gemeente Brunssum

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d. : 6 november 2023
Registratiekenmerk : 202352177
Gemeentebladnr. : 2023/96 (tweede versie)
Afdeling opsteller : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Naam opsteller : [redacted]
Bereikbaar onder [redacted]
Portefeuillehouder : Jaimy van Dijk
Raadsvergadering d.d. : 12 december 2023
Uiterlijke datum : In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 dient de beheersverordening uiterlijk in de raadsvergadering van 12 december 2023 te zijn vastgesteld en voor 1 januari 2024 te zijn bekend gemaakt.

Aan de raad,

1. **Onderwerp**
   Vaststelling facetbeheersverordening aanpak plancapaciteit detailhandel Brunssum

2. **Uitgangssituatie (WAAROM?)**

a. Aanleiding

De gemeenten in Zuid-Limburg hebben allen eind 2017 de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (hierna: SVREZL) vastgesteld als kaderstellend beleid voor, onder meer, detailhandelsontwikkelingen. Eén van de speerpunten in het SVREZL-beleid is om de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters stap-voor-stap terug te dringen, met als doel om daarmee – naar de toekomst toe – de regionale winkelstructuur te versterken als bronpunten van leefbaarheid, ondernemerschap en voorzieningen.

Het terugdringen van deze ongewenste planvoorraad kan alleen middels aanpassing van de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Omdat dit verschillende juridische instrumenten zijn, dienen ook ten aanzien van het onderwerp detailhandel een nieuw facetbestemmingsplan en een nieuwe facetbeheersverordening te worden opgesteld. Ten aanzien van het facetbestemmingsplan merken wij op dat dit een andere route volgt dan de facetbeheersverordening. Aan uw raad zal in de eerste helft van 2024 het facetbestemmingsplan ter vaststelling worden aangeboden.

In het navolgende gaan wij in op de facetbeheersverordening.

De voorliggende beheersverordening 'Aanpak Plancapaciteit Detailhandel' is een belangrijke stap die vijf Parkstadgemeenten gezamenlijk zetten in het terugdringen van de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters. De gemeenten Landgraaf en Kerkrade doen niet mee aan dit project omdat in deze gemeenten bijna geen ongewenste planvoorraad aanwezig is die op grond van de SVREZL aan de markt kan worden onttrokken. De planvoorraad die wel ongewenst is, is in eigendom van de gemeenten en zal niet meer voor detailhandel worden gebruikt.

Er is gekozen om bij het opstellen van de beheersverordening te focussen op de bedrijventerreinen (bestemmingen 'bedrijf' en 'bedrijventerrein') omdat op die locaties beleidsmatig al geruime tijd kenbaar is dat detailhandel daar ongewenst is.

De verordening is een uitwerking van de SVREZL, het Uitvoeringsprogramma Retail (2019-2025) en de themalijn 'Voorzieningen (retail)' in de Regio Deal Parkstad Limburg. Het stuk is tot stand gekomen onder regie van de bestuurscommissies Economie & Toerisme en Ruimte & Mobiliteit van Stadsregio Parkstad Limburg en in samenwerking met de gemeenten.

Deze beheersverordening bestaat uit drie delen: een verbeelding, regels en een toelichting. De verbeelding (kaartbeeld) omvat alle locaties waar detailhandel op een ongewenste locatie gevestigd kan worden. In de

regels is het detailhandelsbeleid juridisch - planologisch verankerd. De verbeelding en regels vormen tezamen het bindende deel van de beheersverordening. In de toelichting worden onder andere de keuzes die in de beheersverordening worden gemaakt nader gemotiveerd en verantwoord. Het plan is in de basis voor iedere Parkstadgemeente gelijk, maar de verbeelding en de toelichting zijn uiteraard toegespitst op iedere afzonderlijke gemeente.

b. Huidige situatie/probleemstelling
Uw raad wordt gevraagd om de facetbeheersverordening vast te stellen, zodat in lijn met de andere Parkstadgemeenten, ongewenste planvoorraad voor wat betreft detailhandel kan worden verminderd.

3. Gewenste situatie (WAT?

a. Wat willen we bereiken?
Het vaststellen van de facetbeheersverordening aanpak plancapaciteit detailhandel Brunssum.

b. Kaders

1. eerdere besluitvorming (BBV nr.) n.v.t.
2. traject tot dusverre: zie onder kopje "aanleiding".
3. rol/ bevoegdheden college van B en W: de raad is het orgaan dat de facetbeheersverordening dient vast te stellen. Het college adviseert de raad dit, conform de lijn die door Parkstad is ingezet, te doen.
4. algemene beleidskaders (landelijk/ provinciaal/ lokaal): SVREZL en artikel 3.38 Wro.
5. past het voorstel in de strategische visie/ relatie met uitvoeringsagenda? Ja.
6. relatie met programmabegroting/ financiële gevolgen: er zijn geen financiële gevolgen: Parkstad betaalt de kosten die gemoeid zijn met deze procedure.

c. Argumenten en overwegingen

<u>Facetbeheersverordening</u>

De beheersverordening is in opdracht van de stadsregio Parkstad opgesteld door BRO, in afstemming met een vertegenwoordiging van ambtenaren van de gemeenten en de programma's Economie en Ruimte van de stadsregio. Bij de totstandkoming van een eerder concept is tevens juridisch advies ingewonnen bij Hekkelman Advocaten en is de inhoud afgestemd met de ambtelijke overleggen Economie en Ruimte.

Een facetbeheersverordening, ook wel "paraplubeheersverordening" genoemd, is een beheersverordening waarbij de op dat moment geldende beheersverordening na de herziening van kracht blijft. Bij dit soort plannen gaat het vaak om een kleine correctie van een bestemming of van een bepaling. Het kan ook gaan om een aspect waarbij meerdere bestemmingsplannen of beheersverordeningen tegelijkertijd worden herzien. Ten aanzien van het onderwerp dat de facetbeheersverordening nader regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende beheersverordeningen te vervallen of gaan gelden als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels. De onderhavige facetbeheersverordening grijpt alleen in op de planologisch bestaande, maar nog niet benutte, detailhandelsmogelijkheden. Overige bestemmingen en gebruiksmogelijkheden blijven dan ook gehandhaafd. De onderliggende beheersverordeningen blijven ook gewoon gelden, met dien verstande dat er voor de detailhandelsmogelijkheden een aanpassing in de regeling (gebruiksmogelijkheden) wordt gedaan.

De beheersverordening *Aanpak plancapaciteit detailhandel Brunssum* heeft betrekking op de vigerende beheersverordeningen, waarvan de gronden zijn aangeduid op de verbeelding bij dit plan.

Onder detailhandel wordt in deze facetbeheersverordening verstaan:

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of (af)leveren van goederen aan diegenen die deze goederen kopen voor gebruik en/of verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van beroeps- of bedrijfsactiviteiten.

De facetbeheersverordening regelt dat de hierboven genoemde definitie van detailhandel in alle geldende beheersverordeningen wordt overgenomen (artikel 3.1).

De concrete aanpassing van het gebruik wordt als volgt geregeld (artikel 3.2):

Aan de beheersverordeningen als bedoeld in artikel 1 worden de volgende bepalingen toegevoegd:

a. *ter plaatse van de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is detailhandel uitgesloten;*
b. *het gebruik van de gronden en/of bouwwerken voor detailhandel binnen de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is verboden.*
c. *In afwijking van het bepaalde onder a en b is toegestaan:*
    1. *Bestaand legaal gebruik*
    2. *Detailhandel in volumineuze goederen*

Daarnaast wordt er een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om ondergeschikte, productiegebonden detailhandel toe te staan. Deze afwijkingsbevoegdheid luidt als volgt (artikel 3.3):

Aan de beheersverordeningen als bedoeld in artikel 1 wordt de volgende bepaling toegevoegd:

Burgemeester en wethouders kunnen binnenplans afwijken voor het toestaan van ondergeschikte productiegebonden detailhandel, mits:

a. dit passend is in de structuur van het voorzieningenniveau;

b. de parkeerbalans in de directe omgeving niet onevenredig nadelig wordt beïnvloed of kan worden beïnvloed, en;

c. de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad;

d. de productiegebonden detailhandel maximaal 10% van het vloeroppervlak per bedrijf bedraagt, tot een maximum van 100 m2 per bedrijf.

<u>Dienstenrichtlijn</u>

Aangezien de facetbeheersverordening de vestigingsmogelijkheden van detailhandel beperkt, dient volgens vaste Afdelingsrechtspraak beoordeeld te worden of voldaan wordt aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijnonderbouwing, opgesteld door BRO, is te vinden als bijlage van de facetbeheersverordening.

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners in de Europese Unie zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of tijdelijk diensten kunnen verrichten. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

- Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- 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. Dit evenredigheid vraagt om een onderbouwing met specifieke gegevens.

In het rapport wordt geconcludeerd dat de facetbestemmingsplannen en facetbeheersverordeningen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig is. Voor de volledigheid van de conclusie wordt verwezen naar paragraaf 1.2 (pagina's 4 en 5) van de Dienstenrichtlijnonderbouwing (als onderdeel van de toelichting behorende bij de facetbeheersverordening).

gemeente Brunssum

Inspraak

Voor de vaststelling van een facetbeheersverordening (art. 3.38 Wro) dient een andere procedure te worden gevolgd dan voor de vaststelling van een facetbestemmingsplan (art. 3.8 Wro). Voor de vaststelling van de facetbeheersverordening dient de reguliere procedure tot vaststelling van een verordening te worden gevolgd. Dit betekent in dit geval dat de inspraakverordening van toepassing is.
Voor deze facetbeheersverordening is er echter voor gekozen om de beheersverordening niet voor de inspraakmogelijkheid ter inzage te leggen. De reden hiervoor is dat van 10 juni tot en met 22 juli 2022 het voorontwerpfacetbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen. In dit voorontwerp zijn de locaties die vallen onder de huidige facetbeheersverordening meegenomen. Hierop zijn geen reacties ingediend.
Na de terinzagelegging is gebleken dat het juridisch niet mogelijk is om voor de locaties waar nu een beheersverordening van toepassing is, een facetbestemmingsplan vast te laten stellen. Hierop is contact gezocht met BRO en zijn er voor Brunssum 2 plannen gemaakt: een facetbestemmingsplan voor de locaties waar nu bestemmingsplannen voor gelden en een facetbeheersverordening voor de locaties waar nu beheersverordeningen voor gelden. Inhoudelijk zijn beide plannen gelijk, alleen het instrument en bijbehorende procedure tot vaststelling verschillen van elkaar.

Hoewel strikt formeel dus geen inspraak is gegeven op de facetbeheersverordening als instrument, hebben geïnteresseerden en belanghebbenden wel kennis kunnen nemen van de inhoud van de beheersverordening, omdat deze gelijk is aan de inhoud van het (voorontwerp)facetbestemmingsplan. Wij zijn van mening, dat het belang van een tijdige vaststelling van de facetbeheersverordening (en daarmee het gelijk optrekken met de overige Parkstadgemeenten) zwaarder weegt dan het belang dat is gediend met het opnieuw aanbieden van de facetbeheersverordening voor de inspraak.

Voorzienbaarheid

Het vastgestelde en bekendgemaakte beleid dat is vastgelegd in de Retailstructuurvisie, de SVREZL en het Uitvoeringsprogramma bevat geen concreet beleid om de detailhandelsfunctie in bepaalde gebieden of op bepaalde locaties weg te bestemmen. Voor zover het beleid aanzetten bevat voor daarop gericht beleid, zijn deze onvoldoende concreet. Op basis van het geldende beleid zal bij het wegbestemmen van de detailhandelsfunctie in bepaalde gebieden of op bepaalde locaties daarom geen voorzienbaarheid tegengeworpen kunnen worden.

Doordat er eerst een voorontwerp facetbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen (waar de locaties, waar de beheersverordening van toepassing op is, onderdeel van uitmaakten), is er vanaf de terinzagelegging concreet (op adresniveau) voorzienbaarheid gecreëerd. Het voorontwerp facetbestemmingsplan heeft van 10 juni tot en met 22 juli 2022 ter inzage gelegen. In Brunssum zijn geen reacties ontvangen.

Tussen de voorontwerpprocedures en het huidige moment hebben pandeigenaren daarnaast ook de mogelijkheid gehad om (alsnog) een concrete poging te ondernemen om de op dit moment niet-benutte detailhandelsmogelijkheden te realiseren. Dit is, zover bekend, niet gebeurd. Het is op dit moment echter niet geheel uit te sluiten dat er een mogelijk risico op planschade is bij vaststelling van het definitieve facetbestemmingsplan (door de gemeenteraden, in 2024) of de thans ter besluitvorming voorliggende facetbeheersverordening. De gebruiksmogelijkheden van bestaande panden worden immers verminderd.

Gelet op het feit dat er in Brunssum geen reacties zijn ingekomen in de voorontwerpprocedure en gelet op het feit dat er geen pandeigenaren zijn geweest die concreet gepoogd hebben om na de voorontwerpprocedure detailhandel te realiseren, achten wij de kans op (planschade)risico's klein.

Verbeelding

De verbeelding maakt onderdeel uit van de facetbeheersverordening en geeft concreet aan op welke bestemmingen het plan betrekking heeft. Op de in deze verbeelding aangeduide locaties is momenteel dus sprake van een bestemming 'bedrijf' of 'bedrijventerrein' waarop planologische mogelijkheden voor

detailhandel zijn. Deze detailhandelsmogelijkheden worden met deze facetbeheersverordening uit de onderliggende beheersverordeningen verwijderd.

Terinzagelegging

De facetbeheersverordening wordt na besluitvorming door uw raad op basis van de wet 6 weken ter inzage gelegd.

Vervolgtraject

Per 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Onder de Omgevingswet kunnen geen (facet)bestemmingsplannen of (facet)beheersverordeningen meer ter inzage worden gelegd, maar dient het omgevingsplan te worden gewijzigd. Dat is een andere procedure. Omdat onder de Omgevingswet de juridische figuur van de beheersverordening niet terugkeert, dient deze uiterlijk 31 december 2023 door uw raad te zijn vastgesteld en bekend te zijn gemaakt.

d. Opties en keuze
Uw raad heeft de keuze om de beheersverordening niet vast te stellen, maar dan wijkt de gemeente Brunssum af van de lijn die Parkstadbreed wordt gevolgd. Dit heeft het ongewenste effect dat gegadigden die nog detailhandellocaties zoeken en die bij andere gemeenten geen mogelijkheden meer krijgen, naar Brunssum kunnen komen voor locaties waarvan vaststaat dat het onwenselijk is dat daar detailhandel wordt gevestigd.

Het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester Secretaris

gemeente Brunssum

Raadsbesluit

Gemeentebladnr. : 2023/96
Afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed
Registratiekenmerk : 202352177

De raad van de gemeente Brunssum gemeentebladnummer 2023/96;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 6 november 2023, afdeling Ruimtelijke ontwikkeling en vastgoed;

Gelet op het bepaalde in artikel 3.38 Wet ruimtelijke ordening;

Besluit:
Vast te stellen facetbeheersverordening "Aanpak plancapaciteit detailhandel Brunssum", met de IMRO-codering NL.IMRO.0899.BVO81011-VA01, conform bijbehorende verbeelding, regels en toelichting (tweede versie).

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 12 december 2023

De Raad vernoemd,

Voorzitter

[redacted]

Griffier

[redacted]