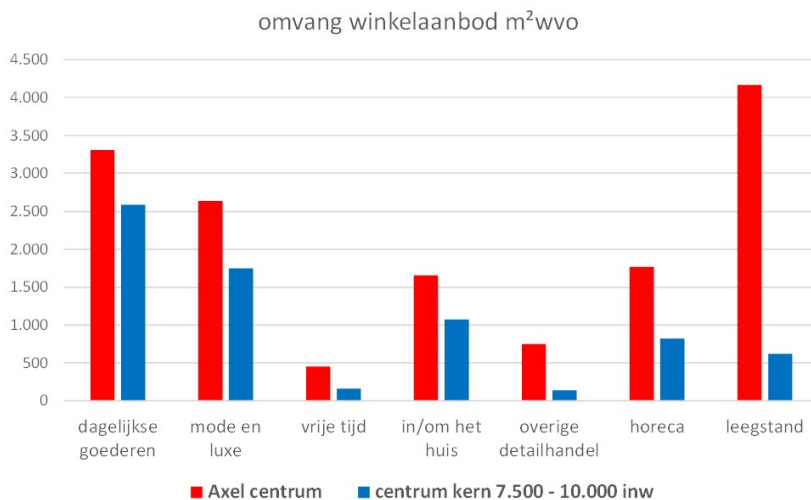
Qua aantal vestigingen (figuur 3.1) is het aanbod detailhandel en horeca over de hele linie groter dan in kernen met tussen de 7.500 en 10.000 inwoners. Met name het aantal leegstaande panden is veel groter.

Figuur 3.1: omvang aanbod centrumfuncties in het centrumgebied van Axel ten opzichte van de benchmark in aantal vestigingen (Locatus, augustus 2023)



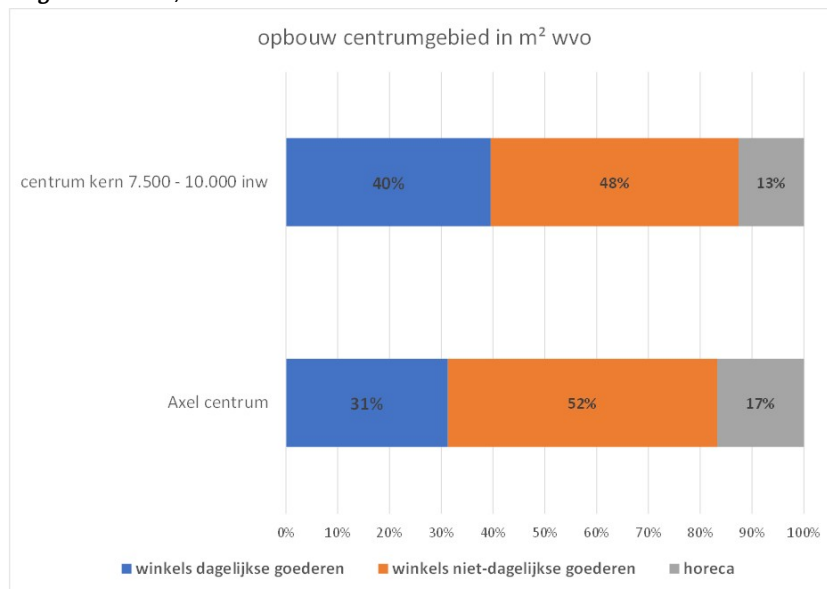
Ook wanneer we de omvang van het winkelvloeroppervlak in het centrumgebied van Axel vergelijken met de benchmark (figuur 3.2), blijkt dat het winkel en horeca aanbod duidelijk groter is, ook groter dan het gemiddelde in kernen van deze omvang met 2 supermarkten. Nog steeds heeft Axel, gerelateerd aan het aantal inwoners een groot winkel en horeca aanbod over de hele linie. De leegstand is uitzonderlijk groot, vier keer zo groot als in vergelijkbare kernen.

Figuur 3.2: omvang aanbod centrumfuncties Axel ten opzichte van benchmark in m² wvo (Locatus, augustus 2023)



Wanneer we kijken naar de samenstelling van het aanbod centrumfuncties in omvang (m² wvo, figuur 3.3) dan valt op dat het aandeel in het winkelvloeroppervlak van de sector dagelijkse goederen (boodschappen doen) binnen het centrumgebied relatief klein is, terwijl deze in absolute zin groot is, ten opzichte van vergelijkbare kernen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het winkelaanbod in de sector niet-dagelijkse goederen en horeca nog groter is ten opzichte van vergelijkbare kernen. Ondanks de krimp in de afgelopen jaren is het winkel- en horeca-aanbod Het centrumgebied van Axel is nog steeds groot en met name meer gericht op winkelen en verblijven (horeca) dan gemiddeld in kernen van deze omvang.

Figuur 3.3: samenstelling aanbod centrumfuncties Axel ten opzichte van benchmark in m² wvo (Locatus, augustus 2023)



3.2 Koopgedrag

Er is geen koopstromen onderzoek beschikbaar voor Zeeuws-Vlaanderen. Daarom is in de uitgevoerde online enquête onder inwoners van Axel ook het bezoek en koopgedrag kort geïnventariseerd.

- Inwoners van Axel bezoeken het centrumgebied vaak. Meer dan 45% bezoekt het centrumgebied bijna dagelijks en ruim 90% minimaal 1 keer per week.
- 70% van de respondenten doet vrijwel alle boodschappen in Axel, 18% doet hier meestal zijn boodschappen en 11% voor een deel. Op basis van deze enquête resultaten kan worden ingeschat dat de koopkrachtbinding voor dagelijkse goederen ruim 80% zal bedragen. We kunnen er van uit gaan dat de koopkracht van huishoudens jonger van 51 jaar tussen 75% en 80% zal bedragen en van huishoudens ouder dan 50 jaar 80 – 85%.

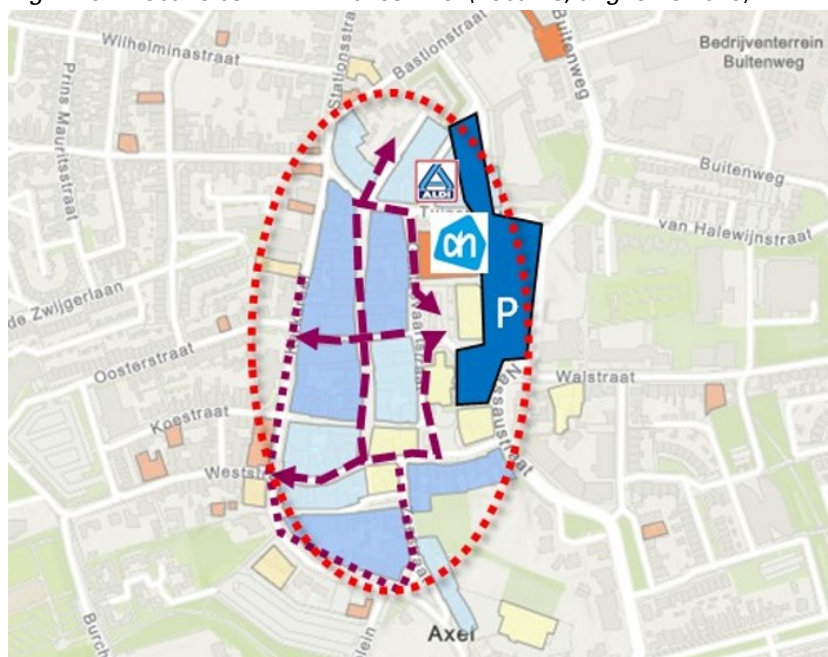
- Opvallend is dat minder dan 20% van de inwoners van Axel aangeeft meestal in Terneuzen te gaan winkelen. Men winkelt in Axel zelf of in een groot aantal verschillende plaatsen.

3.3 Locatie aanbod commerciële centrumfuncties

Het winkel- en horeca-aanbod in Axel vrij geconcentreerd in met name de Noordstraat, het Szydłowski plein, de Weststraat, Gentsevaartstraat, Markt en Zeestraat. Er is echter geen sprake meer van een aaneengesloten winkel/horeca-gebied.

- Het supermarktaanbod is geconcentreerd op het Szydłowski plein en Tuinstraat. Albert Heijn en Aldi liggen hier vlak bij elkaar.
- Er is een horeca concentratie in het gebied: de zuidzijde van de Noordstraat-Weststraat-Markt, Gentsestraat en de Noordweststraat. De rest is verspreid door het overige centrumgebied gevestigd.
- Centraal in het centrum ligt de zogenoemde passage. Deze verbinding tussen de Noordstraat-Szydłowski plein en de Kerkdreef staat vrijwel leeg. q. is gevuld met een winkel in 2e handspullen. Hier wordt duidelijk dat het winkelaanbod in Axel is gekrompen.
- De weekmarkt wordt op het Szydłowski plein gehouden, centraal in het centrumgebied. Ondanks dat deze veel kleiner is dan in het verleden, toen deze ook in de Noordstraat stond, trekt deze nog steeds veel publiek.

Figuur 3.4: locatie centrumfuncties Axel (Locatus, augustus 2023)



3.4 Ontwikkeling 2010 – 2023

Axel heeft sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een verandering ondergaan ten gevolge van het veranderde koop- en banktoerisme vanuit België. Er is toen grote leegstand ontstaan. Vanaf 2010 is daar de doorbraak van het online winkelen bij gekomen, waardoor ook de manier van winkelen in Nederland is veranderd. Hierdoor is ook de omvang en samenstelling van winkelgebieden en centrumgebieden veranderd. Deze veranderingen hebben een groot effect gehad op de omvang en samenstelling van vooral het winkel en horeca-aanbod in Axel.

Tabel 3.1: ontwikkeling aantal vestigingen detailhandel en horeca centrum Axel 2010 – 2023 (Locatus, augustus 2023)

centrum Axel	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije tijd	In/om het huis	Overige detailhandel	horeca	leegstand
2010	60	16	21	5	15	3	26	23
2015	61	14	23	5	15	4	26	19
2020	43	14	16	3	8	2	18	20
2023	37	11	15	3	6	2	17	17
2010 - 2023	-38%	-31%	-29%	-40%	-60%	-33%	-35%	-26%
Axel overig	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije tijd	In/om het huis	Overige detailhandel	horeca	leegstand
2010	16	2	0	1	11	2	1	3
2015	13	2	0	2	9	0	0	0
2020	18	2	0	1	14	1	2	2
2023	15	2	0	1	11	1	3	3
2010 - 2023	-6%	0%	nvt	0%	0%	-50%	200%	0%

Tussen 2010 en 2023 zijn in het centrum van Axel 23 winkels (38%) verdwenen. In Overig Axel, waar veel minder winkels liggen was de afname van het aantal winkels beperkt (van 16 naar 15). De afname van het aantal winkels in het centrum was groot in alle branchegroepen (tussen de 29% en 60%). Ook in de horeca nam het aanbod in het centrumgebied met 35% af.

Toch is de omvang van het winkelaanbod in deze periode slechts met 11% afgenomen. De omvang van het winkelvloeroppervlak in de sector dagelijkse goederen is zelfs met 12% gegroeid door de schaalvergroting (o.a. van supermarkten). De branchegroepen Mode en Luxe artikelen werd 14% kleiner, in en om het huis 21% en vrije tijd 71%. De kleine groep overige detailhandel *(o.a. 2^e hands spullen) verviervoudigde.

Tabel 3.2: ontwikkeling m² wvo detailhandel centrum Axel 2010 – 2023 (Locatus, augustus 2023)

m ² wvo	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije tijd	In/om het huis	Overige detailhandel
2010	100	100	100	100	100
2015	112	107	97	107	250
2020	120	89	29	53	579
2023	112	86	29	79	436

Ondanks het verdwijnen van 32 winkels/horeca vestigingen tussen 2010 en 2023 nam de leegstand af met 6 panden. Dat betekent dat er in totaal 38 panden zijn getransformeerd naar andere functies zoals wonen danwel zijn samengevoegd. Dit tekent de transformatie van het centrum van Axel.

Wanneer we naar ontwikkeling in kernen die een Benchmark vormen voor de kern Axel kijken (tabel 3.4), dan valt op dat de ontwikkeling Axel is in de sector dagelijkse goederen in aantal vestigingen negatiever is en qua winkelmeters vergelijkbaar. Hier is een inhaalslag gemaakt qua schaalvergroting. In de sector niet-dagelijkse goederen zien we dat Axel zich:

- in de branchegroep mode en luxe artikelen qua aantal vestigingen vergelijkbaar heeft ontwikkeld en qua m² wvo minder goed. De gemiddelde winkelomvang is in deze branchegroep gedaald doordat enkele wat grotere winkels zijn gesloten. We zien in de benchmark dat het aantal winkelmeters zich in deze branche stabiliseert in deze kernen.
- in de branchegroep vrije tijd qua aantal vestigingen en qua m² wvo min of meer vergelijkbaar heeft ontwikkeld. We zien ook in deze branche dat de omvang van het winkelaanbod zich stabiliseert.
- in de branchegroep in en om het huis qua aantal vestigingen slechter heeft ontwikkeld en qua m² wvo vergelijkbaar. We zien het winkelaanbod in Axel toegroeien naar een min of meer "normale omvang voor een kern met het inwonertal en functie van Axel.
- in de kleine branchegroep overige detailhandel slechter heeft ontwikkeld. In deze branchegroep spelen toevalligheden en persoonlijk ondernemerschap een grote rol. Gelet op het grote aantal winkels in 2e hands spullen /deels meubels kan dit aanbod nog iets verder afnemen.

We zien in veel kernen ook een groei van het aantal kleine bedrijfjes/diensten/ambacht in centrumgebieden. Deze groep bedrijven is momenteel nog relatief zwak in het centrumgebied van Axel vertegenwoordigd.

Tabel 3.3: ontwikkeling detailhandels en horeca aanbod kern Axel 2010 – 2023 (Locatus, augustus 2023)

vestigingen	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije tijd	In/om het huis	Overige detailhandel	horeca
2010	100	100	100	100	100	100	100
2015	97	89	110	117	92	80	100
2020	80	89	76	67	85	60	69
2023	68	72	71	67	65	60	69

m ² wvo	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije tijd	In/om het huis	Overige detailhandel
2010	100	100	100	100	100	100
2015	96	112	107	113	94	41
2020	89	120	89	52	86	120
2023	87	112	86	52	87	97

Tabel 3.4: ontwikkeling detailhandels en horeca aanbod in benchmark voor Axel 2010 – 2023 (Locatus, augustus 2023)

Kernen met 7.500 – 10.000 inwoners

vestigingen	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailh Overig	Horeca
2010	100	100	100	100	100	100	100
2015	88	95	86	71	89	86	96
2020	81	93	77	57	79	91	96
2023	78	92	71	52	76	93	95

Kernen met 7.500 – 10.000 inwoners en 2 supermarkten

vestigingen	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailh Overig	Horeca
2010	100	100	100	100	100	100	100
2015	94	101	94	84	90	106	94
2020	86	101	79	69	81	107	92
2023	81	99	71	58	77	107	85

m ² wvo	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailh Overig
2010	100	100	100	100	100	100
2015	92	103	97	68	87	98
2020	89	110	91	58	80	117
2023	92	113	94	58	84	108

m ² wvo	Totaal actieve detailhandel	Dagelijkse goederen	Mode en Luxe artikelen	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailh Overig
2010	100	100	100	100	100	100
2015	96	104	114	78	88	163
2020	99	114	101	68	92	160
2023	100	115	103	71	93	171

3.5 prognose behoefte commerciële functies

De verwachting is dat het inwonertal van Axel min of meer stabiliseert. Er vindt derhalve geen grote verandering plaats in het draagvlak voor de winkels en horeca in Axel. Op basis hiervan en van de in het voorgaande geschetste ontwikkeling van het winkelaanbod van Axel en de Benchmark, kan de volgende prognose van de ontwikkeling van het winkel en horeca/ambacht/diensten aanbod in het centrumgebied van Axel worden geschetst.

- **Dagelijkse goederen:** hier is een stabilisatie of kleine groei van het aanbod te verwachten. Te verwachten is dat het aanwezige aanbod zich zo mogelijk meer concentreert in de buurt van beide supermarkten. Uitgegaan kan worden van een winkelaanbod van circa 3.500 m² wvo, wat overeenkomt met circa 4.500 m² Bvo.
- **Niet-dagelijkse goederen:** uitgegaan kan worden van een min of meer stabilisatie van het winkel-aanbod in deze sector: circa 5.500 m² wvo, wat overeenkomt met circa 7.000 m² Bvo. Er zal waarschijnlijk een aantal winkels verdwijnen, maar door het verdwijnen van ketens ontstaat ook ruimte voor lokaal ondernemerschap.
- **Horeca:** We zien vrijwel overall een stabilisatie of lichte groei van de horeca, in aantal vestigingen en omvang. Echter omdat Axel al een relatief groot horeca aanbod heeft en dat recent net buiten het centrum grote en kwalitatief goede horeca vestiging is gekomen (Family) kan worden uitgegaan van min of meer een stabilisatie op ca. 1.500 - 2.000 m² wvo = ca 2.000 – 2.500 m² Bvo in het centrumgebied. Er zal horeca buiten het centrum blijven.
- **Diensten/ambacht:** Dit is in het centrumgebied relatief slecht vertegenwoordigd. De verwachting is dat dit de komende jaren zal toenemen, waarbij vooralsnog kan worden uitgegaan van circa 1.500 m² Bvo.

Dit aanbod is momenteel al voor een groot deel in het centrumgebied geconcentreerd. We kunnen er daarom van uitgaan dat wanneer er een concentratiegebied wordt aangewezen, waarbinnen de ontwikkeling wordt gestimuleerd, hier circa 80% van het aanbod is geconcentreerd. We moeten daarom uitgaan van een concentratiegebied waar centrumfuncties met een totale omvang van tussen de 12.000 en 12.500 m² Bvo moeten kunnen worden ondergebracht.

Tabel 3.3: prognose omvang aanbod centrumfuncties en benodigde omvang plancapaciteit aangewezen concentratiegebied Axel

	m ² wvo	m ² Bvo
Axel 2025-2030	centrum	centrum
dagelijkse goederen	3.500	4.500
niet-dagelijkse goederen	5.500	7.000
horeca	1.500-2.000	2.000-2.500
ambacht/diensten	1.500	1.500
Totaal centrumfuncties	12.000 – 12.500	6.500 - 8.400

waarvan in aangewezen centrumgebied	Ca. 80%	Ca. 80%
waarvan in aangewezen centrumgebied	10.000 - 10.500	12.000 – 12.500

4. OMVANG PLANCAPACITEIT COMMERCIËLE FUNCTIES

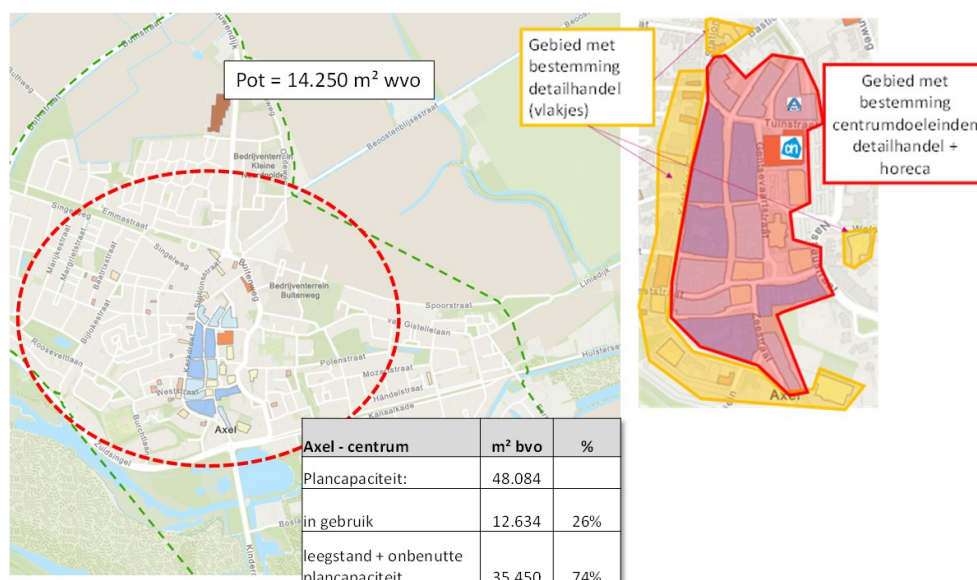
Axel had van oudsher een relatief groot aanbod detailhandel en horeca. In het (verre) verleden was Axel een van de grensplaatsen waar Belgen winkels, horeca en banken bezochten. Deze functie is de afgelopen jaren voor een groot deel verdwenen. In samenhang hiermee is ook vooral het winkelaanbod en aanbod van banken sterk teruggelopen. Ook het aantal horecavestigingen is afgenomen.

In Axel is in het huidige centrumgebied (de “binnenstad”) binnen de bestemming centrumdoeleinden detailhandel en dienstverlening, kantoren, maatschappelijk voorzieningen en horecabedrijven voor zover die voorkomen in

categorie 1a of 1b van de Staat van Horeca-activiteiten op de begane grond mogelijk.

In totaal bedraagt de plancapaciteit in dit gebied en de randen daar omheen ruim 48.000 m² bvo voor detailhandel en ca. 43.000 m² bvo voor horeca (categorie 1a en B van de staat van horeca activiteiten). Momenteel is hiervan nog slechts ca 12.600 m² bvo in gebruik. Dit is maar 26% van de plancapaciteit.

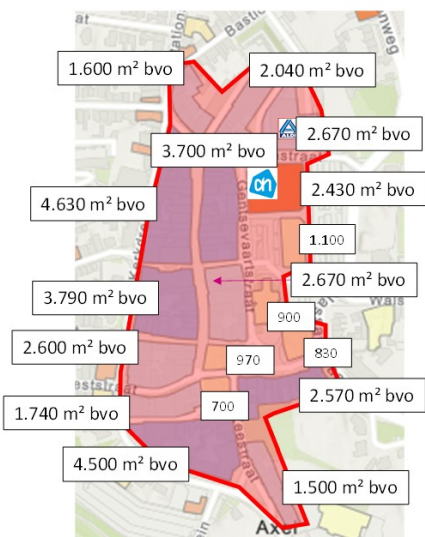
Figuur 4.1: aanwezige en gebruikte/ongebruikte plancapaciteit Axel



Het is gewenst om de omvang van de plancapaciteit voor detailhandel en horeca (met name in de bestemming centrumdoeleinden en de bestemming detailhandel direct om het centrum heen) meer in overeenstemming te brengen met de toekomstige behoefte. Gelet op het feit dat momenteel maar circa 26% van de plancapaciteit wordt gebruikt, moet er van uit worden gegaan dat een belangrijk deel van de onbenutte plancapaciteit kan worden gesaneerd. In combinatie hiermee is het gewenst om te komen tot een concentratiegebied voor centrumfuncties, met name detailhandel, waarbinnen op termijn ten minste 80% van de detailhandel is geconcentreerd. In het voorgaande is berekend dat dit gebied een omvang zou moeten hebben van circa 12.000 en 12.500 m² Bvo. Hierbij wordt er van uitgegaan dat er ook op termijn ca. 1.500 tot 2.000 m² Bvo aan centrumfuncties buiten het concentratiegebied is gevestigd. Hierbij is onder andere Pot, die aan de rand van de kern is gevestigd, uiteraard niet meegerekend, omdat een meubelzaak van een dergelijke omvang niet wordt gezien als een centrumfunctie.

Het gebied met de bestemming centrumdoeleinden heeft een omvang van ruim 40.900 m² Bvo. Uit de prognose blijkt dat in dit gebied behoefte is aan circa 12.000 en 12.500 m² Bvo centrumfuncties. Het gebied zou daarom substantieel kleiner gemaakt moeten worden om tot een gebied te komen met de beleving van een levendig centrumgebied. Wanneer we er van uitgaan dat in dit levendig centrumgebied ook 30-35% van de panden een woonfunctie of andere niet-centrumfunctie heeft, dan zou het concentratiegebied een omvang moeten hebben van ongeveer 20.000 m² bvo. Ongeveer 50% van het huidige gebied met de bestemming centrumdoeleinden.

Figuur 4.2: plancapaciteit gebied met bestemming Centrumdoeleinden



Ruimte voor starters/broedplaats

Zoals eerder aangegeven is de verwachting dat in plaatsen als Axel het aantal winkels gerund door lokale ondernemers zal toenemen. Dit zou gestimuleerd moeten worden. Het is hiervoor belangrijk dat er ruimte is/blijft voor startende ondernemers die, bijvoorbeeld aan huis een winkels of horecabedrijf willen starten, ook buiten het aangewezen concentratiegebied. Te denken valt aan kleinschalige bedrijven met een maximaal winkelvloeroppervlak van 40 m² bvo = ca 30 m² bvo ("een niet al te grote woonkamer"). Bedrijven van deze omvang zijn nadrukkelijk kleiner dan de gemiddelde winkel in centrumgebieden, maar biedt de kans om op te starten.

Onderbouwning maximale omvang startende winkel: een maximaal winkelvloeroppervlak van 40 m² bvo/30 m² wvo.

Een startende winkel moet een bepaalde minimale omvang kunnen hebben, om daadwerkelijk een minimaal assortiment te kunnen herbergen en een omzet van een minimale omvang te kunnen genereren. Insteek is om ondernemerschap te stimuleren. Een omvang van 20 m² bvo is ook voor een startende winkel te klein. In de gemeente Terneuzen zijn meer dan 300 winkels gevestigd, waarvan minder dan 10 winkels (minder dan 4%) kleiner zijn dan 40 m² bvo.

Binnen het gebied waar nu detailhandel en horeca mogelijk is binnen de bestemming centrum of detailhandel, zou het ook nadat de algemene detailhandels en horeca bestemming is gesaneerd, mogelijk moeten zijn om via een verkorte procedure dit gebruik van panden mogelijk te maken en zo het lokale ondernemerschap te blijven stimuleren. Wanneer een bedrijf dan verder doorgroeit, is het gewenst dat het verplaatst naar het concentratiegebied.

5. RUIMTELIJK – FUNCTIONELE TOEKOMSTVISIE CENTRUM AXEL

5.1 hoofdrichting ontwikkeling centrum

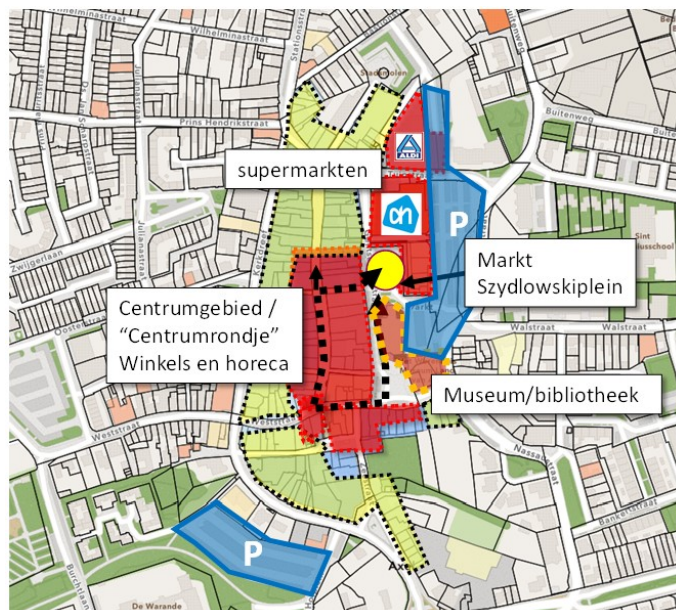
in het voorgaande is duidelijk geworden dat het gewenst is om in Axel tot een concentratiegebied te komen voor winkels en horeca, waar ook andere commerciële functies zich kunnen vestigen en ontwikkelen. Winkels en een aantal soorten horeca (categorie 1a en B van de staat van horeca activiteiten) kunnen zich nu in het hele centrumgebied/binnenstad van Axel vestigen. Het gebied waarbinnen dat kan is meer dan 2 keer groter dan de behoefte. Het is daarom gewenst om de het gebied waarbinnen winkels en horeca zich kunnen vestigen en verder ontwikkelen, substantieel kleiner te maken. Een meer geconcentreerd centrumgebied heeft een positieve invloed op het functioneren van winkels en horeca. Het huidige centrumgebied is te groot en heeft een negatieve invloed op het functioneren zo blijkt uit de relatief negatieve ontwikkeling die Axel sinds 2010 heeft doorgemaakt ten opzichte van de benchmark

Bij het kiezen van een concentratiegebied is een aantal aspecten van belang:

- De boodschappenfunctie, gekoppeld aan de supermarkten is belangrijk voor Axel. De beide supermarkten en de daaraan gekoppelde grote hoeveelheid parkeerplaatsen liggen aan het Szydłowski plein/Tuinstraat. De parkeerplaatsen van beide supermarkten liggen in elkaars verlengde, wat combinatiebezoek stimuleert.
- Het traditionele centrumgebied waar vooral winkels in niet-dagelijkse goederen en horeca zijn gevestigd ligt in het hieraan gekoppelde gebied: Gentsevaartstraat, Markt, Noordstraat, Tuinstraat

- de, Weststraat, Zeestraat en Kerkstraat en de hele Oostzijde en een deel van de Westzijde van de Kerkdreef.
- Het Museum en de bibliotheek aan de markt als maatschappelijke – publieksgerichte functies.
 - Op basis van deze aspecten ligt een ruimtelijk-functionele structuur voor de hand waarbij het concentratiegebied loopt van het Szydlowskiplein via Markt/Gentesevaartstraat – Noordstraat en het oostelijke deel van de passage terug naar het Szydlowskiplein.
 - Er zijn winkels en horeca buiten het concentratiegebied gevestigd> die kunnen hier gevestigd blijven, zolang ze functioneren. Wanneer ze langere tijd leeg staan, bijvoorbeeld maximaal 2 jaar, zou het transformeren naar andere functies dan detailhandel en horeca (zoals wonen of werken/voorzieningen) gestimuleerd worden door de mogelijkheden voor horeca en detailhandel in de bestemming centrum te saneren.

Figuur 5.1: voorstel voor structuur centrumfuncties – concentratiegebied Axel



5.2 Participatie

We hebben voorliggende analyse en structuurvoorstel op twee manieren voorgelegd aan de betrokkenen/stakeholders.

1. In de vorm van een participatie-avond op 21 juni 2023, waarbij vragen kunnen worden gesteld en discussiepunten konden worden ingebracht. Op deze avond waren tussen de circa 50 inwoners en ondernemers aanwezig. Het verslag is als bijlage 1 toegevoegd.
2. In de vorm van een online enquête, waarbij de respondenten zijn bevraagd over hun het winkelgedrag, de mening over de sterke en zwakke kanten van het centrumgebied en anderzijds zijn de voorstellen voor het te voeren beleid en het concentratiegebied getoetst.

De enquête is door 95 personen tenminste gedeeltelijk ingevuld en door 69 personen helemaal. De complete resultaten van de enquête zijn als bijlage 2 toegevoegd.

Een korte samenvatting van de resultaten.

- Inwoners van Axel komen bezoeken hun centrum vaak en doen veruit de meeste boodschappen in Axel.
- Vooral het middendeel van de Noordstraat tussen de Markt en de Passage en het gebied Markt-Szydlowskiplein worden gewaardeerd in het centrum van Axel.
- Een aantal plekken in het centrum worden als slechte plekken gezien:
 - de Noordstraat tussen de Tuinstraat en de Kerkdreef/Stationsstraat
 - een stukje Weststraat (oude Blokkerpand)
 - een deel van de Zeestraat
 - de Passage tussen de Noordstraat en Kerkdreef
 - een groep vindt ook het Szydlowskiplein geen fijne plek

- Er worden veel suggesties gedaan voor deze slechte plekken: sloop-nieuwbouw in het laatste deel van de Noordstraat, de Passage transformeren, het Blokkerpand opknappen of sloop-nieuwbouw, meer groen en verbeterde verkeersveiligheid in de Gentsevaartstraat en het Szydłowskiplein.
- Ongeveer 50% ondersteunt het voornemen om het winkelgebied kleiner te maken. 33% ondersteunt dit niet en staat hier neutraal tegenover. Men vindt het aangeduide gebied klein. Men heeft vrees voor winkels die buiten dit gebied liggen en vindt dat de hele Noordstraat en de Weststraat (zoals vroeger) bij het winkelgebied zouden moeten horen. Toch is de groep voorstanders van het aangegeven concentratiegebied met 47% groter dan de groei tegenstanders (33%).

Per saldo ondersteunen de resultaten van de enquête op hoofdlijnen de voorgestelde beleidsrichting om het centrumgebied, waar horeca en winkels zich zonder meer mogen vestigen, kleiner te maken. Een belangrijk deel van de respondenten en de aanwezigen op de participatieavond vindt het gebied wel (te) klein.. Het voorgestelde gebied is ook kleiner dan de berekende 20.000 m² bvo. Men vraagt daarnaast aandacht voor nieuwe startende ondernemers omdat men het idee heeft dat er door dit beleid alleen dure panden overblijven (die voor een belangrijk deel in eigendom zijn bij een beperkt aantal mensen) en men geeft aan dat winkels niet gedwongen moeten worden om te verplaatsen (wat ook niet de bedoeling is. Uit de enquête komen wel een aantal aandachtspunten m.b.t. de inrichting openbare ruimte (o.a. meer groen en eenduidige bestrating), de locatie van de Weekmarkt: weer (een deel) in de Noordstraat .

5.3 Ruimtelijk – functionele ontwikkelingsvisie centrum Axel

5.3.1 Ruimtelijk functionele visie

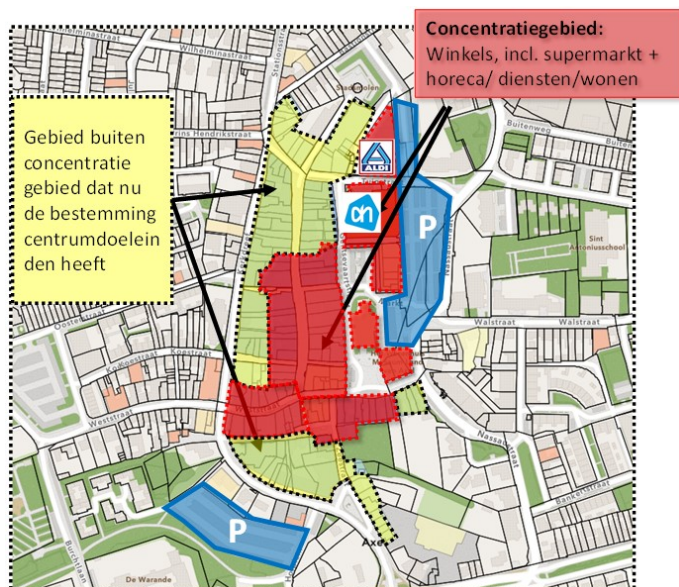
Op basis van de uitgevoerde analyse én de resultaten van de participatie komen wij het volgende, naar aanleiding van de participatie iets aangepast voorstel. Uitgangspunt voor een centrumstructuur in Axel is dat in het centrum/concentratiegebied niet wordt uitgegaan van een aaneengesloten front van centrumfuncties (winkels/horeca/diensten/Ambacht). Ook in het concentratiegebied zal er altijd een mix zijn van wonen en centrumfuncties.

Op basis van deze aspecten ligt een ruimtelijk-functionele structuur voor de hand waarbij het concentratiegebied loopt van het Szydłowskiplein via Markt/Gentsevaartstraat – Noordstraat en het oostelijke deel van de passage terug naar het Szydłowskiplein. Met een tweetal "uitlopers: het eerste deel van de Weststraat en het eerste deel van de Zeestraat (zie figuur 5.2). Dit gebied biedt ruimte aan ruim 20.000 m² bvo functies, zodat de behoefte aan centrumfuncties + ca 33% overige functies (waaronder wonen) in dit gebied passen.

De beoogde centrumstructuur in Axel bestaat uit de volgende deelgebieden:

- **Het boodschappen/supermarktgebied** dat is opgerekt tussen de Albert Heijn aan het Szydłowskiplein en de Aldi aan de Tuinstraat. Het parkeren van beide supermarkten ligt in elkaars verlengde.
- **Het commerciële centrumgebied:** de Noordstraat tot aan de Passage het oostelijke deel van de passage terug naar het Szydłowskiplein. Om een rondje te kunnen lopen is ook de Gentsevaartstraat tot aan de passage (hoewel hier vooral achterzijden van winkels liggen) onderdeel van het gebied. Het rondje heeft een tweetal "uitlopers":
 - o het eerste deel van de Weststraat
 - o het eerste deel van de Zeestraat (tot en met het pleintje).
- **Maatschappelijk cluster:** Aan de Markt liggen het museum en in het oude stadhuis de bibliotheek. Dit zijn niet-commerciële centrumfuncties die wel belangrijk zijn voor het functioneren van het centrumgebied.

Figuur 5.2: Visie op de gewenste ruimtelijk functionele structuur binnenstad Axel



De overige binnenstad : waar het accent ligt op wonen en eventueel bedrijven die gemengd kunnen worden met wonen.

- In dit gebied is geen nieuwvestiging van detailhandel en horeca beoogd.
- De winkels of horecavestigingen die hier nu gevestigd zijn, kunnen hier gevestigd blijven. Wanneer de detailhandels of horeca functie echter is verdwenen en 2 jaar niet meer is ingevuld in een pand, vervalt deze bestemmingsmogelijkheid.

Om ondernemerschap te stimuleren en ruimte te bieden aan startende ondernemers wordt hier beleidsmatig wel ruimte geboden voor startende ondernemers die (aan huis) een kleinschalige winkel willen beginnen: kleiner dan 40 m² Bvo. Voorgesteld wordt om hier in principe medewerking aan te verlenen. Wanneer deze winkels echter doorgroeien en groter worden dan 40 m² Bvo, dan zullen ze alsnog naar het concentratiegebied moeten verhuizen.

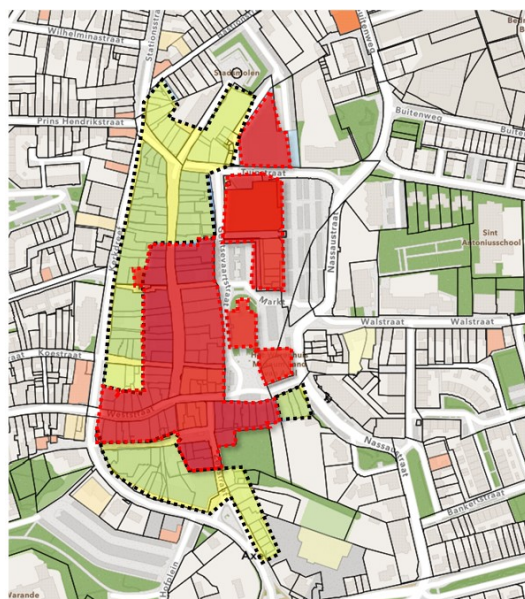
Per saldo zal door het verwerken van deze centrumstructuur in een aanpassing van het bestemmingsplan ca. 20.000 m² Bvo bestemming centrumdoeleinden komen te vervallen/worden gesaneerd en ook ca. 3.000 m² Bvo detailhandelsbestemming.

6. BELEIDSREGELS

6.1 Algemeen

De beleidsregels zijn een afwegingskader om af te kunnen wijken van het geldende bestemmingsplan om te komen tot de gewenste ruimtelijk functionele structuur zoals deze is weergegeven in figuur 6.1.

Figuur 6.1: Visie op de gewenste ruimtelijk functionele structuur binnenstad Axel



Concentratiegebied: Winkels, incl. supermarkten + horeca/ diensten/maatschappelijk + wonen

Overig binnenstad: wonen + bedrijven + op aanvraag startende kleinschalige winkels

Deze beleidsregels leiden niet tot het 'wegbestemmen' van winkels of andere functies. Dit zal, als uitwerking van de beleidsregels, met een afzonderlijke aanpassing van het bestemmingsplan moeten gebeuren. In deze beleidsregels zijn echter wel de uitgangspunten voor deze bestemmingsplanaanpassing beschreven.

In de beleidsregels voor de binnenstad worden steeds de volgende vragen beantwoord:

1. Welk gebruik is toegestaan?
2. Waar is dat toegestaan?
3. Onder welke voorwaarden is dat toegestaan?

6.2 Wonen

Het toevoegen van woningen biedt mogelijkheden om leegstaande winkels of andere centrumfuncties te transformeren. Het toevoegen van woningen boven winkels bevordert bovendien de levendigheid, ook in het concentratiegebied, ook in de avonduren.

Het toevoegen van extra woningen is geen doel op zich. De beleidsregels richten zich op het bevorderen van woonkwaliteit en laten het dan ook niet toe om alle grondgebonden woningen of bovenwoningen in de binnenstad onbeperkt te splitsen om extra woningen toe te voegen.

Waar

Binnen de hele binnenstad is wonen mogelijk, zowel op de begane grond als op verdieping. Ook binnen het concentratiegebied is/blijft wonen mogelijk zowel op de begane grond als boven winkels of andere voorzieningen.

Randvoorwaarden

Minimaal woonoppervlak woning

Uitgangspunt is dat woningen een minimale woonkwaliteit hebben als zelfstandige woningen. Voor de gemeente Terneuzen geldt hierbij een minimale omvang voor een zelfstandige woning van 50 m² bvo vastgelegd.

Algemene voorwaarden

Naast de regels over de oppervlakte van woningen geldt er een aantal algemene regels.

- a. *Er is geen sprake van beperking van de milieuruimte van omliggende functies;*
Omliggende functies mogen niet in hun bedrijfsvoering beperkt worden door de realisatie van de woningen. Dat wil zeggen dat het niet gewenst is dat bestaande functies/bedrijven, door de komst van een woning op een locatie waar dat momenteel nog niet is toegestaan, nieuwe maatregelen zouden moeten nemen om te kunnen blijven voldoen aan het Activiteitenbesluit. In vrijwel de gehele binnenstad is wonen al toegestaan en zullen omliggende niet-woon functies daar dus op grond van het Activiteitenbesluit al rekening mee moeten houden.
- b. *Woningen zijn uitsluitend binnen het bouwvlak toegestaan;*
Het is niet gewenst om het achterterrein te bebouwen. Dat wil zeggen niet buiten het bouwvlak zoals dat in het geldende bestemmingsplan is aangegeven.

- c. *Een woning is in ieder geval deels georiënteerd op de straatzijde;*
Het is gewenst dat een woning bijdraagt aan de levendigheid van de straat. Deze regel geldt niet voor woningen die in het concentratiegebied achter een winkelruimte worden gerealiseerd. Binnen het concentratiegebied staat het belang van het maken van een goed front aan publieksgerichte commerciële activiteiten namelijk boven het belang van het maken van een op de straat georiënteerde woning.
- d. *Iedere woning beschikt over een (gezamenlijke) berging met voldoende afmetingen voor het stallen van fietsen van de bewoners;*
Het is wenselijk om bewoners de mogelijkheid te geven hun fietsen te stallen, bij woningen op de verdieping is deze mogelijkheid er namelijk niet altijd.
- e. *Iedere zelfstandige woning beschikt over een eigen toegang vanaf de openbare weg, al dan niet via een gemeenschappelijk verkeersruimte.*
Het is ongewenst om een zelfstandige woning via een winkel te ontsluiten.
- f. *De woningen moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, rechtens verkregen niveau;*
In het Bouwbesluit zijn kwaliteitseisen opgenomen voor woningen, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van sanitair en voldoende licht en lucht. Wanneer er voor een gebruikswijziging naar wonen alleen een omgevingsvergunning aangevraagd wordt voor het gebruik en niet voor bouwen, vindt geen toets aan het Bouwbesluit plaats. Om de eisen uit het Bouwbesluit bij initiatiefnemers toch onder de aandacht te brengen is deze regel opgenomen. Op deze manier kan een initiatiefnemer vóór de start van de werkzaamheden rekening houden met eisen die gelden voor een woning;
- g. *De initiatiefnemer voert een omgevingsdialoog met de directe omgeving en overlegt de uitkomsten hiervan bij de aanvraag om omgevingsvergunning.*
De initiatiefnemer dient bij het realiseren van nieuwe of extra woningen een omgevingsdialoog te voeren, zodat bij de beoordeling van het initiatief kan worden meegenomen hoe de omgeving een ontwikkeling ervaart.

6.3 Winkels/detailhandel

Binnen de bestemming centrumdoeleinden (en detailhandel) zijn momenteel overal winkels mogelijk. Omdat in het geldende bestemmingsplan de bestemmingsruimte voor detailhandel veel groter is dan de behoefte aan winkels, wordt het winkelgebied verkleind. Het grootste deel van de binnenstad verandert van een centrumgebied in een gemengde binnenstad.

Uitgangspunt is dat detailhandel zo veel mogelijk wordt geconcentreerd in het concentratiegebied en dat wordt gestimuleerd dat panden buiten het concentratiegebied transformeren naar andere functies dan detailhandel. Hiertoe wordt buiten het concentratiegebied geen nieuwvestiging van detailhandel meer mogelijk gemaakt.

De winkels die nu buiten het concentratiegebied functioneren/zijn gevestigd, kunnen hier blijven functioneren/ gevestigd blijven. Wanneer de detailhandelfunctie echter is gestaakt en het pand gedurende 2 jaar daarna niet meer is ingevuld in een pand, dan vervalt de mogelijkheid om deze locatie opnieuw met detailhandel in te vullen (de bestemming detailhandel vervalt).

Dit saneren van de niet gebruikte plancapaciteit ('wegbestemmen') gebeurt bij de geplande toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan. Naar verwachting zal op termijn ca ruim 20.000 m² bvo detailhandelsbestemming worden gesaneerd.

Waar

Winkels worden zo veel mogelijk in het in figuur 6.1 aangegeven concentratiegebied geconcentreerd. Detailhandel die nu buiten het concentratiegebied aanwezig is, kan gevestigd blijven en blijven functioneren. Wanneer in deze panden buiten het concentratiegebied het gebruik in de toekomst gedurende 2 jaar anders is dan detailhandel (een andere functie of leegstand), dan wordt ook hier de bestemming detailhandel gesaneerd.

Uitzondering

Om ondernemerschap te stimuleren en ruimte te bieden aan startende ondernemers wordt beleidsmatig ruimte geboden voor startende ondernemers die (aan huis) een kleinschalige winkel; willen beginnen: kleiner dan 40 m² Bvo. Hier wordt in principe medewerking aan verleend. Wanneer deze winkels echter doorgroeien en groter worden dan 40 m² Bvo, dan zullen ze alsnog naar het concentratiegebied moeten verhuizen.

6.4 Horeca

Vanuit de ambitie om de verblijfskwaliteit van de binnenstad, en vooral het concentratiegebied te versterken, is het gewenst om zo mogelijk te komen tot een versterking en differentiatie van het horeca-aanbod. Hierbij is concentratie, deels in combinatie met andere centrumfuncties zoals detailhandel een belangrijke randvoorwaarde.

Binnen de bestemming centrumdoeleinden is momenteel overal horeca (categorie 1a en 1b van de staat van horeca activiteiten) mogelijk. Omdat in het geldende bestemmingsplan de bestemmingsruimte

voor horeca veel groter is dan de behoefte aan horeca, wordt het gebied waarbinnen de vestiging van deze horeca mogelijk is, verkleind. Het grootste deel van de binnenstad verandert van een centrumgebied waarbinnen ook bepaalde soorten horeca mogelijk is, in een gemengde binnenstad met wonen en bedrijven (die gemengd kunnen worden met wonen).

Uitgangspunt is dat horeca zo veel mogelijk wordt geconcentreerd in het concentratiegebied. De horeca die nu buiten het concentratiegebied functioneren/zijn gevestigd, kunnen hier blijven functioneren/ gevestigd blijven. Wanneer de horeca hier echter is gestaakt en het pand gedurende 2 jaar daarna niet meer is ingevuld in een pand, dan vervalt de mogelijkheid om deze locatie opnieuw met horeca in te vullen.

Dit saneren van de niet gebruikte plancapaciteit ('wegbestemmen') gebeurt bij de geplande toekomstige aanpassing van het bestemmingsplan.

6.5 Overige niet-woonfuncties

Naast winkels, horeca en wonen dragen ook andere functies bij aan de levendigheid en de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Van oudsher zijn in de binnenstad kleinschalige bedrijvigheid, dienstverlening en maatschappelijke functies gevestigd. In de geldende beheersverordening Axel zijn binnen de bestemming centrumdoeleinden maatschappelijke functies, kantoren en diensten toegestaan. Dit zijn relatief lichte bedrijven die in een gemengd gebied als de binnenstad goed in te passen zijn bij woningen en andere functies. Deze functies passen binnen een levendige binnenstad en daarom blijven deze functies mogelijk, zowel in het concentratiegebied als daarbuiten.

6.6 Beleidsregels afwijken bestemmingsplan

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. Binnenstad: Het gebied zoals weergegeven op het figuur in bijlage 1.
- b. Concentratiegebied: Het gebied binnen de binnenstad zoals weergegeven op het figuur in bijlage 1.
- c. Kleinschalige (startende) detailhandel: detailhandel als nevenactiviteit van wonen waarbij de oppervlakte van de detailhandel niet meer mag bedragen dan 60% van het totale oppervlak (inclusief verdieping) met een maximum van 40 m².

Artikel 2 Wonen

- a. Splitsing van een bestaand gebouw in gestapelde woningen is toegestaan;
- b. Een woning heeft een vloeroppervlakte van ten minste 50 m²
- c. Wonen is zowel toegestaan op de begane grond als op de verdieping

2.1 Algemene regels bij realiseren van woningen

- a. Bij het realiseren van woningen als bedoeld onder 2.1 en 2.2 gelden de volgende voorwaarden:
- b. Er is geen sprake van beperking van de milieuruimte van omliggende functies;
- c. Woningen zijn uitsluitend binnen het bouwvlak toegestaan;
- d. Een woning is in ieder geval deels georiënteerd op de straatzijde;
- e. Iedere woning beschikt over een (gezamenlijke) berging met voldoende afmetingen voor het stallen van fietsen en afvalcontainers van de bewoners;
- f. Iedere woning beschikt over een eigen toegang aan de openbare weg al dan niet via een gemeenschappelijk verkeersruimte;
- g. Er wordt voldaan aan het gemeentelijk parkeerbeleid;
- h. De woningen moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, rechtens verkregen niveau;
- i. De initiatiefnemer voert een omgevingsdialoog met de directe omgeving en overlegt de uitkomsten hiervan bij de aanvraag om omgevingsvergunning.

Artikel 3 Detailhandel

- 3.1 Detailhandel is toegestaan in het concentratiegebied aangegeven op figuur 6.1. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:
 - a. de activiteit vindt plaats op de begane grond en aan de voorzijde/straatzijde van een pand;
 - b. de mogelijkheden voor een woonfunctie op de bovenverdieping blijft behouden.
- 3.2 Kleinschalige detailhandel aan huis is toegestaan in de gehele binnenstad - waar nu de bestemming centrumdoeleinden geldt - zoals aangegeven op de kaart in bijlage 1. Daarbij gelden de volgende voorwaarden:

- a. de activiteit vindt plaats op de begane grond en aan de voorzijde/straatzijde van een pand;
- b. de oppervlakte van de detailhandel bedraagt ten hoogste 40 m²;
- c. er is maximaal één vestiging per op de begane grond aanwezige woning toegestaan;
- d. de woonfunctie blijft behouden.

Artikel 4 Horeca

- a. Horeca in categorie 1a en 1b is toegestaan is toegestaan in het concentratiegebied zoals aangegeven op figuur 6.1;
- b. horeca is uitsluiten toegestaan op de begane grond, tenzij anders aangegeven.

Staat van horeca activiteiten

Categorie 1 'lichte horeca'	
Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:	
<u>1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca</u>	<u>1b. Overige lichte horeca</u>
- automatiek;	- bistro;
- broodjeszaak;	- restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice);
- koffiebar;	- hotel, inclusief appartementen;
- ijssalon;	
- afhaalrestaurant;	
- tearoom.	
1c. Bedrijven genoemd onder 1a en 1b met een bedrijfsoppervlak van meer dan 250m ² ;	
1d. - Bedrijven met een relatief grote verkeersaantrekkende werking: - restaurant met bezorg- en/of afhaalservice (o.a. pizza, chinees, McDrives).	
Categorie 2 'middelzware horeca'	
Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:	
<u>2a. Aan de functie dorps huis verwante horeca</u>	<u>2b. Overige middelzware horeca</u>
- bar;	- snackbar;
- biljartcentrum;	- bierhuis;
- zaalverhuur.	- café;
	- proeflokaal;
	- shoarma/grillroom.
	Categorie 3 'zware horeca'
	- dancing;
	- discotheek;
	- nachtclub;
	- partycentrum (regulier gebruik ten behoeve van feesten, muziek-/dansevenementen).

Artikel 5 Overige functies

- a. Dienstverlening, maatschappelijk, kantoren zijn overal in de binnenstad toegestaan op de begane grond.

Bijlage 1 Verslag participatieavond 21 juni 2023

Presentatie: "Naar een compact en levendig centrum voor Axel – Planologische beleidsvisie (concept)"

Vragen tijdens de presentatie

Wat zijn de grenzen van het centrum?

Noordstraat-Kerkdreef, ook wordt de overzijde van de Kerkdreef en het pand van de Aldi meegenomen.

Wat is de definitie van leegstand?

Leegstand betreft de begane grond van panden die een commerciële functie hebben gehad.

Wat houdt een benchmarkvergelijking in?

In Nederland is een bestand beschikbaar waar alle winkels in staan geregistreerd. In dit geval wordt Axel met vergelijkbare kernen vergeleken. Hierdoor worden de afwijkingen van Axel duidelijker zichtbaar.

Wordt er naar het aantal kopers uit de omgeving niet gekeken? Wij profiteren veel van België.

Dit valt inderdaad terug te herleiden uit de analyses.

Waar komen de vergelijkingscijfers vandaan?

Locatus.

Reacties op de presentatie

Wegens een grote overeenkomst in inhoud zijn de vragen gecategoriseerd.

De visiekaart

*Er zijn meerdere straten niet meegenomen in de visie. Als de ondernemers daar vertrekken moet er mijns inziens een nieuwe ondernemer in kunnen komen. Je neemt **gezelligheid** weg als door de nieuwe visie. Er is een groot deel (rond de Boemel) wat ook belangrijk is voor de structuur van de Axelse binnenstad. Het pand van de casino, bijvoorbeeld, zal hierdoor leeg komen te staan. Er zijn mensen jong, die hebben geen geld. Nu wordt dit opgevuld door Polen en Roemenen die voor overlast zorgen. We willen de panden houden voor **jonge ondernemers** in Axel. Dit neemt authenticiteit weg van Axel. Het neemt de gezelligheid weg. [vraag/opmerking van ondernemer aan de Kaaiwal].*

We moeten keuzes maken in waar wel en waar niet. We zullen deze informatie meenemen. De omvang van het verleden zal niet terugkeren. Zonder concentratie ontstaat een gatenkaas.

*Er zal nooit een mooi centrum komen als de **mogelijkheid voor nieuwe invulling** (geen wonen) wordt ontnomen.*

Axel had een hoop winkels, maar deze hoeveelheid zal niet terugkeren. Dit resulteert in leegstand, waardoor de sfeer in het hele centrum wordt beïnvloed. Door te concentreren keert de sfeer in het kleinere centrum terug.

*In **andere steden** loopt de leegstand, ondanks de gedane pogingen, stevig op. Waarom kan Axel geen nieuw voorbeeld zijn? Men koestert in bijvoorbeeld Deventer de authenticiteit, maar hier in Axel niet. Deventer en Axel zijn niet vergelijkbaar.*

*Alle panden in de **transformatiegebieden** hebben hulp nodig van de gemeente. De banken helpen ook niet.*

Alles wat geen hinder veroorzaakt, met uitzondering van winkels en horeca, is hier mogelijk. De gemeente zal meedenken over een invulling. In 2020 was een subsidieverordening (gevels, transformatie, etc.) aanwezig. Dit zal over enkele jaren worden herhaald.

*Hoe gaat er iets van de visie terechtkomen? Wij hebben een winkel in het beoogde **transformatiegebied** (Noordstraat noord), en wij gaan nog zeker 20 jaar door. Aan de andere kant willen we ook meewerken aan de visie.*

U kunt uiteraard op uw locatie blijven. Dit plan is een stimulans. U heeft gelijk dat het realiseren van de visie lang zal duren. Dit is geen dwang, maar een visie op de groei om duidelijkheid aan (vastgoed)ondernemers te geven.

Beoogde winkelstructuur

*In de beoogde **winkelronde** zitten nu bijna geen winkels. Hoe denken jullie detailhandel hier terug te gaan brengen? In de Gentsvaartstraat, bijvoorbeeld, zitten alleen achterkanten van winkelpanden. Is de visie reëel? Het ombouwen van panden gaat misschien in praktijk niet gebeuren.*

De gemeente creëert de randvoorwaarden voor de toekomstige situatie. Niet exact alle panden hoeven te worden ingevuld. Het gaat om de structuur.

*Wat als er in de beoogde centrumstructuur (te) veel **woningen** komen?*

In praktijk zal dit niet gebeuren. Indien dit in de toekomst veranderd passen we de visie aan. We proberen, ook in Axel, de binnenstad te verbeteren.

Wordt de winkelfunctie in de beoogde structuur gepromoot?

We brengen middels deze visie mogelijkheden in beeld. Axel is te klein om de woonfunctie op de beoogde grond niet mee te nemen.

*Op de hoek van de **Weststraat** en de **Kerkdreef** zitten nog veel commerciële functies. Op welke termijn zal de nieuwe visie gerealiseerd worden? Deze ondernemers verdienen namelijk ook een plek in het toekomstige centrum.*

Dat zal nog een periode duren. De visie is een signaal voor de toekomst. Op termijn kunnen belanghebbende partijen hier alvast op inspelen. Buiten het beoogde centrum betekent dit niet dat er geen mogelijkheden meer zijn.

*Is het verschil tussen het oude **winkelvloeroppervlakte** en het nieuwe winkelvloeroppervlakte niet enorm? Iedereen wil groeien, maar ik zie dit niet terug. Als we ons bij een klein centrum neerleggen graven we ons eigen graf. Moeten we niet streven naar een groter aantal?*

Er is een sterke krimp te zien, maar dit vlakt af. We zorgen voor schuifruimte. We moeten reëel blijven. In bijvoorbeeld Bergen op Zoom is dit geprobeerd, maar zonder succes. Zeker de invloed van het online winkelen moet u niet vergeten. Mensen reizen naar grote steden voor specialistische winkels. Ook ketens volgen deze trend door de concurrentie met online omgevingen. We moeten accepteren dat het beschikbaar aantal winkels is teruggelopen.

*Door ruimte te houden voor **kleine ondernemers** kan het stadscentrum worden opgevuld. Hier de woonfunctie toestaan ontnemt hen mogelijkheden.*

Er wordt extra winkelvloeroppervlakte ingecalculleerd.

De huidige centrumsituatie

*Hoe is het mogelijk dat een pand aan de Noordstraat al ruim **30 jaar leegstaat**? Dit pand loopt te versloffen.*

De eigenaar hoopt op transformatie tot een winkel. Door duidelijk te maken dat dit niet meer mogelijk zal zijn wordt de leegstand verholpen. De gemeente geeft een stimulans tot transformatie.

*Er is in de binnenstad veel **overlast** van verscheidene functies. Meer bewoning zorgt daarmee voor meer problemen. Op termijn wordt hier uiteraard over geklaagd. Wordt dit meegenomen?*

De commerciële functies brengen we dicht bij elkaar. Dit wordt een duidelijk centrumgebied. Als iedereen zich aan de vergunningen houdt helpt dit. In principe is dit echter onoplosbaar. Enige overlast hoort bij wonen in het centrum.

*Is er **budget** beschikbaar om de doorgang naar de Noordstraat te verbeteren?*

Dit wordt meegenomen in de visie. De visie is de kapstok, gedetailleerde zaken worden niet meegenomen. Die zullen op termijn volgen.

*Wij hebben aan de bel getrokken toen het **casinopand** leeg kwam te staan. Wij willen hier een mooie bestemming voor. Hier is nooit wat mee gedaan, er is geen nieuwe invulling gekomen. Dit is schandalig!*
Er was ooit een groot aanbod, dit keert niet terug. Het verhelpen van leegstand zal de kwaliteit van het centrum verbeteren.

Ik vind dit onethisch.

Daar gaat deze avond helaas niet over.

Beleidsvoorwaarden

De randvoorwaarden van de gemeente moeten erg goed zijn. Niet alle panden zijn immers van beide kanten te bereiken.

*Is het **vaststellen** van het beleid ook het besluitnemen? Is dit definitief?*

Het uiteindelijke bestemmingsplan is definitief en juridisch. Tot het bestemmingsplan is er mogelijkheid voor verandering.

*Wanneer gaat de **periode van 2 jaar** in als er op basis van deze visie een bestemmingsplan komt?*

Ondernemers mogen binnen 2 jaar alsnog in het pand trekken. Door extra winkelmeters mee te nemen is hiervoor ruimte.

Klopt het dat dit geen concrete verandering, maar slechts een beleidsvisie is?

Daar heeft u gelijk in. Dit is een idee, een visie. Wij blijven met u in contact om het pad zo concreet mogelijk te maken. Hiervoor is het verschil tussen 2010 en nu een mooie aanzet.

In hoeverre worden **integrale opgaven** (zoals parkeren en groen) meegenomen wanneer er nieuwe woonmogelijkheid wordt gerealiseerd?

Dit wordt zeker meegenomen. Ervaring leert dat de ruimte (en pandeigenaren) zich aanpassen aan de beoogde structuur. De beoogde structuur wordt vertaald naar vergunningen. Als de vergunningen niet worden gevolgd wordt er gehandhaafd. Ruimtelijke ordening gaat uit van de realisatie van goede leefruimte.

Mobiliteit

Wordt **verkeer en parkeren** ook meegenomen?

Deze visie is de kapstok waar verkeer en parkeren op termijn aan zal worden opgehangen.

Wat wordt er met het **parkeeronderzoek** van vorig jaar gedaan?

De parkeernota is een apart traject. Deze visie zal daarop worden afgestemd. Op de website is meer informatie te vinden.

Overig

- *In hoeverre kan de burgerij wat tegen deze visie doen?*
 - o Deze participatiesessie is daarvoor. Hierna gaat uw input naar de Raad. In formele zin heeft u hier nogmaals de mogelijkheid om van u te laten horen.
- *Wordt er ook naar mij geluisterd?*
 - o Dat is de bedoeling! Daar is deze bijeenkomst voor. Uw gemeenteraad zal op basis van uw mening handelen.
- *Waarom moet de gemeente een adviesbureau huren? Kan de gemeente dit niet zelf? Wat kost dit voor mij?*
 - o Hier kunnen we nu niks mee.
- *Waarom vindt de **participatie** niet voor het maken van de visie plaatst?*
 - o Dit zorgt voor een gerichtere blik. Ook lopen de trajecten parallel aan elkaar.
- *Wat gebeurt er als de uitkomst van de **enquête** haaks staat op de visie?*
 - o Dan moet de visie hierop worden aangepast.
- *Ik vind het misplaatst dat ondernemers die hun panden jaren niet hebben onderhouden alsnog subsidie (kunnen) krijgen.*

Bijlage 2 Resultaten enquête

Inleiding

De detailhandel en centrumgebieden veranderen. Dat geldt zeker voor het centrum en de detailhandel in Axel. Hier is in de afgelopen 15-25 jaar veel veranderd, met name door het veranderde Belgische kooptoeerisme. Daar is de opkomst van online aankopen in het algemeen nog bijgekomen. Dit heeft geleid tot een sterke afname van het aantal winkels en horecagelegenheden. Binnenkort zullen bovendien de supermarkten van Albert Heijn en Lidl verhuizen naar de Sasse Poort en zullen de supermarktlocaties worden omgezet in woningen.

Al deze veranderingen maken het gewenst om vooruit te kijken en een visie te ontwikkelen op de gewenste ontwikkeling van detailhandel/horeca en het centrumgebied in Axel en het toekomstige te voeren planologische beleid. In opdracht van de gemeente Terneuzen heeft Rho Adviseurs een analyse uitgevoerd en een aanzet voor een visie opgesteld. Deze visie is 19 juni gepresenteerd in Axel. De presentatie is ook na te lezen op <https://doemee.terneuzen.nl/>

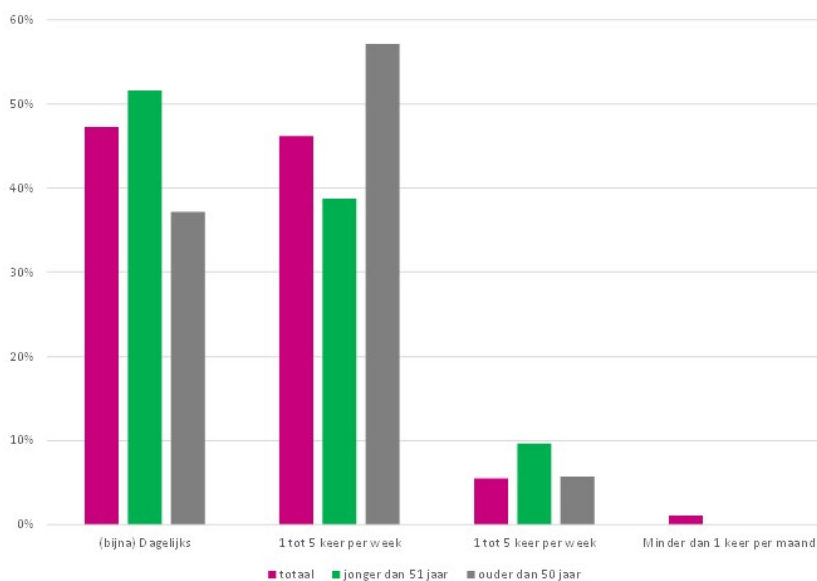
Voor een goede visie is uw kennis en mening, als bewoner van Axel, van groot belang. Daarom vragen wij u deze enquête in te vullen. De enquête is zo opgesteld dat u de vragen kunt beantwoorden zonder dat u de analyse en aanzet voor een visie moet hebben gelezen. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 minuten.

1. Respons

Totaal: 95 respondenten; maar 65 hebben de totale enquête doorlopen. Alle informatie, dus ook data van de respondenten die de enquête niet helemaal hebben ingevuld, zijn verwerkt in deze resultaten.

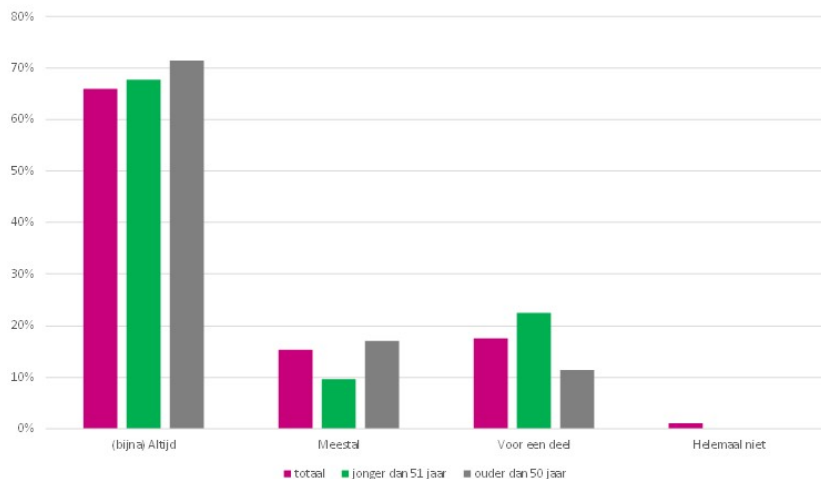


2. Hoe vaak bezoekt u het centrum van Axel?



Gemiddeld bezoekt men het centrum ca. 3,5 keer per week.

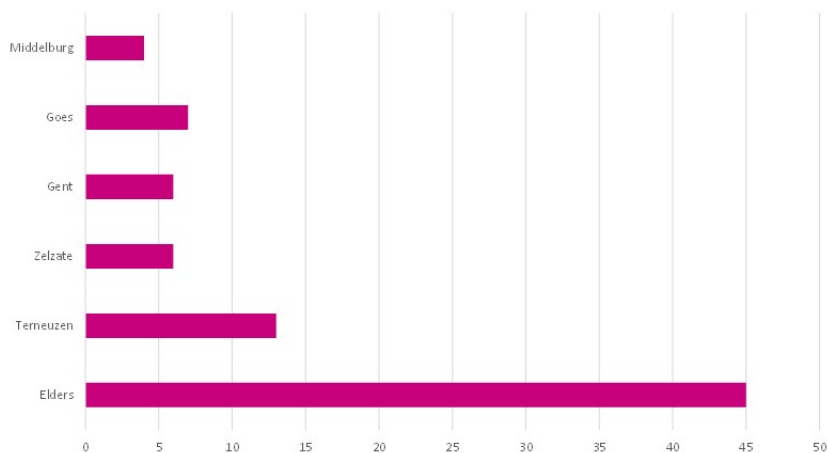
3. Hoe vaak doet u boodschappen in Axel?



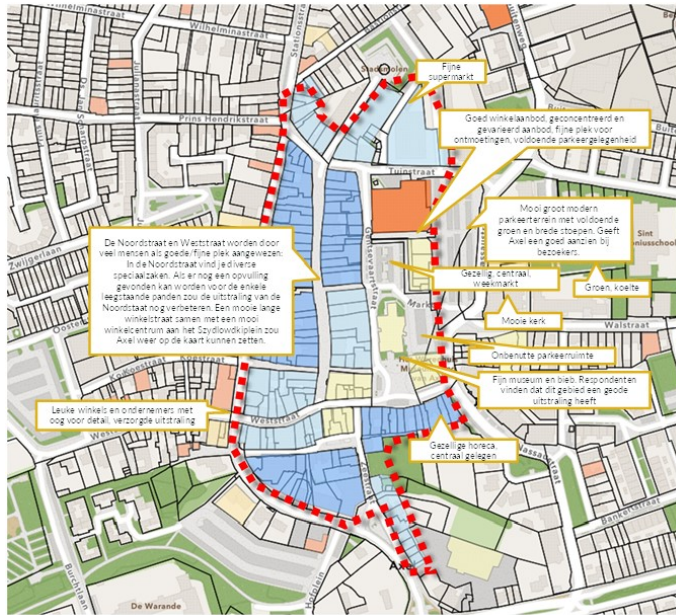
Boodschappen worden voor het grootste deel in Axle gedaan. Koopkrachtbinding dagelijkse goederen

- Totaal ca. 80%
- Jonger van 51 jaar 75% - 80%
- Ouder dan 50 jaar 80%-85%

4. Waar gaat u meestal winkelen?



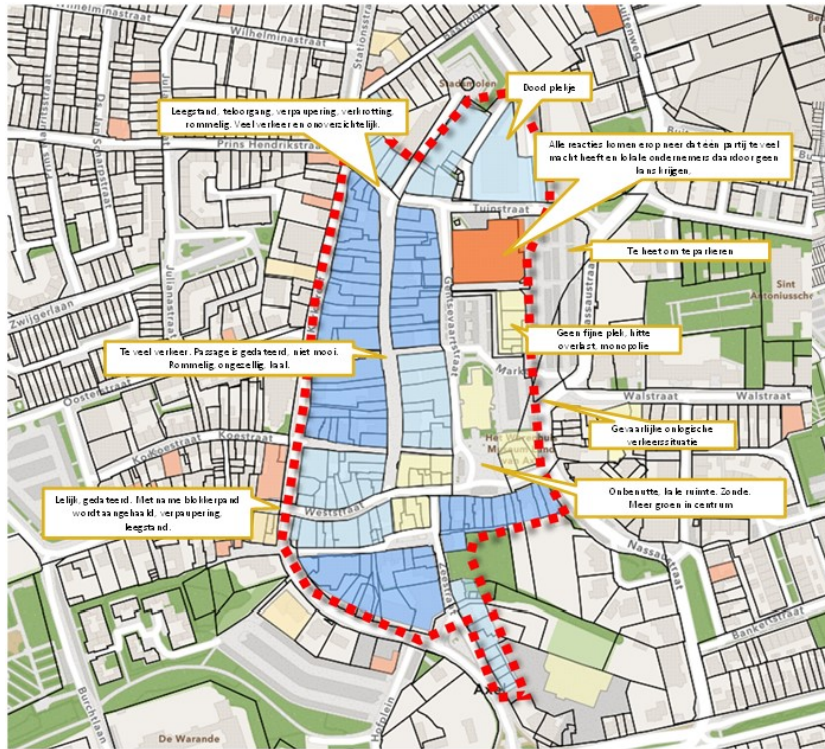
5. Kunt u op de kaart aangeven welke plekken u goed of fijn vindt in de binnenstad/het centrum van Axle en waarom?



- **131 reacties/plekken**



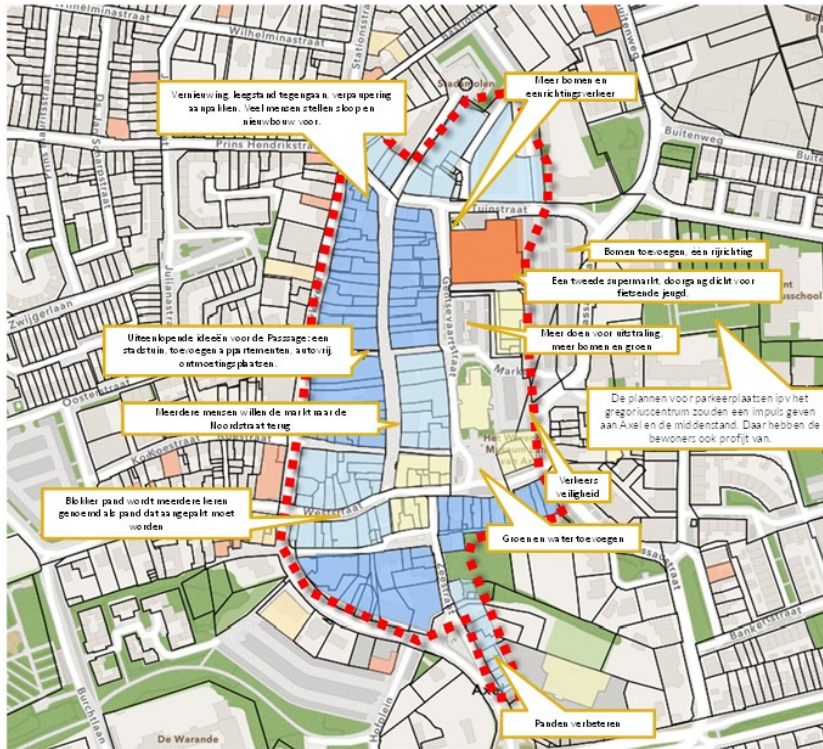
6. Kunt u op de kaart aangeven welke plekken u Niet goed of Niet fijn vindt in de binnenstad/het centrum van Axel en waarom?



83 reacties/plekken

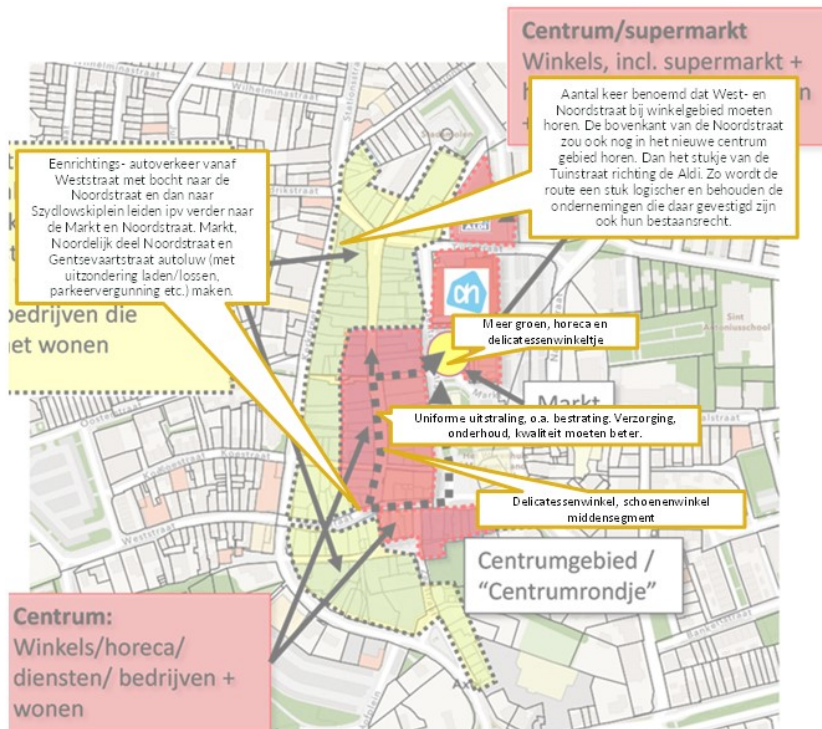


7. Kunt u op de kaart aangeven welke plekken u zou willen veranderen en waarom?



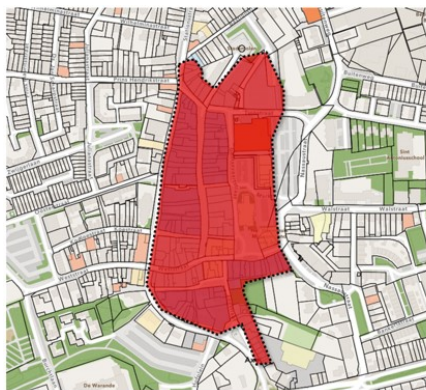
81 reacties/plekken



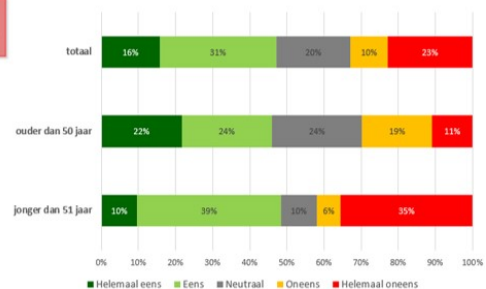


Een kleiner centrumgebied

8. Op dit moment mogen winkels zich vestigen in de hele binnenstad van Axel (het rode gebied op het kaartje). Omdat er veel minder winkels en horeca gelegenheden zijn dan in het verleden, willen we het gebied waarin bij voorkeur winkels en horecagelegenheden zijn gevestigd, kleiner maken. Bent u het hier mee eens?



9. Bent u het eens met het aanwijzen van dit kleinere centrumgebied (het rode gebied)



10. Waarom bent u het er niet mee eens?

Ruimte houden voor nieuwe startende ondernemers/goedkope starterspanden

Hierdoor blijven alleen de duurdere winkelpanden over die eigendom zijn van een beperkt aantal eigenaren. Hierdoor wordt het erg moeilijk gemaakt voor potentiële nieuwe ondernemers om zich te vestigen/te starten.

Zorg voor betaalbare woon-winkelpanden (woon-bedrijfspanen)

Gebieden toevoegen (waar winkels liggen) die bij het centrum horen:

Kerkstraat (*zit in het aangewezen centrumgebied*)

Weststraat (*zit gedeeltelijk in het aangewezen centrumgebied*)

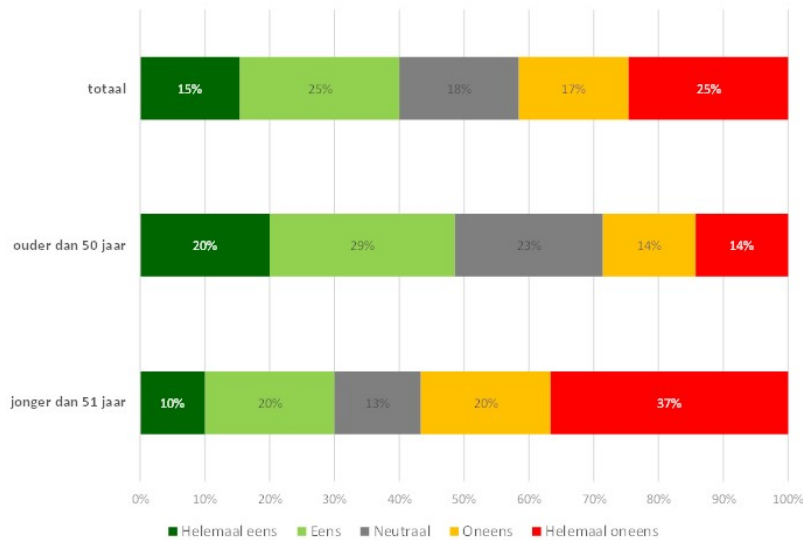
Bovenkant Noordstraat (*zit gedeeltelijk in het aangewezen centrumgebied*)

Zeestraat (*zit niet in het centrumgebied*)

Winkels niet dwingen om te verplaatsen (dit is ook niet de bedoeling)

Meer winkels naar Axel halen, centrum niet kleiner maken

11. Bent u het op deze wijze beperken van de vestigingsmogelijkheden voor winkels en horeca om het nieuwe centrumgebied te stimuleren en aantrekkelijk te maken?



12. Aanbevelingen voor het concentratiegebied – kleinere centrumgebied

Aanpassingen openbare ruimte

- 1 richtingsverkeer op de parking, op drukke dagen gaat het hier regelmatig (bijna) mis.
- "Eenrichtings- autoverkeer vanaf Weststraat met bocht naar de Noordstraat en dan naar Szydłowskiplein leiden i.p.v. verder naar de Markt en Noordstraat. Markt, Noordelijk deel Noordstraat en Gentsevaartstraat autoluw (met uitzondering laden/lossen, parkeervergunning etc.) maken."
- Meer groen in het centrum.
- Geldt voor het gehele centrumgebied: eenduidige inrichting van bestrating en aankleding, hogere kwaliteit. Huidige kwaliteit laat te wensen over. Ook verzorging/onderhoud.

Aanpassen winkelgebied

- Misschien is het wel fijn om de Noordstraat van begin tot einde toe te voegen. Ook daar zijn nog enkele bestaande zaken + Markt weer terug naar de Noordstraat.
- Weststraat en Noordstraat als winkelgebied behouden
- De bovenkant van de Noordstraat zou ook nog in het nieuwe centrum gebied horen. Dan het stukje van de Tuinstraat richting de Aldi. Zo wordt de route een stuk logischer en behouden de ondernemingen die daar gevestigd zijn ook hun bestaansrecht.

Meer winkels/horeca

- Winkels en horeca in en om de Noordstraat zodat het terug een geheel wordt met het marktplein. Groenteboer, viswinkel, kaas/noten ed., kleding en schoenen voor het middensegment
- Meer eetgelegenheden
- Delicatessenwinkel met kaas, noten enz. Kaatje Jans weer terug en een Viswinkel

-
- Schoenenwinkel middensegment
 - Horeca met terras. Lunchroom