

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Heerlen,
19 maart 2024

Vergadering
gemeenteraad
Heerlen

Vergaderdatum
24 april 2024
Documentnummer

Agendapunt

Onderwerp

Het vaststellen van het facetbestemmingsplan "Aanpak plancapaciteit detailhandel"

Inleiding/aanleiding

De gemeenten in Zuid-Limburg hebben allen eind 2017 de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (hierna: SVREZL) vastgesteld als kader stellend beleid voor, onder meer, detailhandelontwikkelingen. 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 voorliggende facetbestemmingsplan 'Aanpak Plancapaciteit Detailhandel' is een belangrijke stap die vijf Parkstadgemeenten gezamenlijk zetten in het terugdringen van de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters. Er is gekozen om deze stap op de bedrijventerreinen (bestemmingen 'bedrijf' en 'bedrijventerrein') te zetten omdat op die locaties beleidsmatig al geruime tijd kenbaar is dat detailhandel daar ongewenst is. Het plan is een uitwerking van de SVREZL, het Uitvoeringsprogramma Retail (2019-2025) en de themalijn 'Voorzieningen (retail)' in de Regio Deal Parkstad Limburg. Het facetbestemmingsplan is tot stand gekomen onder regie van de bestuurscommissies Economie & Toerisme en Ruimte & Mobiliteit van Stadsregio Parkstad Limburg en in samenwerking met de gemeenten.

In de aanloop van de procedure voor het facetbestemmingsplan hebben de vijf gemeenten inmiddels eerst een voorontwerpbestemmingsplan en een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Hiermee is een periode van voorzienbaarheid gecreëerd, waarmee het risico op planschade beperkt wordt. Tevens heeft deze tussenstap de mogelijkheid gecreëerd om verbeteringen in het plan door te voeren. Op het voorontwerp zijn enkele reacties binnengekomen. De reacties zijn meegenomen in het ontwerp (zie nadere toelichting onder de kop 'voorzienbaarheid' in dit collegevoorstel). Daarnaast is ambtshalve een wijziging doorgevoerd ten aanzien van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor ondergeschikte, productie gebonden detailhandel. Op verzoek van de gemeenten is de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voorzien van een maximum vloeroppervlakte en een maximumpercentage per perceel, zodat de gemeenten de regie kunnen behouden. Op het ontwerpfacetbestemmingsplan zijn geen reacties/zienswijzen binnengekomen.

Dit bestemmingsplan 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

het bestemmingsplan. In de toelichting worden onder andere de keuzes die in het bestemmingsplan 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. Daarnaast is de eerder genoemde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan voor Simpelveld iets ruimer. Er is in dit plan geen maximum oppervlakte en percentage opgenomen, aangezien in Simpelveld een reactie is ingediend die deels ook gericht was op de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.

Plangebied

Binnen gemeente Heerlen waren uiteindelijk 17 locaties die zouden moeten worden opgenomen in het voorliggend voorontwerp bestemmingsplan. Uit nader onderzoek is gebleken dat 3 gebieden al waren meegenomen in een actualiserende bestemmingsplan of geen sprake meer was van een onbenutte detailhandelsbestemming. Ook worden 4 locaties meegenomen in de actualiserende bestemmingsplannen "Heerlerbaan en omgeving" en "Heerlen Oost".

De 17 overgebleven locaties zijn:

Kaart 1: gebied Spoordijkstraat, Christiaan Quicxstraat, Sleinadestraat, Kouvenderstraat, Rietrastraat;

Kaart 2: gebied Beersdalweg/ Schelsberg/ Hoogeweg;

Kaart 3: gebied In de Cramer/ Parallelweg;

Kaart 4: gebied Ganzeweide;

Kaart 5: gebied De Koumen/ Heerlerweg;

Kaart 6: gebied Verlengde Klinkerstraat/ Industriestraat/Nijverheidsstraat/ Economiestraat/Handelsstraat;

Kaart 7: gebied Heerlerweg/

Koumenweg/Breukerweg/Wijngaardsweg/Beersdalweg/Trompenburgstraat;

Kaart 8: gebied Schrieverheiderweg/hoek Oude Brunssumerweg;

Kaart 9: gebied Heerenweg ter hoogte van huisnummer 240;

Kaart 10: gebied Zandweg 160;

Kaart 11 t/m 16: gebied De Beitel zijnde Sourethweg/ Oude Roderweg/Rolduckerweg/ Nijverheidsweg/ Koperslager/Beitel;

Kaart 17: Argonstraat.

Facetbestemmingsplan

Het facetbestemmingsplan is in opdracht van de stadsregio 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 het eerdere voorontwerp is tevens juridisch advies ingewonnen bij Hekkelman Advocaten en is de inhoud afgestemd met de ambtelijke overleggen Economie en Ruimte.

Een facetbestemmingsplan, ook wel "paraplubestemmingsplan" genoemd, is een bestemmingsplan waarbij het op dat moment geldende bestemmingsplan 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 tegelijkertijd worden herzien. Ten aanzien van het onderwerp dat het facetbestemmingsplan nader regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende bestemmingsplannen te vervallen of gaan gelden als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels. Het onderhavige facetbestemmingsplan grijpt alleen in op de planologisch bestaande, maar nog niet

benutte, detailhandelsmogelijkheden. Overige bestemmingen en gebruiksmogelijkheden blijven dan ook gehandhaafd. De onderliggende bestemmingsplannen blijven ook gewoon gelden, met dien verstande dat er voor de detailhandelsmogelijkheden een aanpassing in de regeling (gebruiksmogelijkheden) wordt gedaan.

Het bestemmingsplan "Aanpak plancapaciteit detailhandel" heeft betrekking op de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen, waarvan de gronden zijn aangeduid op de verbeelding(en) bij dit plan.

Onder detailhandel wordt in dit facetbestemmingsplan 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."

Het facetbestemmingsplan regelt dat de hierboven genoemde definitie van detailhandel in alle geldende bestemmingsplannen wordt overgenomen (artikel 3.1).

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

Aan de bestemmingsplannen 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, productie gebonden detailhandel toe te staan. Deze afwijkingsbevoegdheid luidt als volgt (artikel 3.3):

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

Burgemeester en wethouders kunnen binnenplannen afwijken voor het toestaan van ondergeschikte productie gebonden 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 productie gebonden detailhandel maximaal 10% van het vloeroppervlak per bedrijf bedraagt, tot een maximum van 100 m² per bedrijf.*

Dienstenrichtlijn

Aangezien het facetbestemmingsplan 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 het facetbestemmingsplan.

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 het facetbestemmingsplan 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.

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, is er vanaf de terinzagelegging concreet (op adresniveau) voorzienbaarheid gecreëerd. De voorontwerp facetbestemmingsplannen hebben in 2023 ter inzage gelegen. Er zijn inspraakreacties binnengekomen op de plannen in Heerlen (1) en Simpelveld (1). De reactie tegen het voorontwerp van Heerlen kwam van de provincie en is volledig in de stukken verwerkt. Er is volledig tegemoet gekomen aan de inbreng van de provincie. De kans op (planschade)risico's is dus klein. Aan de reactie tegen het voorontwerp van Simpelveld wordt niet tegemoet gekomen. De reactie daar was enerzijds gericht op de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor ondergeschikte, productie gebonden detailhandel en anderzijds op de mogelijkheid tot opslag ter plaatse. Indiener verzoekt om ondergeschikte, productie gebonden detailhandel rechtstreeks mogelijk te maken en niet te reguleren middels een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het thans geldende bestemmingsplan laat echter ook geen ondergeschikte, productie gebonden detailhandel toe en middels de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid ontstaat er voor de indiener juist een verruiming van de mogelijkheden.

Indiener is daarnaast van mening dat de begripsbepalingen en/of de planregels zodanig moeten worden aangepast dat opslag op de locatie niet onmogelijk worden gemaakt. De begrippen en planregels vormen echter al geen belemmering voor opslag op locatie. De inspraakreactie in Simpelveld heeft dus niet tot planaanpassingen geleid. Ook hier lijkt het er niet op dat er planschade kan voortvloeien uit de herziening van het bestemmingsplan.

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). De gebruiksmogelijkheden van bestaande panden worden immers verminderd. Gelet op de binnengekomen reacties 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 verbeeldingen in bijlage maakt onderdeel uit van het facetbestemmingsplan 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 dit facetbestemmingsplan uit de onderliggende bestemmingsplannen verwijderd.

Exploitatieplan

Op basis van het bepaalde in artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening dient tegelijkertijd met het vaststellen van het bestemmingsplan tevens een exploitatieplan te worden vastgesteld om het verhalen van kosten van de grondexploitatie, op een publiekrechtelijke wijze te regelen. Omdat het facetbestemmingsplan niet voorziet in nieuwe ontwikkelingen, is geen sprake van een aangewezen bouwplan. Er hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld.

Kader

Programma Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)

Kernthema:

Ruimtelijke ordening

Bevoegdheid

Het vaststellen van een bestemmingsplan betreft een bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening). Als vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, dan blijft het oude recht van toepassing tot het bestemmingsplan van kracht is. Dit volgt uit artikel 4.6, lid 2, sub a, onder 1 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Voorstel

De raad voor te stellen:

1. Het ontwerp van het bestemmingsplan "Aanpak plancapaciteit detailhandel", met IMRO identificatienummer NL.IMRO.0917.BP050900W000004-0401 en ondergrond (o_NL.IMRO.0917.BP050900W000004 -0401.dxf) vast te stellen;
2. Geen exploitatieplan vast te stellen.

Argumenten

1.1. Met de vaststelling van het voorliggende bestemmingsplan wordt een actueel en digitaal bestemmingsplan beschikbaar waarbij de onbenutte plancapaciteit detailhandel op bedrijventerreinen en bedrijfslocaties wordt beperkt.

Er is geconstateerd dat de huidige planologische regels uit de vigerende bestemmingsplannen binnen de gemeente Heerlen teveel ruimte bieden als het gaat om de vestigingsmogelijkheden van detailhandel. Dit is niet in overeenstemming met het vastgestelde detailhandelsbeleid. De gemeente Heerlen wil daarom de mogelijkheden tot nieuwvestiging van detailhandel binnen een aantal vigerende bestemmingsplannen beperken. Het gaat in dit geval om bedrijventerreinen en bedrijfslocaties. Die zijn nu

meestal in gebruik voor bedrijvigheid, waarbij er theoretisch ook een mogelijkheid is voor detailhandel. Die mogelijkheid willen we weghalen.

1.2 Dit facetbestemmingsplan is onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Retail Parkstad Limburg, en wordt in alle Parkstadgemeenten op vergelijkbare wijze in procedure gebracht

Er is een groot overaanbod aan winkelpanden, en een grote leegstand. Tegelijkertijd bieden de bestemmingsplannen in heel Parkstad nog de nodige 'verborgen plancapaciteit'. Daarom is in het Uitvoeringsprogramma Retail afgesproken dat de onbenutte plancapaciteit door alle gemeenten wordt weggehaald. Zo handelen we eenduidig en blijft er een gelijk speelveld.

2.1. Het vaststellen van een exploitatieplan is noch verplicht, noch noodzakelijk.
Er bestaat dan geen verplichting, noch een noodzaak tot het vaststellen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 Wro.

Tegenargumenten en risico's

N.V.T.

Kosten en dekking

Het vaststellen van dit bestemmingsplan heeft geen financiële gevolgen voor de begroting (er worden enkel interne ambtelijke uren ingezet).

Communicatie

De communicatie zal via de gebruikelijke kanalen verlopen. In dit stadium zal de bekendmaking in het gemeenteblad (GVOP) verschijnen. De officiële bekendmaking is tevens te raadplagen via www.officielebekendmakingen.nl.

Het raadsbesluit en het vastgestelde bestemmingsplan zijn vanaf de datum van ter inzage legging, digitaal te raadplegen op het landelijk portaal www.ruimtelijkeplannen.nl. Het vaststellingsbesluit en het bestemmingsplan zullen ook gedurende 6 weken bij de infobalie in de publiekshal ter inzage worden gelegd.

Evaluatie

De evaluatie van het facetbestemmingsplan loopt via de evaluatie en monitoring van het Uitvoeringsprogramma Retail Parkstad Limburg.

Planning, procedure en uitvoering

Ingevolge artikel 3.8 Wro beslist de gemeenteraad omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. Gedurende de terinzageleggingstermijn van zes weken kunnen belanghebbenden in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlagen

Het facetbestemmingsplan "Aanpak plancapaciteit detailhandel" bestaande uit toelichting, regels, verbeeldingen en Dienstenrichtlijnonderbouwing .

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris,

de burgemeester,

drs. V.N. Gosselink-Van Dijk

drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d.

documentnummer ;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen van

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Weaver