

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Doelman, Steven

Kenmerk

Z.22.367105 / D.22.1540540

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Besluit op bezwaar tegen de weigering het bestemmingsplan 2e en 3e fase Skoatterwâld aan te passen (Domela Nieuwenhuisweg 1 Heerenveen)

Onderwerp

Bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad van 26 oktober 2021 om het bestemmingsplan 'Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase' niet aan te passen (Domela Nieuwenhuisweg 1 Heerenveen)

Voorgesteld besluit

Met overneming van het advies van de commissie bezwaarschriften, het bezwaarschrift tegen de afwijzing om het bestemmingsplan 'Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase' te herzien, ongegrond verklaren en het bestreden besluit in stand laten.

Inleiding

Bij brief van 3 augustus 2021 heeft RetailPlan BV (verder: RetailPlan) uw raad gevraagd om artikel 4 van de regels van het bestemmingsplan 'Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase' te wijzigen (**bijlage 1**). In dit artikel is bepaald dat op het adres Domela Nieuwenhuisweg 1 in Heerenveen alleen detailhandel in de vorm van een bouwmarkt en een tuincentrum is toegestaan. Aanleiding voor het verzoek is de aankondiging dat de Integrale Detailhandelsvisie 2011 wordt herzien. Aanvrager verwacht dat in het nieuwe beleid de beperkingen op dit adres ten aanzien van detailhandel komen te vervallen. Bovendien zijn deze beperkingen in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn. RetailPlan BV wil de aanwezige bebouwing gebruiken voor perifere detailhandel waar zij expliciet ook supermarkten onder verstaat.

Op 26 oktober 2021 heeft uw raad besloten om dit verzoek te weigeren (**bijlage 2**). Tegen dit besluit heeft Retailplan bij brief van 25 november, ontvangen op 26 november, bezwaar aangetekend (**bijlage 3**). In dit bezwaarschrift worden een aantal argumenten aangevoerd waarom u ten onrechte het verzoek zou hebben afgewezen.

Het bezwaarschrift is ter advisering voorgelegd aan de commissie bezwaarschriften (verder: commissie). De commissie heeft het bezwaar behandeld in haar zitting van 14 februari 2022 en heeft op 1 april 2022 advies uitgebracht (**bijlage 4**). In haar advies is de commissie vooral ingegaan op de argumenten die betrekking hebben op de Dienstenrichtlijn. Ook heeft de commissie de inhoud van de Visie Detailhandel en Horeca, vastgesteld door uw raad op 27 januari 2022 in haar advies betrokken. In haar advies is de commissie tot de conclusie gekomen dat de doelen die aan de planregeling ten grondslag liggen een dwingende reden van algemeen belang vormen. Aan de eis van noodzakelijkheid, zoals deze is neergelegd in artikel 15, derde lid, sub b, Dienstenrichtlijn, wordt daarom voldaan. Ook heeft de commissie vastgesteld dat uw raad redelijkerwijs heeft kunnen constateren dat de branchering niet verder gaat dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken, terwijl dat doel ook niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

De commissie is ook van mening dat aan het besluit van 26 oktober 2021 ten onrechte geen analyse met specifieke gegevens ten grondslag is gelegd. De commissie is echter van oordeel dat in de beslissing op bezwaar het geconstateerde gebrek hersteld kan en dient te worden. Ervan uitgaande dat de motivering zal worden aangevuld, is de commissie van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven. De commissie adviseert daarom de motivering van het besluit aan te vullen en het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

Beoogd effect

Het besluit van de gemeenteraad van 26 oktober 2021 waarbij is geweigerd om het bestemmingsplan 'Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase' te herzien, is heroverwogen. Er is ook een besluit genomen om het bezwaarschrift waarbij het bezwaar ongegrond is verklaard en het besluit van 26 oktober 2021 in stand is gelaten.

Argumenten

Met overneming van het advies van de commissie bezwaarschriften, het bezwaarschrift tegen de afwijzing om het bestemmingsplan 'Heerenveen 2e en 3e fase Skoatterwâld' te herzien, ongegrond verklaren en het bestreden besluit in stand laten.

De commissie heeft terecht vastgesteld dat uw besluit van 26 oktober 2021 niet gebaseerd is op een cijfermatige analyse. Om aan dit gebrek tegemoet te komen, hebben wij adviesbureau Seinpost BV uit Den Bosch opdracht verstrekt om een cijfermatige analyse uit te voeren. Uit deze analyse **(bijlage 5)** komt naar voren dat:

- het toestaan van een supermarkt in Skoatterwâld niet in overeenstemming is met doelen van de Visie Detailhandel en Horeca (verder: visie 2022) die u op 27 januari 2022 heeft vastgesteld;
- het niet toestaan van een supermarkt in Skoatterwâld dwingende redenen van algemeen belang dient, waarmee wordt voldaan aan de eis van noodzakelijkheid (art 15, derde lid, sub b van de Dienstenrichtlijn);
- het niet toestaan van een supermarkt in Skoatterwâld evenredig is; dat wil zeggen dat de doelen uit de visie 2022 door de gemeente coherent en systematisch worden nagestreefd, het brede pakket aan maatregelen van de gemeente effectief is om de nagestreefde algemene doelen te bereiken, het niet toestaan van een supermarkt in Skoatterwâld een zinvolle bijdrage levert aan de doelen van de visie 2022 en de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken: er zijn geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk; daarmee wordt voldaan aan de eis van art. 15, derde lid, sub c van de Dienstenrichtlijn.

Wij zijn van mening dat het rapport van Seinpost op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en wij zien geen aanleiding om de conclusies in het rapport als onjuist aan te nemen. Hetgeen door RetailPlan ter zitting is aangevoerd, maakt dat niet anders. RetailPlan heeft ook geen contra-expertise overgelegd waaruit volgt dat de bevindingen in het rapport van Seinpost onjuist zijn. Kortheidshalve volstaan we met te verwijzen naar het rapport van bureau Seinpost, in het bijzonder hoofdstuk 3 voor de onderbouwing van de noodzakelijkheid en hoofdstuk 4 voor de onderbouwing van de evenredigheid. De inhoud van het rapport moet hier als ingelast worden beschouwd. Daarmee is het door de commissie vastgestelde gebrek in de besluitvorming hersteld.

Naar aanleiding van het advies van de commissie merken wij verder op dat niet gaat om de vraag of het vastgestelde bestemmingsplan 'Heerenveen-Skoatterwâld 2e en 3e fase' (dat is wat de commissie in haar advies met 'planregeling' bedoelt) voldoet aan de eisen van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, maar om de vraag of een besluit om geen supermarkt in Skoatterwâld toe te staan, voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Uit het advies maken wij op dat de commissie bedoeld heeft tot uitdrukking te brengen dat (ook) een besluit om geen supermarkt in Skoatterwâld toe staan, niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In de eerste alinea's op pagina 5 van haar advies gaat de commissie namelijk uitvoerig in op doelen van de visie 2022 en betreft daarbij ook de uitkomsten van de cijfermatige analyse. De commissie heeft daarbij vastgesteld dat deze doelen, mede gezien wat er in de cijfermatige analyse is opgemerkt, een dwingende reden van algemeen belang dienen. Verderop in haar advies heeft de

commissie vastgesteld dat de brancheringsregeling voldoet aan de evenredigheidseis van art. 15 lid 3 sub c van de Dienstenrichtlijn. Nu de doelen van de visie 2022 de vestiging van een supermarkt in Skoatterwâld niet mogelijk maken, is het niet toestaan van een supermarkt dus ook niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Los daarvan geeft de commissie een niet geheel juiste interpretatie van de mogelijkheden binnen de bestemming 'Bedrijf - Tuincentrum/Bouwmarkt'. Zij stelt namelijk dat in tegenstelling tot gronden met de bestemming 'Centrum', de gronden met deze bestemming (ook) niet bestemd zijn voor detailhandel. Deze gronden zijn weliswaar niet bestemd voor de uitoefening van detailhandel, maar dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen detailhandel is toegestaan. Een tuincentrum en/of een bouwmarkt zijn specifieke vormen van detailhandel. Dit doet echter niet af aan de uitkomsten van het advies.

Met inachtneming van deze kanttekeningen kunnen wij ons vinden in het advies van de commissie en stellen u voor dit advies over te nemen.

Behalve dat het besluit van de raad in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn, heeft RetailPlan in haar bezwaarschrift ook nog andere gronden aangevoerd. De commissie gaat daar in haar advies niet op in. Over deze bezwaargronden merken wij het volgende op:

Ten aanzien van het argument dat ten onrechte niet wordt verwezen naar de visie detailhandel en horeca van 27 januari 2022 merken wij op dat de commissie in haar advies daar wel op ingaat. In de actuele cijfermatige analyse van bureau Seinpost wordt bovendien wel gerefereerd aan de actuele visie. In deze heroverweging wordt dus het actuele beleid betrokken. De behandeling van het bezwaar in de vergadering van de commissie bezwaarschriften op 14 februari 2022 vond plaats kort na de vaststelling van het nieuwe beleid. Daarom kon in de analyse van bureau Seinpost nog geen rekening worden gehouden met dit nieuwe beleid. Aan de conclusies van de commissie doet dit echter geen afbreuk omdat de commissie eigenstandig de inhoud van het nieuwe beleid wel bij haar beoordeling heeft betrokken. Deze beoordeling maakt, door het overnemen van het advies van de commissie, onderdeel uit van de motivering van dit raadsvoorstel.

Ten aanzien van het argument dat niet is gevraagd om een supermarkt met een omvang van 6.076m², merken wij op dat uit het verzoek duidelijk blijkt dat het de bedoeling is om de gebouwen op het perceel volledig te gebruiken c.q. te verhuren ten behoeve van detailhandel in levensmiddelen: "Zij beoogt om haar winkelcentrum onder andere te kunnen gebruiken c.q. verhuren ten behoeve van detailhandel in levensmiddelen." en "Er wordt beoogd het winkelcentrum te gebruiken en of te verhuren ten behoeve van perifere detailhandel zoals is omschreven in paragraaf 4.1.3 van de gemeentelijke detailhandelsvisie 2011 waaronder ook expliciet supermarkten worden verstaan. Een bredere branchering is uiteraard ook welkom". Nergens blijkt uit het verzoek dat RetailPlan ook genoeg zou nemen met een kleinere oppervlakte. Wij zijn dan ook van mening dat het verzoek niet op een andere ingevuld had kunnen worden.

Ten aanzien van het argument dat niet alleen om een supermarkt is gevraagd maar gevraagd is om een brede branchering, merken wij op dat uit het verzoek duidelijk is naar voren komt dat Retailplan beoogt de gebouwen ieder geval te willen gebruiken ten behoeve van detailhandel in levensmiddelen. In de onderbouwing van het verzoek wordt alleen over de vestiging van een supermarkt gesproken. Daaruit maken wij op de vestiging van een supermarkt een essentieel onderdeel is van de voorgenomen plannen van Retailplan. Bovendien merken wij op dat het verzoek als één geheel moet worden beoordeeld. Wanneer één onderdeel van het verzoek niet kan worden ingewilligd, dient het hele verzoek te worden afgewezen. Onderdeel van het verzoek is om ter plaatse de vestiging van een supermarkt planologisch mogelijk te maken. Aangezien dit onderdeel van het verzoek niet ingewilligd kan worden, dient het volledige verzoek dus te worden afgewezen.

Ten aanzien van het argument dat het raadsbesluit ten onrechte stelt dat de situatie in Appingedam afwijkt van die in Heerenveen, merken wij op dat dit een constatering van feitelijke aard is die niet van invloed is op de inhoud van uw besluit van 26 oktober 2021. Ook al zou deze informatie onjuist zijn geweest, dan had het vermelden van de juiste informatie daarom niet tot een ander resultaat geleid. Voor zover een beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan, slaagt dat niet omdat geen sprake is van een gelijk geval. Niet is onderbouwd dat daarvan sprake is. De casus te Appingedam zag op een bestemmingsplan voor een Woonplein, een winkelgebied voor alleen maar omvangrijke detailhandel, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. Daar wilde de gemeente geen reguliere detailhandel toestaan. Alleen al de locatie van die casus valt niet te vergelijken met de locatie te Heerenveen.

Resumerend constateren wij dat de door Retailplan ingediende bezwaren in heroverweging geen aanleiding geven het raadsbesluit van 26 oktober 2021 te herroepen.

Tevens merken wij nog op dat de vestiging van een supermarkt op deze plek ook vanuit een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is. Het perceel Domela Nieuwenhuisweg 1 ligt aan de buitenrand van Skoatterwâld. De noordelijke ontsluitingsroute van deze wijk loopt langs de locatie, maar het grootste deel van de wijk is ontsloten via de centraal gelegen Oranje Nassaulaan. De wijk is niet ingericht op veel autoverkeer door de wijk.

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.

Communicatie en participatie

De indiener van het bezwaar wordt geïnformeerd over het raadsbesluit

Financiën

niet van toepassing

Bijlagen

- Bijlage 1 : verzoek om bestemmingsplan aan te passen;
- Bijlage 2: raadsvoorstel en - besluit d.d. 26-10-2021;
- Bijlage 3: bezwaarschrift;
- Bijlage 4: verslag en advies commissie bezwaarschriften
- Bijlage 5: deskundigennotitie Dienstenrichtlijn (Cijfermatige analyse)