

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Doelman, Steven

Portefeuillehouder

Kenmerk

Z.21.351090 / D.21.1483955

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Voorstel inzake het verzoek herziening
bestemmingsplan Heerenveen Skoatterwâld 2e en
3e fase

Onderwerp

Verzoek om artikel 4 van het bestemmingsplan Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien
(betreft Domela Nieuwenhuisweg 1 Heerenveen, Bos Tuin en Dier)

Voorgesteld besluit

Het verzoek om het bestemmingsplan Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien, **weigeren**

Inleiding

Het verzoek is om artikel 4 van het bestemmingsplan te herzien. Dit artikel bepaalt dat op het genoemde adres alleen detailhandel in de vorm van een bouwmarkt en een tuincentrum is toegestaan. De gemeente heeft een herziening van de detailhandelsvisie aangekondigd. De verzoeker verwacht dat de huidige beperkingen in de nieuwe visie komen te vervallen. Dit omdat er in het huidige bestemmingsplan geen onderbouwing voor is opgenomen. Bovendien vindt verzoeker dat de beperking in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De verzoeker vindt het daarom nu een goed moment om het bestemmingsplan te herzien. Concreet heeft Varensa BV aangegeven de gebouwen te willen gebruiken voor het huisvesten van een supermarkt.

Beoogd effect

Artikel 4 van het bestemmingsplan 'Heerenveen - Skoatterwâld 2e en 3e fase wordt niet herzien, detailhandel in levensmiddelen blijft ter plekke niet toegestaan.

Argumenten

1. *Het toestaan van detailhandel in levensmiddelen is in strijd met het detailhandelsbeleid;*

Het detailhandelsbeleid is neergelegd in de Integrale Detailhandelsvisie 2011 (verder 'Visie 2011'), vastgesteld bij raadsbesluit van 7 maart 2011. De gemeenteraad heeft op 8 juli 2021 de Omgevingsvisie Heerenveen 2040 vastgesteld. De omgevingsvisie bevat het beleid voor de hele fysieke leefomgeving, dus inclusief het detailhandelsbeleid. In bijlage 6 van de omgevingsvisie is echter aangegeven dat de Integrale

Detailhandelsvisie 2011 voorlopig van toepassing blijft.

Doel van de Visie 2011 is om de aantrekkingskracht en het economisch functioneren van het centrum te versterken. Dat betekent onder meer dat de gemeente streeft naar meer bezoekers en meer bestedingen in het centrum, een langer verblijf van bezoekers, het opzetten van centrummanagement en het stellen van kwaliteit boven kwantiteit. De inzet is daarbij gericht op het realiseren van kwalitatieve verbeteringen in het recreatieve aanbod. Hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van het centrum toe. Om de aantrekkingskracht en het functioneren van het centrum te versterken, is de supermarktontwikkeling gekoppeld aan het kernwinkelcentrum. In zijn algemeen is de uitbreiding en nieuwvestiging van supermarkten, anders dan als onderdeel van een wijk- of buurtwinkelcentrum met het bijbehorende verzorgingsgebied, alleen toegestaan indien deze zijn gekoppeld aan het centrum.

Supermarkten trekken veel bezoekers en zijn dus van groot belang voor het functioneren van het centrum. In de Visie 2011 wordt in dat verband verwezen naar het Koopstromenonderzoek 2007. Hieruit komt naar voren dat de mogelijkheid behalve een supermarkt ook andere winkels te bezoeken, een belangrijk motief is om in Heerenveen te gaan winkelen. Dat beeld wordt overigens bevestigd in het Koopstromenonderzoek van 2017. Het geldt dat in de supermarkten in Heerenveen wordt uitgegeven, komt voor een bovengemiddeld deel van bezoekers van buiten de plaats Heerenveen.

Wanneer aan het verzoek van RetailPlan BV tegemoet wordt gekomen, wordt buiten het centrum de nieuwvestiging van een grote supermarkt toegestaan. Dat staat haaks op het beleid dat de gemeente de afgelopen jaren heeft gehanteerd. Bovendien is dit beleid ook de basis (geweest) voor ondernemers om investeringsbeslissingen te nemen. Dit beleid was voor de Jumbo aanleiding te investeren in de uitbreiding van haar supermarkt aan het Molenplein, terwijl op grond van hetzelfde beleid Albert Heijn voornemens is om geld te steken in een nieuwe supermarkt bij het burgemeester Kuperusplein. De komst van een grote supermarkt in de gebouwen van Bos Tuin en Dier zal dit ernstig doorkruisen.

2. *Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de nieuwe visie meer ruimte zal bieden*

In de omgevingsvisie Heerenveen 2040 wordt een actualisatie van het detailhandelsbeleid aangekondigd. Sinds de vaststelling van de detailhandelsvisie in 2011 is het winkellandschap namelijk sterk veranderd. Afgezien van feit dat het nieuwe beleid nog niet vastgesteld en al om die reden niet op het nieuwe beleid vooruit kan worden gelopen, valt ook een versoepeling van het beleid voor detailhandel buiten het centrum niet verwachten. De druk op het centrum zal juist verder toenemen door de gestegen verkoop via internet. De effecten van de corona-crisis zullen dat mogelijk nog versterken. Daarbij merken wij op dat de leegstand in het centrum de afgelopen jaren alleen maar is toegenomen.

Ontwikkeling aantal leegstaande panden per winkelgebiedstype Heerenveen (kernwinkelgebied) in % per jaar	
2007	3,0
2020	11,9
2021	13,1

(bron: Locatus 2021)

3. *Het beperken van de toegestane vormen van detailhandel is niet in strijd met de Dienstenrichtlijn van de EU;*

Het weigeren van het verzoek om het bestemmingsplan te herzien, betekent een beperking in de uitoefening van detailhandel. Deze beperking voldoet evenwel aan de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn van de Europese Unie (12 december 2006) daaraan stelt. Beperkingen ('eis') in de uitoefening van detailhandel ('dienst') mogen volgens de Dienstenrichtlijn alleen gesteld worden indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. geen discriminatie (de eisen maken geen onderscheid naar nationaliteit);
2. noodzakelijkheid (de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang);

3. evenredigheid (de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt).

Aan de eis onder 1. (geen onderscheid naar nationaliteit) wordt voldaan: het bestemmingsplan bevat geen regels ten aanzien van de nationaliteit van de exploitant.

Aan de eis onder 2. (dwingende reden van algemeen belang) wordt ook voldaan: het beleid zoals is opgenomen in de Visie 2011 en zoals wij dat hierboven al hebben aangegeven, beoogt de aantrekkelijkheid en het economische functioneren van het centrum te versterken. Juist in het centrumgebied zijn de meeste leegstaande panden te vinden. Verdere leegstand in het kernwinkelgebied moet daarom worden voorkomen. De leegstand is bovendien sterk toegenomen de afgelopen jaren, zoals hiervoor cijfermatig is aangetoond.

aantal leegstaande panden per winkelgebiedstype Heerenveen in %	
Buurtcentrum	12,5
Grootschalige concentratie	4,3
Hoofdwinkelcentrum	13,1
Verspreide bewinkeling	0,3
Wijkcentrum	0,0

(bron: locatus 2021)

Uit vaste jurisprudentie en de Dienstenrichtlijn volgt dat maatregelen kunnen worden genomen om het stedelijk milieu te beschermen.

Daarbij kan worden gedacht aan onder andere:

- het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik;
- het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied;
- het behoud van een voldoende voorzieningenniveau voor de inwoners van een gebied;
- het bevorderen van een aantrekkelijk centrum c.q. behouden van de leefbaarheid van het stadscentrum;
- behoud van een goede functiemix in stadscentra (en reguliere andere winkelcentra);
- behoud van voldoende aantrekkingskracht van stadscentra en reguliere centra voor bezoekers.

De doelen die ten grondslag liggen aan het detailhandelsbeleid in Heerenveen (zoals hiervoor ook omschreven) zijn gericht op het beschermen van het stedelijk milieu, het functioneren van centrumgebieden van Heerenveen en het voorkomen van leegstand. Met deze doelen worden daarom dwingende redenen van algemeen belang gediend.

Ten aanzien van de eis onder 3. (evenredigheid) merken wij het volgende op:

Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de koppeling van supermarkten aan het kernwinkelgebied belangrijk is voor de aantrekkelijkheid en het functioneren van het centrum. In de Visie 2011 werd al verwezen naar het koopstromenonderzoek uit 2007. Hieruit bleek dat combinatiebezoek een belangrijk motief was voor een bezoek aan Heerenveen. Ook wijzen wij op een landelijk onderzoek van adviesbureau DNTP uit 2016, waaruit blijkt dat de aanwezigheid van een supermarkt op korte afstand van het centrum cruciaal is voor het functioneren dat centrum. Hieruit volgt dat de concentratie van supermarkten kan bijdragen aan het functioneren van het centrum. Daarmee is deze eis geschikt om het doel te bereiken.

Het toestaan dat op het adres Domela Nieuwenhuisweg 1 detailhandel in levensmiddelen en specifiek een

supermarkt wordt uitgeoefend, betekent een toename van winkelvloeroppervlak voor supermarkten met 6.076m² (*bron: Locatus 2021*). Op dit moment bedraagt de totale winkelvloeroppervlakte aan supermarkten in Heerenveen ongeveer 8.000m² (*bron: Locatus 2021*), terwijl er nauwelijks nog marktruimte bestaat. Een dergelijke uitbreiding van het winkelvloeroppervlak zal effecten hebben op de bestaande supermarkten aan de rand van het centrum en daarmee op de doelen van het detailhandelsbeleid.

Daarbij merken wij op dat er al een langere periode consequent wordt gewerkt aan het versterken en verbeteren van het kernwinkelgebied met als doel de aantrekkelijkheid te vergroten. Daarbij worden zowel fysieke maatregelen als de vestiging van supermarkten in het centrum nagestreefd als het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het openbaar gebied.

Zo heeft uw raad in 2015 het bestemmingsplan ‘Molenplein 2015’ vastgesteld, waarmee de verhuizing van de ALDI uit het stadiongebied naar het centrum mogelijk werd gemaakt alsmede de uitbreiding van de bestaande Jumbo op het Molenplein. Een en ander is inmiddels gerealiseerd. Tegelijkertijd is het bestaande parkeerterrein aan het Molenplein opgeknapt en verbeterd. Ook verwijzen wij naar de planvorming voor de bouw van een nieuwe parkeergarage op het Burgemeester Kuperusplein en de nieuwbouw ten behoeve van Albert Heijn.

Ook worden maatregelen getroffen voor kwalitatieve verbeteringen in de inrichting van het openbaar gebied. In dat verband verwijzen wij naar de besluitvorming rond de integrale centrumvisie en de daarbij behorende investeringen om de aantrekkelijkheid van het centrum te verhogen.

Met de maatregelen uit het bestemmingsplan wordt coherent en systematisch gehandeld om de nagestreefde doelen te bereiken. Het pakket aan maatregelen, waaronder dit bestemmingsplan, draagt zinnig bij om de nagestreefde doelen te bereiken. Bovendien gaan deze maatregelen niet verder dan nodig om de nagestreefde doelen te bereiken en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk.

Tot slot merken wij op dat het beperken van de mogelijkheden voor het uitoefenen van detailhandel die essentieel zijn voor het functioneren van centrumgebieden, waaronder supermarkten, in het algemeen geschikt wordt bevonden om de genoemde doelen te bereiken.

Risico's of kanttekeningen

Voor de vestiging van een supermarkt op dit adres is door de eigenaar eerder al een verzoek ingediend om van het bestemmingsplan af te wijken. Dat verzoek is afgewezen omdat het niet past in detailhandelsbeleid van de gemeente. Nadat het bezwaarschrift tegen dit besluit door het college ongegrond is verklaard, heeft de eigenaar beroep bij de rechtbank ingediend. Dit beroep loopt nog. Tussen deze beide zaken bestaat dus een uitdrukkelijk verband.

Sinds de Appingedam-uitspraak van de Raad van State (uitspraak van 24 juli 2019, [RVS:2019:2569](#)) is duidelijk dat bestemmingsplannen die beperkingen stellen in de uitoefening van detailhandel, moeten voldoen aan de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn van de EU daaraan stelt. De casus in deze uitspraak verschilt overigens enigszins van de situatie die nu hier aan de orde is. In het geval van Appingedam ging over de vraag of de gemeenteraad terecht de detailhandel in mode, luxe artikelen en dagelijkse goederen had uitgesloten op een terrein buiten het centrum. Het ging daarbij om beroep tegen een vastgesteld bestemmingsplan.

Communicatie en participatie

Varensa BV wordt geïnformeerd over het raadsbesluit

Financiën

Niet van toepassing

Bijlagen

Bijlage 1: het verzoek van RetailPlan BV namens Varensa BV om het bestemmingsplan Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien;

Bijlage 2: uittreksel van het bestemmingsplan Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase;

Bijlage 3: Integrale Detailhandelsvisie 2011