

Startnotitie 'Visie op Retail & Horeca'

Versie (concept): 28-01-2020

Aanleiding

De Integrale detailhandelsvisie gemeente Heerenveen is door de gemeenteraad vastgesteld op 7 maart 2011. Deze visie is destijds opgesteld voor de oude gemeente Heerenveen. Gemeente Boarnsterhim kende geen detailhandelsbeleid voor Akkrum en Aldeboarn, afgezien van de regelingen die in de betreffende bestemmingsplannen zijn opgenomen voor detailhandel. Horeca vormt samen met retail een belangrijke drager voor het (economisch) functioneren van winkelcentra. Ook voor de Horecanota (vastgesteld in 2002, en doorvertaald in de Structuurvisie Heerenveen Centrum-Breed, vastgesteld in 2011) geldt dat deze inmiddels sterk is verouderd en stamt uit de tijd van voor de herindeling. Voorgaande pleit ervoor om een nieuwe (gemeentebrede) visie op te stellen. Dit komt ook voort uit het recent vastgestelde Economisch beleid 2020-2030 'Werken voor Heerenveen' en sluit aan bij de uitdaging 'Bruisende, vitale kernen en een ondernemend buitengebied' (raadsbesluit 25 november 2019).

Kaders voor ontwikkeling

Het vastleggen van actuele kaders over hoe we omgaan met detailhandel en horeca is van groot belang om de verschillende winkelcentra in onze gemeente toekomstbestendig te maken. Niet alleen de fysieke uitstraling, bereikbaarheid en het (economisch) functioneren van winkelgebieden, maar ook de profilering van winkelgebieden is hierbij van belang. Samenwerking tussen (centrum)ondernemers onderling én met vastgoedpartijen, culturele instellingen en de gemeente zijn daarbij van groot belang om winkelgebieden toekomstbestendig te maken. Actuele kaders zijn daarnaast van belang voor de beoordeling van vergunningaanvragen.

Trends en ontwikkelingen

Naast de groei van het online shoppen is een belangrijke trend binnen winkel- en centrumgebieden bijvoorbeeld dat horeca en blurring (branchevervaging) een steeds belangrijker rol spelen als onderdeel van de beleving van een winkelgebied. Gezien alle trends en ontwikkelingen in de retailsector is een actualisatie van belang.

Friese Retailaanpak

Op 29 oktober 2019 heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân de Subsidieregeling Friese Retailaanpak vastgesteld. Doel van deze regeling is om winkelgebieden in de provincie Fryslân meer toekomstbestendig en aantrekkelijk te maken voor bezoekers. Om in kaart te brengen hoe winkelgebieden functioneren is een sterkte-zwakke analyse uitgevoerd door de provincie onder 71 Friese winkelgebieden, waaronder zes winkelgebieden in onze gemeente. Hierin is o.a. het advies gegeven om een actuele detailhandelsvisie voor de hele gemeente op te stellen gezien alle nieuwe ontwikkelingen die er spelen binnen deze sector. Voor visievorming wordt door de provincie geen subsidie beschikbaar gesteld; de subsidieregeling richt zich op versterken van ondernemerschap, samenwerking, profilering en uitstraling van winkelgebieden. Op 27 januari 2020 heeft de gemeenteraad besloten om als gemeente hiervoor cofinanciering beschikbaar te stellen, ter ondersteuning van ondernemersinitiatieven in Heerenveen Centrum en de centrumgebieden van Akkrum én Jubbega.

Centrumprocessen

Verder lopen er op dit moment diverse centrumprocessen, waaronder het vervolg op de participatietrajecten G1000, de G20 voor het centrum van Heerenveen en een centrumproces in Jubbega. Ook voor Akkrum zijn gesprekken gaande om op korte termijn een soortgelijk proces op te starten met ondernemers en inwoners.

Juridische context

Tegelijkertijd hebben we te maken met diverse gerechtelijke uitspraken (casus Appingedam, Dienstenrichtlijn, zie persbericht Raad van State in bijlage 1) die vragen om een herijking van het huidige detailhandelsbeleid. Uitgangspunt van de Europese Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners zich in principe vrij moeten kunnen vestigen. Dit geldt ook voor detailhandel en horeca. In het kort betekent de uitspraak dat gemeenten alleen onder bepaalde voorwaarden een brancheringsregeling mogen opnemen om bepaalde typen winkels op perifere locaties al dan niet toe te laten. De nieuwvestiging van bijvoorbeeld reguliere detailhandel kan buiten het centrum van Heerenveen alleen worden tegenhouden, mits goed genoeg onderbouwd is dat deze nieuwvestiging ervoor zou zorgen dat het centrumgebied minder aantrekkelijk en minder leefbaar wordt. Onderbouwing hiervan is aan de hand van een analyse met specifieke gegevens over onze gemeente. Deze gerechtelijke uitspraken maken dat we expertise van buiten inzetten om in beeld te brengen wat de consequenties zijn van de Appingedam-casus voor onze gemeente en om advies over de wijze waarop we met branchering moeten omgaan.

Deze startnotitie schetst de dilemma's waar we in de praktijk tegenaan lopen, het proces en het budget. Daarnaast doen we een voorstel voor participatie: de wijze waarop de gemeenteraad en ondernemers worden betrokken bij het opstellen van de nieuwe visie op Retail en Horeca en de uitwerking hiervan in concrete opgaven c.q. acties. Tot slot is de planning opgenomen om te komen tot een nieuwe visie.

Dilemma's

In de praktijk lopen we tegen diverse dilemma's aan, hoe gaan we hiermee om? De dilemma's zijn onder te verdelen in een aantal aandachtspunten:

Samenwerking:

- Hoe stimuleren we samenwerking in de retail- en horecasector?
- Hoe werken we samen met de ondernemers en hoe vullen we het accountmanagement in richting (centrum)ondernemers in retail- en horecasector?

Innovatie en versterken ondernemerschap:

- Hoe stimuleren we innovatie en nieuwe concepten/formules? Wat is onze rol?
- Hoe stimuleren/ondersteunen we startende ondernemers?
- Hoe stimuleren we professionalisering van ondernemers?

Profilering:

- Wat is het DNA van winkelgebieden en hoe zetten we dit in voor de verdere profilering?;
- Hoe definiëren we de verschillende vormen van detailhandel (perifere (PDV) en volumineuze detailhandel) en hoe bakenen we dit af (branchebeperking, omvang en winkelgebied)?
- hoe staan we tegenover verschillende vormen van horeca, in relatie met de huidige concentratiegebieden en daarbuiten (aanloopstraten, overige kernen en buitengebied)?

Fysiek ruimtelijke aspecten:

- Wat is de ontwikkelpotentie per kern, winkelgebied, pdv-locatie Heerenveen en het buitengebied voor retail- en horecavoorzieningen?
- Hoe en in welke mate maken we winkel-/centrumgebieden compacter (leegstandsproblematiek, transformatie, ontwikkelingsruimte voor horeca)?;
- hoe geven we invulling aan leegstaande panden om onze centrum-/winkelgebieden aantrekkelijk te houden?
- Hoe geven we invulling aan de aanloopstraten?

Overige aandachtspunten:

- Hoe kunnen we aantallen bezoekers en herkomst monitoren? Dit is met name van belang voor Heerenveen-centrum: meten is weten!;
- kaders voor (financiële) instrumenten e.d.

Voorbereidende fase: Verzamelen gegevens en analyse

Als voorbereiding op de nieuwe visie is de analyse-/onderzoeksfase inmiddels gestart. Gezien de recente gerechtelijke uitspraken (Appingedam) is het van belang om in te zetten op een cijfermatige analyse en onderzoek, specifiek voor het winkel- en horeca-aanbod in de gemeente Heerenveen. Expertise van buiten is ingezet om dit in beeld te brengen. De uitgezette opdracht is tweeledig. Enerzijds gericht op het in beeld brengen van alle feiten en cijfers, trends en ontwikkelingen. Anderzijds op het formuleren van aanbevelingen c.q. een advies voor de toekomst. Gebruikmakend van bestaande informatiebronnen (provinciale koopstromenonderzoek/SWOT-analyse), wordt deze informatie omgezet naar een advies voor opgaven voor de toekomst. De resultaten/aanbevelingen moeten voldoende inzicht bieden om de juiste (Appingedam-'proof') beleidskeuzes te maken, rekening houdend met de eerder geschetste dilemma's en de impact en consequenties van de gerechtelijke uitspraken.

De Risico-inventarisatie Dienstenrichtlijn (RiDr) is een handreiking, die praktische handvatten biedt voor de interpretatie van de dienstenrichtlijn in beleid en ruimtelijke plannen. Deze handreiking biedt handvatten voor analyse van de geldende

bestemmingsplannen op vestigingsbeperkingen, specifiek voor detailhandel en horeca. Uitgangspunt van de Europese Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners zich in principe vrij moeten kunnen vestigen. Dit geldt ook voor detailhandel en horeca. Vestigingsbeperkingen, zoals vaak opgenomen in bestemmingsplannen, zijn slechts onder voorwaarden mogelijk (artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn). Bij het formuleren van beleid is het van belang om met deze voorwaarden rekening te houden. Deze risico-inventarisatie maakt eveneens deel uit van de analyse/onderzoeksfase als voorbereiding voor c.q. onderbouwing van de visie en de vertaling hiervan in de ruimtelijke plannen voor onze gemeente (op termijn: omgevingsplan).

Vervolgproces

Op basis van de onderzoeksresultaten, een vraag- en aanbodanalyse, trends en ontwikkelingen (WAAROM), ligt er een advies/aanbeveling van extern bureau voor visie op detailhandel en horeca (opgaven, scenario's). Het voorstel is om dit advies/deze aanbevelingen te vertalen in een eigen, Heerenveense visie (HOE) en deze vervolgens uit te werken in concrete opgaven/acties (WAT).

Bouwstenen hiervoor komen mede voort uit de recent vastgestelde centrumvisie 'Heerenveen: ook 'n Gouden Plak', aangevuld met de uitkomsten van de lopende centrumprocessen in Akkrum en Jubbega.

Tot slot volgt het formele besluitvormingstraject bestaande uit vaststelling in college, gemeenteraad en het informeren van de stakeholders.



Rol van de gemeenteraad

Na instemming met voorliggende startnotitie is het voorstel om in overleg met de Griffie/gemeenteraad te bepalen welke (inhoudelijke) rol de gemeenteraad wil vervullen bij het opstellen van de nieuwe visie en het uitvoeringsprogramma. We denken hierbij bijvoorbeeld aan een informele sessie (voorlopig gepland op 14 mei 2020 in overleg met de griffie).

Uiteindelijk stelt de gemeenteraad de definitieve visie vast.

Participatie en communicatie

Het voorstel is om bij het opstellen van de nieuwe visie de belangrijke stakeholders (ondernemersverenigingen) uit de gemeente te betrekken:

- CPH/HOV centrumondernemers Heerenveen en de centrummanager;
- Heerenveen 'n Gouden Plak (regiomarketingorganisatie);
- Koninklijke Horeca Nederland (KHN), horecaondernemers afdeling Heerenveen;
- OKH, Ondernemerskring Heerenveen;
- VOAN (Verenigde Ondernemers Akkrum-Nes);
- Ondernemersvereniging HNI (Jubbega-Hoornsterzwaag);
- Ondernemersvereniging ONMKB (Oudehorne, Nieuwehorne, Mildam, Katlijk en Bontebok);
- Ondernemersvereniging De Knipe;
- Ondernemersvereniging Bornego (Aldeboarn);
- Ondernemersvereniging De Streek.

Recent zijn er uitgebreide participatie-trajecten georganiseerd rondom de centrumvisie in Heerenveen (G1000/G20) en bijvoorbeeld de Omgevingsvisie. De uitkomsten van deze trajecten maken deel uit van dit proces. Dit geldt ook voor de nog lopende centrumprocessen in Jubbega en Akkrum. Het voorstel is daarom om het participatietraject compact en informeel te houden: (ambtelijk) input ophalen bij de ondernemersverenigingen en vervolgens, zoals eerder aangegeven, in overleg met de griffie bepalen hoe en in welke vorm de gemeenteraad betrokken wil zijn.

Financieel

Binnen de huidige budgetruimte (algemeen budget SEB/economisch beleid) is er voldoende ruimte om de kosten (ca 16.500 euro) te kunnen dragen voor het inschakelen van externe expertise.

Na vaststelling van het beleid en uitvoeringsprogramma worden de financiële gevolgen opgenomen in de perspectiefnota.

Planning

Onderstaand een planningsoverzicht van de processtappen om te komen tot een nieuwe visie en bijbehorende opgaven/acties:

WAT	WANNEER
Uitzetten offertezoek	Half december 2019 (afgerond)
Opdrachtverstrekking	Begin februari 2020 (afgerond)
Startnotitie behandelen in college	11 februari 2020
Startnotitie vaststellen in Gemeenteraad	(cie. 9 maart) 23 maart 2020
Eerste resultaten opdracht (analyse, trends en ontwikkelingen)	Eind april 2020
Start visie en formuleren opgaven	April/mei 2020
Belangrijkste stakeholders betrekken	Mei/juni 2020
Raadscommissie betrekken	Mei/juni 2020 (voorlopig gepland op 14 mei 2020)
Visie, opgaven/acties verder uitwerken	Juli t/m september 2020
Vaststellen visie en acties/uitvoeringsprogramma	Oktober/november 2020

Bijlage 1 Persbericht Raad van State

Appingedam mag reguliere winkels weren van winkelgebied voor grote artikelen

Gepubliceerd op 24 juli 2019

De gemeente Appingedam mag reguliere ('normale') detailhandel weren van het Woonplein aan de rand van de stad. Het is toegestaan dat de gemeente daar alleen detailhandel in omvangrijke artikelen toelaat. Dat staat in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van vandaag (24 juli 2019). De uitspraak is het sluitstuk van een lange juridische procedure over het bestemmingsplan 'Stad Appingedam'.

Aanleiding

Het bestemmingsplan heeft betrekking op het Woonplein aan de Farmsumerweg, aan de rand van Appingedam. Het Woonplein is een winkelgebied voor alleen maar omvangrijke detailhandel, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. Dat heeft de gemeenteraad als zogenoemde brancheringsregeling in het bestemmingsplan vastgelegd. De gemeente wil daar geen reguliere detailhandel toelaten. Deze brancheringsregels moeten voorkomen dat in het stadscentrum leegstand ontstaat. De eigenaar van een winkelpand op het Woonplein wil de bovenverdieping verhuren aan een schoenen- en kledingwinkel. Dat staat het bestemmingsplan niet toe, omdat dit reguliere detailhandel is. Daarom kwam deze eigenaar tegen de brancheringsregels in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Oordeel Hof van Justitie in Luxemburg

In januari 2016 stelde de Afdeling bestuursrechtspraak het Hof van Justitie in Luxemburg zogenoemde [prejudiciële vragen](#) om na te gaan of deze aanpak van de gemeente wel mag van de Europese Dienstenrichtlijn. Het Hof van Justitie oordeelde in januari 2018 dat de Dienstenrichtlijn zich niet per se verzet tegen zo'n regeling. Wel moet zo'n regeling dan aan een aantal voorwaarden voldoen: de regeling moet noodzakelijk zijn en ook evenredig, niet verder gaan dan nodig.

Meer onderbouwing van gemeente nodig

In juni 2018 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in een [tussenuitspraak](#) dat de gemeenteraad wel had aangetoond dat de regeling noodzakelijk is, maar niet goed genoeg had onderbouwd dat het toestaan van reguliere detailhandel op het Woonplein ervoor zou zorgen dat het centrumgebied minder aantrekkelijk en leefbaar wordt. Dat had moeten worden onderbouwd "aan de hand van een analyse met specifieke gegevens". Die analyse ontbrak, en daarom was niet duidelijk of de brancheringsregels van Appingedam wel evenredig waren, dat wil zeggen: effectief en niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken. De gemeenteraad kreeg van de Afdeling bestuursrechtspraak een half jaar de tijd om dat alsnog uit te leggen, of een andere regeling te treffen.

Nadere uitleg wel in orde

Naar aanleiding van de uitspraak van juni 2018 heeft de gemeente Appingedam deskundigen onderzoek laten doen naar de gevolgen van het verbieden van reguliere detailhandel op het Woonplein. In de uitspraak van vandaag oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de gemeente met dat onderzoek aannemelijk heeft gemaakt dat de brancheringsregels effectief zijn voor de situatie in Appingedam, en niet verder gaan dan nodig is om te voorkomen dat het stadscentrum minder leefbaar wordt door toenemende leegstand. Als meer ruimte zou worden geboden voor reguliere detailhandel op het Woonplein, kan dat leiden tot het vertrek van publiekstrekkingen in het centrum. De leefbaarheid en vitaliteit van het centrum zou daardoor onder druk komen. Daarom zijn de regels om reguliere detailhandel op het Woonplein te voorkomen aanvaardbaar en blijven die in stand. De procedure over het bestemmingsplan 'Stad Appingedam' is daarmee afgerond, zes jaar na vaststelling van het bestemmingsplan.

Lees hier de volledige uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak met zaaknummer 201309296/6.