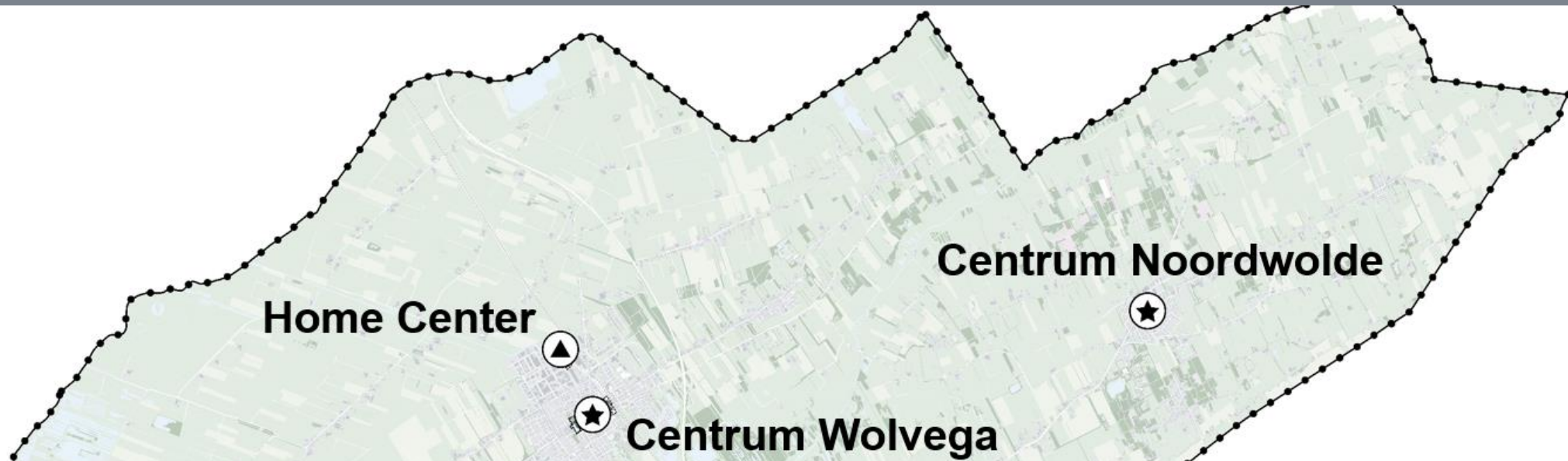


Detailhandelsvisie gemeente Weststellingwerf

<Status>



titel rapport
Detailhandelsvisie gemeente Weststellingwerf

datum
12 mei 2021

projectnummer
P03090

opdrachtgever
Gemeente Weststellingwerf

BRO
Projectleider
RvL
Projectteam
GW

bron Kaft
BRO

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl



*“Het doel van wetten is niet om af te schaffen of te beperken,
maar om vrijheid te behouden en te vergroten.”
“Als we anderen de ruimte niet gunnen zullen we zelf steeds
meer opgesloten raken.”*
Prof. Hans Galjaard

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Uitgangspunten	3
1.3 Doelen detailhandelsbeleid	3
2 Visie en beleid	5
2.1 Visie op Wolvega-centrum	5
2.2 Visie op Home Center	6
2.3 Visie op Noordwolde-centrum	7
2.4 Overige vormen van detailhandel	7
3 Uitvoering	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Programmering	9
3.3 Juridische uitvoering	10
Bijlage 1 Voorzienbaarheid	12

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In deze visie zijn de belangrijkste beleidskaders voor specifiek het thema detailhandel opgenomen binnen de gemeente Weststellingwerf. Het gaat primair om Wolvega-centrum, Home Center, Noordwolde en andere vormen van (verspreide) detailhandel. De uitgangspunten en keuzes in deze detailhandelsvisie zijn bepalend bij de toetsing van nieuwe detailhandelsinitiatieven en verankering in bestemmingsplannen (Omgevingsplan). Er is separaat een analyserapport opgesteld. Dit analyserapport (2020) is de cijfermatige onderbouwing van deze visie.

1.2 Uitgangspunten

Het detailhandelsbeleid valt niet uit de lucht. Gecombineerd met de Centrumvisie Wolvega (2021) is een uitvoerig proces geweest met betrokken partijen, zoals ondernemers van Wolvega-centrum, Home Center en Noordwolde-centrum. Ook zijn andere belanghebbenden betrokken, zoals vastgoedeigenaren, bewoners en vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de cultuur en zorgsector. Samen met deze partijen is dit beleid samengesteld.

Het detailhandelsbeleid van de gemeente Weststellingwerf vloeit voort uit landelijk en provinciaal beleid. Bovendien is het beleid conform jurisprudentie ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking en de Dienstenrichtlijn. Onder de nieuwe Omgevingswet zal dit document worden beschouwd als een Programma met betrekking tot het thema detailhandel.

Als onderdeel van de Centrumvisie Wolvega (2021) is een uitgebreide analyse uitgevoerd waarin ook de positie en het

perspectief van de detailhandel centraal staat (voor de hele gemeente). De belangrijkste conclusies zijn als volgt.

- Uit veel gesprekken met ondernemers blijkt dat het momenteel redelijk goed gaat met de detailhandel in Wolvega. Het onderscheidende vermogen, de regiofunctie van het aanbod en de goede bereikbaarheid maakt dat het economisch relatief goed gaat, ondanks Corona.
- In de gemeente Weststellingwerf staan 34 panden leeg met een gezamenlijke omvang van 10.316 m² vvo. Dit is relatief bovengemiddeld, maar dat kan worden verklaard door enkele grootschalige leegstaande panden op bedrijventerreinen (nabij Home Center) en een concentratie van leegstand tussen het Van der Sandeplein en het Pastorieplein in Wolvega-centrum. In de beleving is de leegstand in de gemeente niet problematisch in vergelijking met andere centra in het land.
- In Wolvega en Noordwolde is een ruim winkelaanbod aanwezig, zowel voor de dagelijkse boodschappen (31 winkels met 11.446 m² vvo) als de niet-dagelijkse artikelen (137 winkels met 72.933 m² vvo). Dit is positief voor de keuzemogelijkheden van de eigen inwoners, maar trekt ook bezoekers uit de regio aan. Met name het Home Center heeft een duidelijke regionale aantrekkingskracht, vanwege het ruime aanbod woonartikelen.
- Trends en ontwikkelingen in de detailhandel laten zien dat ook in de centra van de gemeente Weststellingwerf rekening moet worden gehouden met een krimp van het non-food winkelaanbod. Met name de recreatieve branches, zoals kleding, mode, schoenen en warenhuizen staan onder druk als gevolg van het internet. In de dagelijkse sector, met name supermarkten, blijft de behoefte en dynamiek groot. Voor de doe-het-zelf- en woonbranche is momenteel nog sprake van een sterke toename van bestedingen, maar deze dynamiek volgt vaak de conjunctuur en de woningmarkt.

- De detailhandelsmarkt verandert sterk. De invloed van digitalisering en online gaat verder dan de bestedingen. Nieuwe gemengde concepten met afhalen/bezorgen nemen sterk toe. Tegelijkertijd neemt de foodsector een enorme vlucht met meer vermenging tussen detailhandel en horeca. Dit betekent dat bepaalde detailhandel ook nieuwe eisen stelt aan locaties.
- Uit het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat ondanks het feit dat het momenteel relatief goed gaat met de detailhandel in de gemeente, dit zeker geen garantie is voor de toekomst. Trends laten zien dat grote veranderingen plaatsvinden binnen de detailhandel. De effecten van Corona zullen bestaande trends bovendien versnellen wat vraagt om duidelijke keuzes in het detailhandelsbeleid. Dit beleid speelt hier op in.

1.3 Doelen detailhandelsbeleid

De gemeente Weststellingwerf streeft naar **toekomstbestendige en vitale centrumgebieden** die aan de basis liggen van de **leefbaarheid** in de dorpen. **Leegstand** wordt zo veel mogelijk voorkomen door in te zetten op **concentratie** van detailhandel binnen de centra en bovendien **compacte kernwinkelgebieden**.

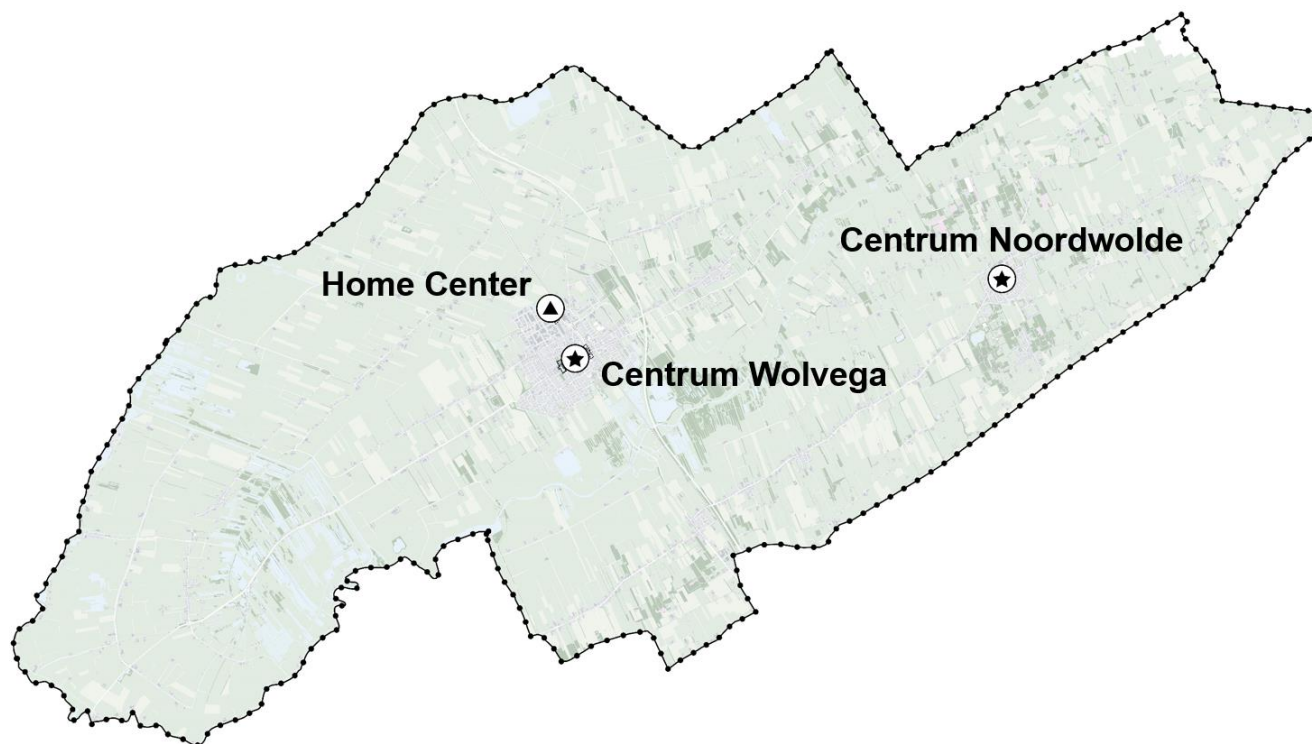
Om dit te bereiken wordt voor detailhandel ingezet op de volgende keuzes:

- Binnen **Wolvega- en Noordwolde-centrum** krijgt detailhandel optimaal de ruimte om zich te kunnen vestigen, maar uitsluitend binnen de aangewezen centrumcontouren (zie bijlage 1). Faciliteren van dynamiek, vernieuwing en innovatie binnen deze centra is uitgangspunt.
- **Home Center** is een uniek winkelgebied in Wolvega en regio met een sterke nadruk op doelgerichte aankopen binnen het thema wonen. Conform de huidige situatie blijft het Home Center het primaire concentratiegebied voor aankopen binnen het thema 'wonen'. Juridisch blijft

detailhandel in volumineuze artikelen toegestaan. Een verdere verbreding in branchering wordt echter niet toegestaan, omdat dit ten koste gaat van de complementariteit met Wolvega centrum.

- Nieuwe detailhandel buiten de hierboven genoemde centra in de gemeente Weststellingwerf is niet toegestaan, tenzij dit zeer grootschalige detailhandel betreft dat aantoonbaar niet past binnen de bestaande centra, zoals een tuincentrum of grootschalige bouw- en/of tuinmarkten. Grootschalige reguliere detailhandel in bijvoorbeeld de dagelijkse of modische sector is per definitie niet toegestaan buiten de centra.
- In het verlengde van het voorgaande is in dit detailhandelsbeleid rekening gehouden met maatwerk voor bijzondere vormen van detailhandel, zoals detailhandel bij trafficlocaties, combinaties tussen bedrijven en (ondergeschikte) detailhandel, afhaalpunten en boerderij- en landwinkels. Uitgangspunt van dit beleid is concentratie in de centra, maar niet ten koste van de consumentenverzorging en ondernemerschap. In specifieke gevallen onder specifieke voorwaarden kan de gemeente maatwerk verlenen voor vestigingen of uitbreidingen buiten de aangewezen centrumgebieden.

Op basis van de analyse en trends ligt er in de gemeente Weststellingwerf eerder een krimpopgave dan een groeiopgave. De insteek van dit beleid is daardoor concentratie van detailhandel op de daarvoor aangewezen plekken. Daarbuiten wordt detailhandel zoveel mogelijk ontmoedigd, tenzij het om specifieke vormen gaat.



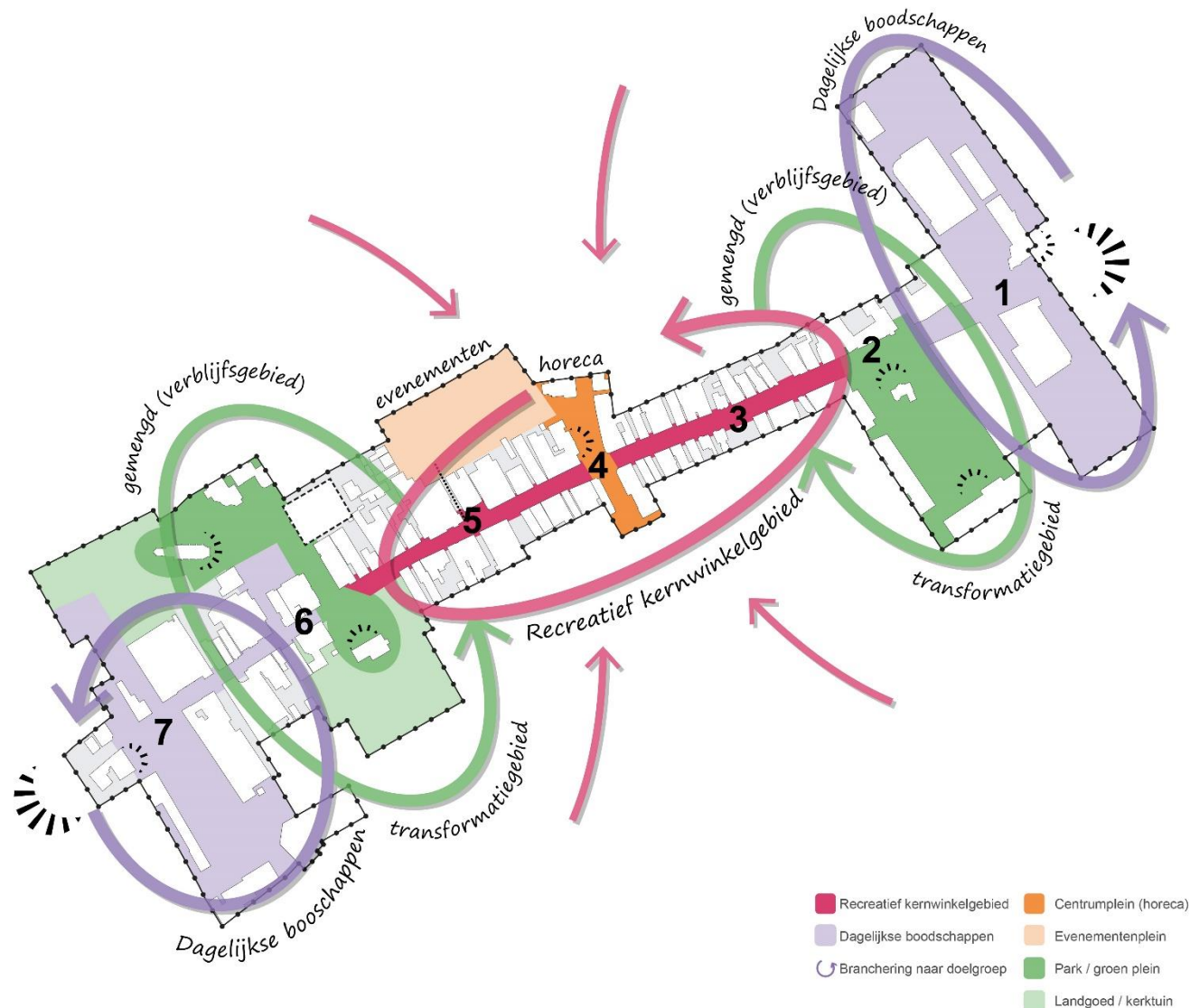
Figuur 2.1: Detailhandelsstructuur gemeente Weststellingwerf

2 Visie en beleid

2.1 Visie op Wolvega-centrum

In de Centrumvisie Wolvega (2021) zijn de integrale kaders opgenomen voor Wolvega-centrum. Voor detailhandel geldt het volgende.

- Wolvega-centrum heeft een zeer ruim winkelaanbod, verspreid over de momenteel langgerekte structuur. In de Centrumvisie Wolvega is gekozen voor verschillende sfeergebieden waar specifieke functies centraal staan.
- Uitgangspunt van het detailhandelsbeleid en de Centrumvisie Wolvega is dat detailhandel in de dagelijkse artikelensector zich concentreert in de oostelijke en westelijke kop. Deelgebieden 1 en 7. Hier staat gemak, efficiëntie, een goede bereikbaarheid en goed en gratis parkeren centraal.
- Het niet-dagelijkse winkelaanbod wordt geconcentreerd in het daarvoor aangewezen recreatieve kernwinkelgebied. Dit betreft deelgebieden 3 en 5. Deelgebied 4 is het Centrumplein waar primair de horeca een plek krijgt.
- In het kader van mengvormen is het ook gewenst dat in het recreatieve kernwinkelgebied combinatievormen tussen (dag)horeca en detailhandel ontstaan, idealiter met terras om het verblijfsklimaat te versterken.
- Deelgebied 2 en 6 zijn aangewezen als gemengde verblijfsgebieden waar in de toekomst idealiter geen detailhandel meer gevestigd is. Alleen als blijkt dat het recreatieve kernwinkelgebied 'vol' is, kunnen de gemengde verblijfsgebieden worden ingevuld met detailhandel: het zogenaamde expansievatprincipe. In de gemengde gebieden liggen kansen voor niet-winkels, zoals wonen, diensten, leisure, zorg en werkvormen.



Figuur 2.2: Centrumstructuur Wolvega-centrum

Flexibiliteit in het Omgevingsplan voor detailhandel

In afstemming met betrokken partijen is gekozen om de juridische mogelijkheden voor detailhandel binnen de buitenste centrumcontour niet in te perken, maar flexibel te houden. De sfeergebieden worden in combinatie met de herinrichting van de openbare ruimte bereikt door ondernemers te verleiden naar de juiste plekken, zowel binnen het centrum als van buiten naar binnen. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren, maar ook acties zoals een verplaatsingssubsidie en verplaatsings- of acquisitiemanager. Wel zijn enkele centrumrandlocaties besproken die in de toekomst niet langer in beeld zijn voor detailhandelfuncties. Het gaat om de volgende locaties:

- Buitenste randen van het Van der Sandeplein. Hier is momenteel slechts beperkt detailhandel aanwezig. In de toekomst bestaat perspectief voor woningen of andere niet-winkelfuncties.
- Uitlooplegebied Hoofdstraat West. Van oudsher loopt de winkelstraat nog verder door over de Hoofdstraat West. Het Van der Sandeplein vormt in deze visie het 'einde' van het centrumgebied. De panden op de kop horen hier nog bij, maar daarna wordt geen detailhandel meer voorzien.
- Randen oostelijke kop. Momenteel zijn nog enkele (leegstaande) detailhandelslocaties net buiten het centrumgebied, bijvoorbeeld aan de Spoorlaan (voormalige Lidl-locatie) en de oude brandweerkazerne. Deze locaties zijn toekomstarm voor detailhandel, maar toekomstrijk voor transformatie naar andere functies, zoals wonen of diensten.

2.2 Visie op Home Center

Het cluster Home Center e.o. biedt ruime keuzemogelijkheden voor de consument binnen het **thema wonen**. Door de totale omvang van het aanbod en de schaalgrootte, weet het bezoekers uit een grote regio aan te trekken. Dit zet daarvoor Wolvega als geheel op de kaart. Er liggen kansen om het profiel en de toekomstbestendigheid van het Home Center verder door te ontwikkelen. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag.

- Er kan blijvend worden ingezet op het thema '**wonen**', zolang sprake is van volumineuze detailhandel en **complementariteit** met Wolvega-centrum. Gedacht kan worden aan meer variatie in woonartikelen, zoals verlichting, keukens en badkamers en tuinartikelen. Elektronica, huishoudelijke artikelen en andere reguliere detailhandel is conform het huidige bestemmingsplan niet toegestaan. Dit blijft ook voor de toekomst uitgangspunt. Achtergrond is dat ook binnen de woonbranche steeds meer branchevervaging plaatsvindt, waardoor een risico bestaat dat afbreuk wordt gedaan aan de bestaande complementariteit met Wolvega-centrum.
- Wolvega-centrum en Home Center kunnen meer van elkaars aantrekkingskracht profiteren door het **combinatiebezoek** te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk organiseren van evenementen of het opstellen van arrangementen (bij aankoop Home Center krijg je korting bij horeca in Wolvega-centrum, of andersom).
- Een uitstekende regionale **bereikbaarheid, routing** en **gratis parkeermogelijkheden** blijven uitgangspunt. Met name duidelijkheid ten aanzien van de routing vanaf de snelweg is een (blijvend) punt van aandacht.



2.3 Visie op Noordwolde-centrum

Het voorzieningenaanbod in Noordwolde-centrum en specifiek het detailhandelsaanbod heeft een essentiële functie voor de leefbaarheid van het dorp. Zo is de afstand tot andere voorzieningen, zoals in Wolvega-centrum, relatief groot. Behoud van het bestaand aanbod is daardoor uitgangspunt, waarbij ruimte wordt geboden voor modernisering en optimalisering van de toekomstbestendigheid van het aanbod in het centrum. De volgende kansen zijn aan de orde.

- Het centrum is momenteel erg ruim opgezet. Er ligt een opgave om het winkel- en horeca aanbod meer de concentreren in een **compact kernwinkelgebied**. Daaromheen zijn andere functies kansrijk, zoals het museum.
- De bestaande supermarkten zijn de dragers van het centrumgebied. Eventuele **modernisering en/of uitbreiding** is noodzakelijk om ook in de toekomst te kunnen blijven voorzien in de behoefte van de inwoners.
- Het centrum mist **sfeer en gezelligheid** en nodigt daarvoor niet echt uit om te verblijven. Met name het Manaplein kan functioneel beter worden benut om het verblijfsklimaat te versterken, bijvoorbeeld door het toevoegen van **daghoreca en/of terrassen**, het revitaliseren van het pui-beeld en uitstraling van het vastgoed en het concentreren van de ambulante handel. In het bijzonder heeft het invullen van de structurele leegstand aan de Hoofdstraat Oost / Manaplein prioriteit (aangekocht door ondernemers-samenwerkingsverband 'Vlechtdorp Vastgoed BV).
- De **overdekte passage** naast de Jumbo is essentieel voor het behoud van combinatiebezoek met de Lidl e.o. Deze visie zet in op het behoud van deze passage, waarbij nagedacht kan worden in hoeverre de passage aantrekkelijker gemaakt kan worden voor bezoekers.
- Noordwolde weet relatief veel **toeristen** aan te trekken (o.a. door aanwezigheid Vlechtmuseum en recreatiegebied Spokedam/Spokeplas met o.a. bungalowpark en

camping). Momenteel weten de toeristen het centrum onvoldoende te vinden. Een plan van aanpak moet worden opgesteld om meer te profiteren van deze toeristische bestedingen.

- Noordwolde vergrijst. Desalniettemin blijft het belangrijk voldoende voorzieningen te houden om ook **jongeren** gebonden te houden aan het dorp. Hier kan ook de detailhandel en horeca van profiteren.
- Beperken van mogelijkheden voor ten minste detailhandel en horeca buiten de afgebakende contour van het centrumgebied.

2.4 Overige vormen van detailhandel

Internethandel

Webwinkels (showroom) en afhaalpunten in centra: webwinkels met een winkelachtige uitstraling (showroom) en adviserende functies richting bezoekers worden beschouwd als detailhandel. Deze voorzieningen worden gefaciliteerd binnen de aangewezen winkelgebieden. De bezoekers die gegenereerd worden kunnen een positief effect hebben op de centra via combinatiebezoek. Hetzelfde geldt voor afhaalpunten.

Tijdelijke winkels

Tijdelijke winkels faciliteren in centra: pop-up stores, seizoenswinkels en tijdelijke niet-winkelfuncties, kunnen een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid, diversiteit en kwaliteit in een centrumgebied. Bovendien kan het zorgen voor (een tijdelijke) invulling van leegstand. Tijdelijke winkels worden gestimuleerd in centrumgebieden. Er wordt gestreefd naar korte procedures en flexibiliteit in bestemmingsplannen. De tijdelijke verkoop van artikelen op locaties zonder detailhandelsbestemming of buiten de hoofdstructuur is niet toegestaan omdat dit ongewenste concurrentie oplevert voor de re-

guliere centra. Verkoop aan huis wordt daarom ook niet toegestaan.

Blurring

Kansen van blurring in centra benutten: De ambitie is de kansen met betrekking tot blurring te benutten, mits deze aansluiten bij zowel de kaders van de onderhavige detailhandelsvisie als de drank- en horecawetgeving. Vanuit de markt neemt de vraag naar mengvormen tussen met name detailhandel en horeca steeds verder toe, maar ook met andere functies (maatschappelijk, werken, dienstverlening). Ook de consument verlangt naar meer beleving en verrassing in de vorm van mengvormen. In de gemeente Weststellingwerf (en met name Noordwolde) kunnen mengvormen van detailhandel en andere functies ook een belangrijke bijdrage leveren aan het overeind houden van het voorzieningenniveau. Initiatieven hiertoe worden dan ook gefaciliteerd.

Boerderij- en landwinkels

Kansen voor boerderij- en landwinkels: Boerderij- of landwinkels zijn toegestaan als er sprake is van rechtstreekse verkoop van op het bedrijf vervaardigde of geteelde producten dan wel gerelateerde producten. In het bestemmingsplan worden uiteindelijke keuzes gemaakt. Doorgaans worden de volgende gebruiksregels gehanteerd (indicatief en richtinggevend):

- Er moet sprake zijn van een agrarisch bedrijf
- De detailhandel is ondergeschikt
- Maximaal 100 m² vwo detailhandel
- Lokaal vervaardigde producten

Detailhandel op trafficlocaties

Kansen voor detailhandel op trafficlocaties: Detailhandel op trafficlocaties, zoals een (tank)station, kan inspelen op de

behoefte van de consument. Zelfstandig functionerende detailhandel die past binnen het profiel van de centra is echter niet wenselijk op deze locaties, omdat dit afbreuk doet aan de hoofdstructuur. Detailhandelsactiviteiten bij trafficlocaties worden toegestaan binnen een beperkte omvang en assortiment gericht op de doelgroep. Indicatief en richtinggevend kan worden uitgegaan van winkels tot circa 200 m² wvo, afhankelijk van de verzorgingsfunctie.

Detailhandel als ondergeschikte activiteit en maatwerk

Ondergeschikte detailhandel in principe niet toegestaan:

Uitgangspunt van deze visie is dat nieuwe detailhandelsbestemmingen buiten de centra niet zijn toegestaan. Slechts in enkele gevallen wordt ondergeschikte detailhandel als activiteit binnen een bedrijfsbestemming toegestaan, oftewel **ruimte voor maatwerk**. In de praktijk zijn er diverse soorten bedrijven met een winkelcomponent die conform het huidige beleid niet zijn toegestaan in de periferie, maar die eigenlijk vanwege bijvoorbeeld het bezoekmotief en de aard van het bedrijfsconcept hier wel passen. Voorbeelden zijn kringloopbedrijven (zonder horeca), bruidsmodezaken, zadelmakers, bedrijven in kachels/haarden, bedrijven in tuinhuisjes, bedrijven in sauna's/zwembaden, etc. Voor dit soort winkels moet in specifieke gevallen maatwerk geleverd kunnen worden. In principe worden ze in de reguliere centra gefaciliteerd, maar met behulp van (een deel van) de volgende afwegingscriteria kunnen ze eventueel ook een plek krijgen in de periferie of op een bedrijventerrein:

- a) De detailhandelscomponent betreft verkoop in laagfrequente en doelgerichte artikelen.
- b) Een groot deel van het bedrijf betreft productieactiviteiten, zoals bijvoorbeeld reparatie, renovatie, op maat maken, klantgericht maatwerk, etc.
- c) Levering is voor een groot deel business-to-business.
- d) Een deel van het bedrijf betreft opslag voor productieactiviteiten.

- e) Het totale bedrijfsconcept (mix) is niet geschikt voor de reguliere centra op basis van de aard, omvang en samenstelling.
- f) Het bedrijf leidt niet tot onaanvaardbare effecten op de reguliere centra en de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging en de leegstand.

Grootschaligheid

Maatwerk voor zeer grootschalige formules: zeer grootschalige winkelconcepten, zoals bouwmarkten en tuincentra hebben vaak een specifieke ruimtebehoefte. Ze zijn naar aard en omvang veelal niet inpasbaar in de centra. Hiervoor zijn uitzonderingen mogelijk, mits conform de Ladder.

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

Uitwerking van het detailhandelsbeleid krijgt vorm middels praktische (o.a. regievoering op de realisatie van projecten, stimulering van samenwerking tussen de stakeholders, monitoring) en juridische instrumenten (bestemmingsplannen). Deze aspecten hangen allen met elkaar samen, waarbij de visie, zoals vastgelegd in dit document, het centrale koersdocument is. Hierna wordt ingegaan op de meest essentiële uitvoeringsonderdelen voor de korte tot middellange termijn die aandacht vragen in de uitvoering van de visie. Samenwerking tussen alle betrokken partijen is daarbij essentieel.

3.2 Programmering

Algemeen

- Deze visie stelt kaders. Het is uiteindelijk primair aan vastgoedeigenaren, ondernemers en ontwikkelende partijen om deze visie te realiseren. Nieuwe plannen en initiatieven, vernieuwing in de detailhandel en dynamiek wordt immers door deze partijen geïnitieerd.
- De gemeente heeft primair een faciliterende rol, waarbij nieuwe initiatieven getoetst moeten worden aan de visie. De gemeente heeft daardoor een belangrijke rol om duidelijke kaders te stellen en hier ook naar te handelen.
- Om de beoogde structuurversterking te kunnen realiseren moeten op sommige locaties actief worden getransformeerd/gesaneerd (detailhandelsmeters). Dit vraagt om inspanning van zowel de overheid als marktpartijen, ook financieel.
- Deels zal dit bereikt worden door de juridische verankering van deze visie (zie hierna), deels wellicht doormid-

del van transformaties en eventueel gebiedsontwikkeling. Waar de gemeente doorgaans partner is, en invloed kan uitoefenen op de invulling.

Structureel publiek/privaat overleg

Een sterke professionele en structurele publiek-private samenwerking is een voorwaarde voor het realiseren van de visie. De gemeente blijft overleg houden met vertegenwoordigende partijen en de professionele partners. In de centrumvisie voor Wolvega-centrum is hier specifiek voor Wolvega-centrum een voorstel voor gedaan. Vanuit de detailhandelsvisie wordt aanvullend ingezet op het volgende.

- De relatie en synergie tussen Wolvega-centrum en Home Center is essentieel. Dit betekent dat ook de samenwerking tussen beide centra in de vorm van frequent overleg noodzakelijk is. De gemeente kan hierin faciliteren.
- Binnen Noordwolde is, vergelijkbaar met Wolvega-centrum, van belang dat belanghebbenden van het centrum formeel en professioneel met elkaar samenwerken. De inrichting van de samenwerking is een belangrijk onderwerp dat terug moet komen in de op te stellen dorpsvisie voor Noordwolde.

Opstellen integrale dorpsvisie Noordwolde

Vanuit diverse belanghebbenden in Noordwolde is concreet de wens uitgesproken om een integrale dorpsvisie op te stellen, waarin een visie met actieplan voor Noordwolde wordt vastgelegd. In deze detailhandelsvisie zijn al enkele integrale kansen voor Noordwolde benoemd, maar deze moeten verder worden uitgewerkt. Idealiter wordt het opstellen van de dorpsvisie Noordwolde in samenwerking met de belanghebbenden van Noordwolde opgestart na vaststelling van de centrum- en detailhandelsvisie.

Figuur 8.1: Beleidsachtbaan



3.3 Juridische uitvoering

Initiatieven en de Ladder voor duurzame verstedelijking

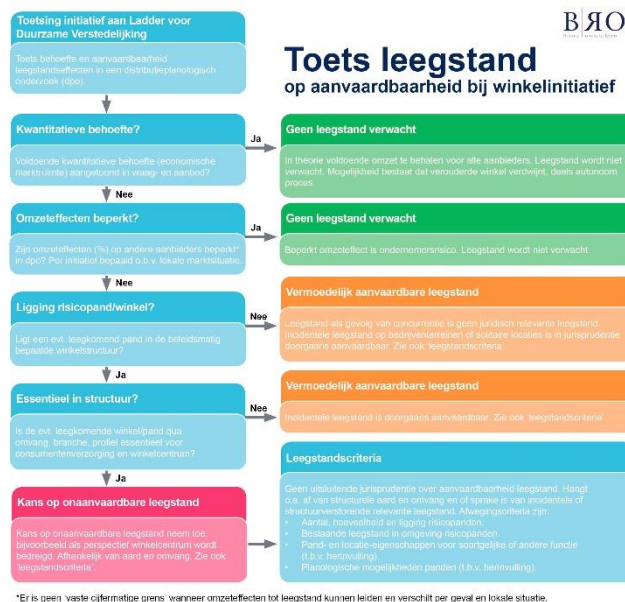
Nieuwe initiatieven die moeten worden beschouwd als ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ moeten per definitie worden getoetst aan de ladder. Dit betekent dat de behoefte van het initiatief moet worden aangetoond en dat de ruimtelijk-functionele effecten op de consumentenverzorging, de detailhandelsstructuur, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat aanvaardbaar moeten zijn.

Toelichting Ladder voor duurzame verstedelijking

De ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ (art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening). Dit is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument dat doorlopen moet worden voor iedere ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’. Het tweede lid van art. 3.1.6. luidt als volgt: *“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”*

Dienstenrichtlijn

- In de gemeente Weststellingwerf zijn in de vigerende en toekomstige bestemmingsplannen (op basis van deze visie) diverse vormen van detailhandelsbeperkingen opgelegd. Het doel hiervan is om onaanvaardbare leegstand in met name de reguliere winkelgebieden te voorkomen en de leefbaarheid op peil te houden. Dit speelt in op een algemeen belang en voldoet aan de noodzakelijkheidseis van de Dienstenrichtlijn.
- Op basis van jurisprudentie rondom de Dienstenrichtlijn is een concrete onderbouwing van ‘het brede pakket aan maatregelen’ noodzakelijk. Voor het brede pakket aan maatregelen heeft BRO een onderbouwing Dienstenrichtlijn opgesteld op 23 januari 2020.



Beleid vertalen in actuele bestemmingsplannen

De visie dient te worden vertaald naar bestemmingsplannen. Voor de Gemeente Weststellingwerf ligt er vooral een opgave om onbenutte en ongewenste plancapaciteit voor detailhandel te saneren. Dit gaat primair om detailhandel buiten de aangewezen concentratiegebieden. Deze visie biedt **voorzienbaarheid** om na circa 1,5 jaar zonder planschade juridische te saneren (zie bijlage 1). Voorzienbaarheid is het juridische begrip op basis waarvan sanering van detailhandelsmeesters kan plaatsvinden zonder planschade. Deze visie biedt voor vastgoedeigenaren voorzienbaarheid, omdat

- Uitspraken ten aanzien van waar wel/geen detailhandel is toegestaan (in de toekomst) **voldoende concreet** is beschreven.
- Uitspraken ten aanzien van waar wel/geen detailhandel

is toegestaan **kenbaar** wordt gemaakt (openbaar én gepubliceerd).

- De uitspraken zijn zo **duidelijk** beschreven.

Deze voorzienbaarheid geldt zowel voor eigenaren die een pand wensen aan te kopen (actieve risicoaanvaarding) als bestaande eigenaren (passieve risicoaanvaarding). Met deze visie wordt circa 1,5 jaar de tijd gegeven om eventueel gebruik te maken van de juridische mogelijkheden voor detailhandel op ongewenste plekken. Daarna moeten betreffende eigenaren rekening houden met het inperken van de juridische mogelijkheden voor detailhandel buiten de aangewezen centrumgebieden.

De gemeente is verantwoordelijk voor de bestemmingsplannen en daardoor aan zet bij sanering van detailhandelsmeesters buiten de centra. Voor een effectieve sanering wordt verwezen naar de Handreiking saneren plancapaciteit van de Retailagenda (2019). Op hoofdlijnen wordt het volgende stappenplan geadviseerd:

- Inventarisatie plancapaciteit:** Er zijn nog relatief veel locaties buiten het beleidsmatig afgebakende centrumgebied aanwezig waar vormen van detailhandel zijn toegestaan. Het is verstandig om deze locaties in beeld te brengen. Zie ook Handreiking Plancapaciteit (Retailagenda).
- Saneren plancapaciteit:** Op basis van de inventarisatie en dit detailhandelsbeleid dienen ongewenste detailhandelslocaties (op termijn) juridisch te worden gesaneerd. Dit beleid geeft voorzienbaarheid om planschade te voorkomen. Via verschillende juridische instrumenten kan de gemeente het saneren van de plancapaciteit in gang zetten om te voorkomen dat zich in de toekomst nieuwe detailhandel buiten de centrumgebieden vestigen.

Aan de andere kant dient op basis van deze visie ruimte te worden geboden binnen de aangewezen centrumgebieden. Dit vraagt mogelijk op onderdelen om verruiming van de bestemmingsplanmogelijkheden ten aanzien van detailhandel. Wel kunnen beperkingen ten aanzien van het regelen van bijvoorbeeld supermarkten en volumineuze detailhandel gehandhaafd blijven.

Handhaving

Handhaving en goede mogelijkheden daartoe zijn van belang om het detailhandelsbeleid, dat is vastgelegd in bestemmingsplannen, ook in de praktijk handen en voeten te kunnen geven. Om de handhaving zo effectief mogelijk in te zetten wordt voorgesteld om de prioriteit te leggen op effecten die mogelijk negatief van invloed zijn op de structuur. Dit betekent dat de prioriteit zou moeten liggen bij handhaving in de periferie (buiten de afgebakende centrumgebieden).

Bijlage 1

Voorzienbaarheid

Terugdringen planologische mogelijkheden & creëren van 'voorzienbaarheid: hoe werkt dat?

Gemeentelijk detailhandelsbeleid richt zich veelal op het aantrekkelijker maken van winkelgebieden en het ruimtelijk inzetten op het concentreren van winkels in één gebied. Het belangrijkste instrument om te sturen op het concentreren van winkels, is het gemeentelijk bestemmingsplan. Hiermee wordt immers bepaald waar welk gebruik (zoals detailhandel) toegestaan wordt. Door de mogelijkheden om detailhandel buiten het aangewezen winkelgebied te beperken, wordt er gestuurd op de concentratie van winkels.

Op het moment dat er in het bestemmingsplan juridisch-planologisch mogelijkheden ingeperkt worden, kan dit tot **planschade** leiden. Planschade is het financiële nadeel dat een vastgoedeigenaar heeft door het verschil tussen de nieuwe (onvoorziene) planologische situatie en de bestaande/oude situatie in het bestemmingsplan (artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening). De gemeente moet onder voorwaarden aan degene die schade lijdt een planschadevergoeding geven. Het is echter niet zo, dat men ervan uit kan gaan dat de bestaande planologische rechten altijd gehandhaafd zullen blijven als men er geen gebruik van maakt. Op het moment dat het planologische besluit waardoor de planschade geleden wordt, tijdig voorzienbaar is door de vastgoedeigenaar en hij er alsnog geen gebruik van maakt, is de gemeente niet meer verplicht om de planschade te vergoeden.

Dit wordt ook wel **passieve risicoaanvaarding** genoemd: als een belanghebbende van de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden die hij volgens een bestemmingsplan heeft, geen of

niet tijdig gebruik maakt, terwijl hij weet of kan weten dat er voornemens zijn die mogelijkheden te beperken. Bij passieve risicoaanvaarding draait het dus om de vraag of de belanghebbende verwijtbaar stilgezeten heeft.

De vraag wanneer er sprake is van **voorzienbaarheid** is in de rechtspraak nader uitgewerkt. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft in dit verband herhaaldelijk overwogen dat sprake moet zijn van een voldoende concreet, begrijpelijk en ter openbare kennis gebracht stuk waaruit een beleidsvoornemen tot een voor de belanghebbende nadelige wijziging van het planologisch regime kan worden afgeleid. Met andere woorden; het moet voor een vastgoedeigenaar duidelijk zijn dat de planologische situatie voor zijn perceel mogelijk in nadelige zin zou kunnen wijzigen. Dit kan door een beleidsstuk zijn, maar het kan ook een bestemmingsplan betreffen dat in procedure wordt gebracht.

Daarnaast moet men redelijkerwijs de gelegenheid krijgen om alsnog gebruik te maken van de betreffende planologische mogelijkheid. In de jurisprudentie is uitgemaakt dat tussen de peildatum van de voorzienbaarheid en het planologische besluit daarvan een zodanig redelijke termijn behoort te zijn dat belanghebbende de gelegenheid heeft gehad om een concrete poging te ondernemen om de betreffende bouw- of gebruiksmogelijkheid alsnog te realiseren. Een termijn van 1,5 jaar wordt doorgaans acceptabel gevonden, maar dit is ook afhankelijk van de omstandigheden van het geval (ABRS 16 april 2003 en ABRS 24 september 2008). Het indienen van een principe-aanvraag met schetsplan is waarschijnlijk onvoldoende om te worden aangemerkt als concrete poging. Er moet daadwerkelijk een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend worden (ABRS 14 april 2010).

Een andere situatie waarin het niet mogelijk is om planschade te vorderen, is als er sprake is van **voordeelsverrekening**. Als een belanghebbende als gevolg van een planologische mutatie niet alleen een planologische nadeel ondervindt maar ook een planologische voordeel ondervindt dan moeten deze voor- en nadelen onder voorwaarden met elkaar gecompenseerd worden (artikel 6.1.3.4, tweede lid, van het Bro en ABRS 13 augustus 2014). Dit hoeft niet per se in hetzelfde planologische besluit geregeld te zijn (AbRS 24 december 2003). Een voorbeeld hiervan is als iemand een detailhandelsbestemming op zijn perceel kwijtraakt, maar hiervoor een woonbestemming terugkrijgt.

Mogelijke locaties voor voorzienbaarheid

Op de volgende pagina zijn de contouren van Wolvega-centrum, Home Center en Noordwolde-centrum weergegeven. Vanuit de centrum- en detailhandelsvisie blijft detailhandel (in specifieke vormen) hier een mogelijkheid. Dit betekent dat alle locaties binnen de gemeente Weststellingwerf buiten deze centra (waar juridisch detailhandel mogelijk is) op termijn juridische worden wegbestemd.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rhijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Tegelen

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01