

Nota zienswijzen bestemmingsplan Stadscentrum, deelplan Detailhandel.

Inleiding

Het ontwerpbestemmingsplan 'Stadscentrum, deelplan detailhandel' heeft van 17 juni 2021 tot en met 28 juli 2021 voor eenieder ter inzage gelegen. Daarnaast kon het plan worden ingezien via de website www.ruimtelijkeplannen.nl. Eenieder is in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Tijdens de terinzagetermijn zijn twee zienswijzen ingediend. Hieronder is puntsgewijs een samenvatting gegeven van de zienswijzen. In de opvolgende tekst is hierop gereageerd en is aangegeven of op basis van de ingediende zienswijze (een onderdeel van) het bestemmingsplan is gewijzigd.

Zienswijze 1 Ondernemer Hoogeveen

1.1 Trage besluitvorming

Reclamant geeft aan dat in juni 2000 een toekomstvisie voor de gemeente Hoogeveen is vastgesteld. Als vervolg op deze toekomstvisie is op 23 december 2004 door uw raad de Structuurvisie Hoogeveen 2015-2030 vastgesteld waarin een ruimtelijke vertaling werd gegeven aan de toekomstvisie. Als vervolg op deze structuurvisie heeft de raad na 13 jaren in 2017 de ontwikkelingsvisie voor het stadscentrum van Hoogeveen vastgesteld. Nu 4 jaar later ligt het ontwerpbestemmingsplan ter inzage om uitvoering te geven aan de vastgestelde visies. Al met al een periode van 21 jaren waarin de ondernemers in het onzekere zijn gelaten zonder dat daaraan een sluitende juridische onderbouwing is gegeven. Ondernemers konden op basis van geldende bestemmingsplannen bouwen op een manier die de gemeente nu wenst te voorkomen. De gemeente had het gewenste beleid kunnen realiseren door tijdig voorbereidingsbesluiten te nemen, waardoor vergunningsaanvragen in overeenstemming met het bestemmingsplan konden worden aangehouden. De gemeente heeft verzuimd van deze in de wet geboden mogelijkheden gebruik te maken. Ook heeft de gemeente verzuimd om slagvaardig en tijdig een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen. Reclamant is daarom van mening dat het thans ter inzage liggende ontwerp met daarin opgenomen uitsterfconstructie van een jaar niet in stand kan blijven. De gevolgen van de trage besluitvorming kunnen en mogen niet worden afgewikkeld op de Hoogeveense ondernemer.

Reactie gemeente

Het voorliggende bestemmingsplan maakt detailhandel alleen onmogelijk op locaties waar al langere tijd geen detailhandel meer heeft plaatsgevonden. Het gaat daarbij om locaties waar over een langere periode sprake is van een ander gebruik. In die zin wijzigt er dus niets aan de nu bestaande situatie. Wel wordt een eventuele toekomstige ontwikkeling naar detailhandel dus onmogelijk gemaakt. Ondernemers worden niet ingeperkt in het bestaand gebruik. Ook is er geen sprake van dat gedane investeringen te niet worden gedaan. Bestaande detailhandel kan functioneren zoals het nu ook functioneert. Wij herkennen dan ook niet het beeld dat door reclamant wordt geschetst.

1.2 Schutstraat 106

Reclamant geeft sinds jaren een bloemenwinkel "De vergeet me niet" aan de Schutstraat 106 te Hoogeveen. Het pand was bouwkundig in een slechte staat. Voor reclamant de reden om het pand te vervangen door nieuwbouw op dezelfde plaats. Deze plek is voor zijn zaak van wezenlijk belang. De klant wenst niet met bloemstukken door een winkelwandelgebied te sjouwen. Bij bloemenzaak kan men direct voor de deur parkeren om de bloemen in te laden. Essentieel voor een winkel in deze branche. Daarnaast kun je na een bezoek aan het winkelcentrum gemakkelijk een bloemetje meenemen op de weg

naar huis. De bouw van de nieuwe winkel is gebaseerd op een in 2020 verleende omgevingsvergunning. Deze nieuwe winkel is naar mening van reclamant niet geschikt voor woon- en/of kantoorruimte. Een uitsterfconstructie kan dan ook voor het pand Schutstraat 106 of eventuele andere van auto bereikbaar afhankelijke winkelpanden niet van toepassing zijn.

Reactie gemeente

De genoemde uitsterfconstructie voorziet in een regeling waarbij detailhandel ter plekke kan worden voortgezet, maar dat als deze detailhandelsfunctie meer dan één jaar niet in een pand aanwezig is, de mogelijkheid tot het exploiteren van detailhandel vervalst voor de pandlocatie. Eén jaar is een gerechtvaardigde, evenredige termijn. In de toelichting, vooral in het beschreven beleidskader in Hoofdstuk 3, is onderbouwd dat de gemeente al gedurende een lange tijd bezig is met de leegstand in de aanloopstraten van het centrum en het vitaliseren van het stadscentrum in zijn geheel. Gedurende de tijd dat reclamant in de toekomst een bloemenwinkel exploiteert zal dat dus geen verschil maken met de huidige situatie. Ook zal het gebruik voor een andere vorm van detailhandel geen probleem zijn. Zo lang deze functie maar niet een jaar lang onderbroken wordt. Dat in de toekomst het huidige pand niet geschikt is voor andere doeleinden is voor het huidige bestemmingsplan niet van belang. Immers een toekomstig gebruik wordt niet mogelijk gemaakt. Daarnaast is het zo dat de meeste transformaties van winkelpanden naar wonen of kantoor sowieso gepaard gaan met een verbouwing. Het komt maar zelden voor dat een pand volledig geschikt is voor een nieuw ander gebruik en dat er geen in of externe verbouwing dient plaats te vinden.

Conclusie: zienswijze geeft geen aanleiding tot wijzigingen.

Zienswijze 2: Pandeigenaar Hoogeveen

Reclamant is eigenaar van/verhuurder van meerdere panden in Hoogeveen. Hieronder ook de adressen Schutstraat 65,67,69 en Schutsplein 100. Deze adressen maken deel uit van het onderhavige bestemmingsplan. Voor de adressen aan de Schutstraat geldt dat hier een uitsterfregeling voor opgenomen is. Voor het adres aan het Schutsplein geldt dat de detailhandelsfunctie onmogelijk is gemaakt.

2.1 Uitsterfregeling Schutstraat panden

Het is voor reclamant niet dan wel onvoldoende duidelijk waarom voor de betrokken panden een uitsterfregeling is opgenomen. Reclamant geeft aan dat een onderbouwing in de toelichting ontbreekt en ook zijn geen onderzoeken bijgevoegd waaruit de noodzaak blijkt van deze aanzienlijke beperking. Ook is niet duidelijk waarom een goed woon en leefklimaat dergelijk ingrijpen van het College noodzakelijk maakt. Naar mening van reclamant is het bestemmingsplan niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Reclamant is van mening dat de panden bij uitstek geschikt zijn voor een gebruik als winkel en aanzienlijk in waarde zullen verminderen.

Reactie gemeente

In de toelichting van het bestemmingsplan wordt in hoofdstuk 3.4 uitgebreid ingegaan op het gemeentelijk beleid dat ten grondslag ligt aan de nu voorgestelde regeling. De Structuurvisie uit 2004 is nog steeds een inspirerende, ambitieuze, integrale ruimtelijke visie, die in stand blijft en met "Structuurvisie Hoogeveen 2.0" op onderdelen wordt bijgesteld. De visie geeft aan hoe Hoogeveen tot 2030 omgaat met thema's als wonen, voorzieningen, bedrijvigheid, bereikbaarheid, landschap en duurzaamheid. Duurzame kwaliteit is en blijft daarbij de rode draad.

In de Toekomstvisie Hoogeveen, de ontwikkelvisie stadscentrum 2017 en de Regionale ontwikkelstrategie (2017) is dit nog weer nader uitgewerkt en onderzocht voor de binnenstad van Hoogeveen. Gestuurd wordt op inhoudelijke samenwerking en logische clustering. Doel is een vitaal, toekomstbestendig stadscentrum met een compact winkelgebied. Het stadscentrum wordt samen met ondernemers en vastgoedeigenaren ingedikt, getransformeerd en aantrekkelijker gemaakt. Zo is voor de verplaatsing of beëindiging van de betreffende winkels een stimuleringsregeling voor transformatie beschikbaar.

In dat kader is inmiddels uitvoering gegeven aan meerdere tastbare projecten die moeten leiden naar bovengenoemd doel. In gezamenlijkheid is er de afgelopen jaren reeds veel werk verzet om het centrum te versterken, maar er zijn ook zorgen inzake de toekomst van het centrum. Belangrijke opgaven voor de toekomst zijn de functionele invulling van de leegstand, hoe om te gaan met de invloed van de internetbestedingen op het fysieke winkelapparaat en de gevolgen hiervan voor de diverse winkelstraten, en een heldere afbakening van het winkelgebied. Daartoe is in 2017 ook de REOS-rapportage opgesteld (zie paragraaf 3.4.7). Op basis van het kwalitatief en kwantitatief onderzoek zijn daarbij een aantal conclusies getrokken. Het winkelaanbod van Hoogeveen is zeer royaal. Mede hierdoor is de laatste jaren de leegstand ook verder toegenomen. Deze ligt nu hoger dan wenselijk is voor de kern, en ook hoger dan landelijk gemiddeld. Het aanbod moet zoveel mogelijk compact worden gehouden, en waar mogelijk in omvang terug te brengen, zodat de leegstand kan afnemen. De landelijke en Drentse retail-agenda gaan uit van een gemiddeld overaanbod van 20%. In Hoogeveen is dit niet anders.

Aan het REOS is een uitvoeringsprogramma toegevoegd. Onderhavig bestemmingsplan geeft daar op onderdelen uitvoering aan.

Gezien het langdurige en uitgebreide voortraject dat heeft geleid tot dit bestemmingsplan zijn wij van mening dat hier sprake is van goede ruimtelijke ordening. Wij herkennen dan ook niet het beeld dat door reclamant wordt geschetst.

Ten aanzien van de waardedaling merken wij het volgende op. De regulatie van detailhandel is noodzakelijk, maar gaat niet verder dan nodig. Voor al het overige is dit bestemmingsplan conserverend en wordt niet in nieuwe ontwikkelingen voorzien. Alle overige functies blijven dus gelden zoals zij in het huidige bestemmingsplan zijn geregeld. Daar waar de detailhandelfunctie wordt gereguleerd, zal dan ook een andere, passende (gemengde) functie komen zoals die nu ook bij recht is toegestaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan een kantoorfunctie, een medische functie, een maatschappelijke functie of een woonfunctie.

Daarnaast is van belang om op te merken dat voor de verplaatsing of beëindiging van de betreffende winkels een 'Verordening stimulering detailhandel stadscentrum Hoogeveen 2020' voor transformatie beschikbaar is. Een aantal betrokkenen heeft hiervan inmiddels gebruik gemaakt. Ook reclamant kan gebruik maken van genoemde regeling.

Met betrekking tot de gebruiksmogelijkheden voor de panden verwijzen wij naar de reactie onder 1.2.

2.2 Wegbestemmen Supermarkt locatie

In het pand aan de Schutstraat 100 is in de huidige situatie supermarkt Nettorama gevestigd. Nu daar geen aanduiding 'uitsterfregeling' is opgenomen geldt daar geen uitsterfregeling, waardoor de functie detailhandel per direct vervalt. Dat is niet in overeenstemming met hetgeen de gemeente beoogd met het bestemmingsplan.

Reactie gemeente

De opmerking van reclamant is terecht. Bestaande supermarkten worden niet wegbestemd in het bestemmingsplan. Hier is dan ook sprake van een ommissie. Het pand aan Schutsplein 100 zal daarom bij de vaststelling van het bestemmingsplan buiten het plangebied worden gelaten. Het bestemmingsplan zal dus gewijzigd worden vastgesteld op dit onderdeel. De bestaande detailhandel ter plekke kan worden voortgezet.

2.3 Strijd met artikel 15 Dienstenrichtlijn.

De planregels onder artikel 5.1 vormen een beperking/inperking in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Het bestemmingsplan dient te worden getoetst aan het noodzakelijkheids- en evenredigheidsvereiste. Het college heeft zodoende niet getoetst aan de Dienstenrichtlijn en daarmee onvoldoende gemotiveerd op grond waarvan deze beperking gerechtvaardigd is.

Reactie gemeente

Ondanks dat het woord 'Dienstenrichtlijn' niet is opgenomen in de toelichting, is in de toelichting wel degelijk getoetst aan het evenredigheid- en noodzakelijkheidsvereiste dat voortvloeit uit de Dienstenrichtlijn. Volledigheidshalve zal het woord Dienstenrichtlijn aan de toelichting worden toegevoegd.

De toetsing aan de evenredigheid en noodzakelijkheid vindt plaats in paragraaf 3.4.10 en 6.2.2 van de toelichting. Op basis van het besproken beleid – zie hoofdstuk 3 van de toelichting en zie de reactie onder 2.1 – wordt duidelijk dat de gemeente toewerkt naar een vitaal en toekomstbestendig centrum, waar bezoekers graag komen én terugkomen. De gemeente is al enkele jaren hiermee bezig. Het stadscentrum blijft vitaal indien sprake is van een compacter en kleiner centrum. Het kernwinkelgebied wordt versterkt door winkels in de aanloopstraten te verplaatsen naar het kernwinkelgebied. Daarbij speelt ook mee dat de aanloopstraten kampen met leegstand en sprake is van een overschot aan detailhandel. In alle onderliggende beleidsdocumenten is gemotiveerd waarom en hoe de gemeente is gekomen tot het punt waar we nu zijn. Hetgeen met onderhavig bestemmingsplan wordt gedaan is dan ook niets anders dan een logisch gevolg van het vastgestelde beleid dat noodzakelijk is om tot een leefbaar stadscentrum te komen.

Dit bestemmingsplan reguleert de detailhandelfunctie. Bij de beantwoording van de vraag of een eis noodzakelijk is in het licht van de Dienstenrichtlijn, moet worden gezien of deze eis gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn volgt dat hiervan sprake kan zijn als een eis wordt gesteld met het oog op onder meer de bescherming van het stedelijk milieu.

Deze regulering is in onderhavige plan noodzakelijk vanwege de hierboven beschreven reden: om een vitaal, toekomstbestendig centrum zonder leegstand en overschot te creëren. Zie hiervoor ook de reactie onder 2.1 en hoofdstuk 3 van de toelichting. Dit is ter bescherming van het stedelijke milieu. In de nieuwe situatie zal alleen sprake zijn van een functionele wisseling in bestaande panden. Gelet op de genoemde problemen en de lange weg aan voorbereiding t.b.v. de herstructurering kan worden gesteld dat het doel waarmee de gemeente het opnemen van de uitsterfregeling rechtvaardigt, een dwingende reden van algemeen belang vormt.

In het kader van de evenredigheid moet de regeling geschikt zijn en niet verder gaan dan nodig om het daarmee beoogde doel te bereiken. Dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

De maatregel is geschikt om het beoogde doel te bereiken. Wederom wordt verwezen naar de reactie onder 2.1 en hoofdstuk 3 van de toelichting. Om een toekomstbestendig centrum te creëren, is een compacter en kleiner centrum nodig. Dit kan worden bereikt door de winkels uit de aanloopstraten te verplaatsen naar de kern, met in gedachten gehouden dat er al veel leegstand is in de aanloopstraten.

De regulering is noodzakelijk, maar gaat niet verder dan nodig. Voor al het overige is dit bestemmingsplan conserverend en wordt niet in nieuwe ontwikkelingen of andere beperkingen voorzien. Alle overige functies blijven dus gelden zoals zij in het huidige bestemmingsplan zijn geregeld. Daar waar de detailhandelsfunctie wordt gereguleerd middels wegbestemmen dan wel een uitsterfregeling, zal dan ook een andere, passende gemengde functie resteren zoals die nu ook bij recht is toegestaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan een kantoorfunctie, een medische functie, een maatschappelijke functie of een woonfunctie. Voor Gemengd – 1 zijn dit dienstverlening, horeca van categorie 1 en 2 en maatschappelijke voorzieningen (allen op de eerste en tweede bouwlaag). Daarnaast zijn in Gemengd – 1 in alle bouwlagen woningen toegestaan.

Daarnaast is van belang om in het kader van de evenredigheid op te merken dat voor de verplaatsing of beëindiging van de betreffende winkels een 'Verordening stimulering detailhandel stadscentrum Hoogeveen 2020' voor transformatie beschikbaar is/was. Een aantal betrokkenen heeft hiervan inmiddels gebruik gemaakt.

Wat betreft de uitsterfregeling kan in het kader van de evenredigheid het volgende worden opgemerkt. Wanneer een pand als zodanig is aangeduid, houdt dit in dat momenteel detailhandel in het pand wordt uitgeoefend. De huidige functie kan worden voortgezet, maar als deze detailhandelsfunctie meer dan één jaar niet in een pand aanwezig is, vervalt de mogelijkheid tot het exploiteren van detailhandel voor de pandlocatie. Eén jaar is een gerechtvaardigde, evenredige termijn. In de toelichting, vooral in het beschreven beleidskader in hoofdstuk 3, is onderbouwd dat de gemeente al gedurende een lange tijd bezig is met de leegstand in de aanloopstraten van het centrum en het vitaliseren van het stadscentrum in zijn geheel. De detailhandelsregulering in de aanloopstraten is daarmee voorzienbaar en er is een goede communicatie vanuit de gemeente richting de ondernemers en pandeigenaren. Zie eveneens de reactie onder 2.1 en 2.5.

Daarmee kan worden geconcludeerd dat het plan geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. Het plan gaat niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

2.4 Strijd met het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb)

Reclamant geeft aan dat de beperking onevenredig is in het licht van art. 3:4 lid 2 Awb. De supermarktlocatie wordt in zijn geheel wegbestemd.

Reactie gemeente

Zoals onder 2.2 is opgemerkt, is de opmerking van reclamant terecht. Bestaande supermarkten worden niet wegbestemd in het bestemmingsplan. Hier is dan ook sprake van een omissie. Het pand aan Schutsplein 100 zal daarom bij de vaststelling van het bestemmingsplan buiten het plangebied worden gelaten. Het bestemmingsplan zal dus gewijzigd worden vastgesteld op dit onderdeel. De bestaande detailhandel ter plekke kan worden voortgezet.

Voor wat betreft de andere locaties wordt voor de evenredigheid verwezen naar de beantwoording onder 2.3. De regeling is noodzakelijk, geschikt en gaat niet verder dan

nodig om het daarmee beoogde doel te bereiken. De gevolgen zijn niet onevenredig in verhouding met het doel van het besluit.

2.5 Strijd met artikel 1 EVRM (bescherming eigendomsrecht)

Reclamant geeft aan dat de vaststelling van onderhavig bestemmingsplan strijdig is met artikel 1 EVRM. Inmenging of beperking van het eigendomsrecht is slechts mogelijk indien deze gerechtvaardigd is. Dit houdt in dat een beperking van het eigendomsrecht voldoende is beschreven en dat de beperking daarnaast altijd adequaat moet zijn gemotiveerd. Reclamant is van mening dat deze onderbouwing onvoldoende is gemotiveerd.

Reactie gemeente

Ingevolge artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Zoals de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang (uitspraak van 14 april 2010, zaak nr. 200907391/1/H2) en is een bestemmingsplanregeling een zodanige regulering (uitspraak van 12 november 2003, zaak nr. 200301877/1).

Hiervoor wordt onder 2.1 reeds aangegeven welk traject is doorlopen en welk algemeen belang onderhavig bestemmingsplan dient. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Van strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht is dan naar ons inziens ook geen sprake.

2.6 Voorzienbaarheid

In de toelichting van het bestemmingsplan wordt aangegeven dat de detailhandelregulering in de aanloopstraten in een bepaalde mate voorzienbaar was omdat de gemeente al langere tijd bezig is met het vitaliseren van het centrum in het geheel. Onder meer ook omdat er sprake was van een goede communicatie richting ondernemers en pandeigenaren. Reclamant onderschrijft dit standpunt niet. Zij is niet aangeschreven door de gemeente. Reclamant is overvallen door deze publicatie en de enorme beperking die op het vastgoed wordt gelegd.

Reactie gemeente

Zoals ook al in de reactie onder 2.1 is aangegeven is het genoemde proces al enkele jaren gaande. Daarbij is ook steeds gesproken van een compacter stadscentrum, de leegstand problematiek en het overschot aan detailhandel. De genoemde documenten zijn allemaal openbaar, zijn gecommuniceerd met de omgeving en deels ook tot stand gekomen met de omgeving. Daarmee was het voorzienbaar dat er uitvoering zou worden gegeven aan het principe van een compactere binnenstad. In hoofdstuk 8 wordt tevens aangegeven welke stappen zijn genomen met betrekking tot het voorliggende bestemmingsplan.

Conclusie: naar aanleiding van zienswijze 2.2 zal het plan op een onderdeel worden aangepast. Het pand aan Schutsplein 100 zal buiten het plangebied worden gelaten. De verbeelding zal hierop worden aangepast. Het woord Dienstenrichtlijn zal in de toelichting opgenomen worden.