

REACTIENOTA ZIENSWIJZEN

BESTEMMINGSPLAN 'HUNEBEDCITY, HOOFDSTRAAT 32 te BORGER'

1. Algemeen

Er is een ontwerpbestemmingsplan ontvangen voor de herontwikkeling van het voormalige gemeentehuis van Borger.

Beoogd gebruik

Initiatiefnemers van Stichting Hunebedcity hebben het plan opgevat om het gebouw te gebruiken en in te richten ten behoeve van het bedrijf van Lekker Hip en OXO Dagbesteding. Hunebedcity is een organisatie die werkt vanuit een bijzondere doelstelling. Zij werkt met mensen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Men wil op locatie werk bieden aan ruim 50 mensen. Binnen deze maatschappelijke functie wordt onder andere nog ruimte geboden aan ondergeschikte horeca (200 m² bvo, waarvan 150 m² wvo), detailhandel (500 m², waarvan 400 m² wvo) en een inpak-/werkruimte (150 m²). Daarnaast wil Hunebedcity in het pand maximaal 10 wooneenheden realiseren ten behoeve van begeleid wonen. De voorzijde / entree van het pand wordt voorzien van een passende uitstraling.

De voorgenomen activiteiten en de uitbreiding van het gebouw passen niet allemaal binnen de regels van de nu geldende beheersverordening. Daarom is een ontwerpbestemmingsplan met een nieuw planologisch regime in procedure gebracht.

Geschiedenis

Na de samenvoeging van gemeente Borger en Odoorn is het gemeentehuis in Exloo gekozen als nieuw onderkomen. Vervolgens is het voormalige gemeentehuis in Borger door diverse functies in gebruik genomen. Ook het dorps huis was in het gebouw gevestigd. Na oplevering van de nieuwe MFA in Borger is het merendeel van de gevestigde functies naar het MFA verplaatst. Hierdoor kwam het voormalige gemeentehuis leeg te staan. Op dat moment is gezocht naar mogelijke nieuwe gebruiksmogelijkheden of zelfs de sloop van het voormalige gemeentehuis. Bij hergebruik is de relatie gelegd met het centrumplan Borger en is aangegeven dat beoogde functies moeten bijdragen tot een meer dynamisch centrum. Deze dynamiek is gevonden in de beoogde maatschappelijke functies zoals opgenomen in het bestemmingsplan 'Borger, Hunebedcity'.

2. Procedureverloop

Gelet op de strijdigheid met de geldende beheersverordening 'Borger-Centrum' is een zogeheten (postzegel)bestemmingsplan opgesteld. De kennisgeving van het ontwerpbestemmingsplan 'Borger, Hunebedcity' is op 12 november 2019 gepubliceerd in de Staatscourant en het Gemeenteblad. Het ontwerpbestemmingsplan heeft met ingang van donderdag 14 november 2019 gedurende zes weken (tot en met 27 december 2019) ter inzage gelegen. Volledigheidshalve is de ter inzagelegging nog bekend gemaakt in het huis-aan-huisblad 'Week In Week Uit' van 19 november 2019 onder Gemeenteberichten Borger-Odoorn. Tijdens deze periode is een ieder in de gelegenheid gesteld om mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen bij de gemeenteraad.

3. Ingediende reacties en zienswijzen

Tegen het ontwerpbestemmingsplan is een zienswijze (hierna: appellanten) ingediend door:

- I. Diverse ondernemers, datum 16 december 2019, ingekomen per mail op 16 december 2019 (geregistreerd onder nummer: MP 91817-2019):



Ontvankelijkheid

De zienswijze is per email ingediend en ontvangen op 16 december 2019. Per abuis is de ingekomen brief met zienswijze voorzien van de datum 16 februari 2019. Bij mail van 18 december 2019 is deze datum gecorrigeerd.

De zienswijze is daarom ingediend binnen de daarvoor gestelde termijn en kan op basis daarvan als ontvankelijk worden beschouwd.

4. Commentaar op de zienswijze

Voor de leesbaarheid van deze reactienota is de ingekomen zienswijze, inhoudelijk samengevat en voorzien van een gemeentelijk reactie.

I. Zienswijze ondernemers

Ad 1. Appellanten geven aan dat de beoogde (netto) oppervlakte van 150 m² (wvo = winkelverkoopvloeroppervlakte) voor horeca, niet in verhouding staat tot een bedrijf met een maatschappelijk karakter. Daarbij wordt ook niet gesproken over een terras.

Reactie gemeente

Achtergrond gemaakte keuzes / ruimtelijke motivering

Alvorens inhoudelijk wordt ingegaan op de zienswijze is het goed om de achtergrond en de beoogde bedoeling van voorliggende locatie weer te geven. De basis voor de herbestemming van het voormalige ontmoetingscentrum (omc) ligt in het project Borger centrum. Al jarenlang waren er kritische geluiden te horen over het centrum van Borger; een achterhaalde uitstraling, weinig samenhang in inrichting, barrièrewerking N374, ontbreken van lokale unieke identiteit enzovoort.

Daarom is sterk ingezet op een kwaliteitsverbetering. Niet alleen om voorzieningen voor de inwoners van Borger en de regio te behouden en te verbreden, maar ook voor de voor Borger en omgeving zo belangrijke toeristisch recreatieve sector. Een langer verblijf van toeristen in het centrum zorgt immers voor een toename aan bestedingen en een verlevendiging van het centrum. Ook zou dit kunnen leiden tot een betere werkgelegenheid en behoud / uitbreiding van het voorzieningenniveau.

In het masterplan Borger centrum wordt de uitgangssituatie, de ambitie en de aanpak van Borger centrum uitgebreid beschreven. In de aanpak van het centrum is gedacht aan de sloop van een deel van het voormalige omc. Ook de sloop van het hele pand is besproken. Echter, door de sloop van een deel van het omc, kwam de kerk weer in het zicht en ontstond er ruimte voor een multifunctioneel plein. Door zowel in de kerk als in het voormalige omc voorzieningen te realiseren die 'reuring' brengen, zou er een intensievere uitwisseling tussen noord en zuid kunnen plaatsvinden. Het voormalige omc heeft samen met de kerk immers een cruciale plek om dit gewenste functioneren te bereiken.

Vervolgens zijn er meerdere initiatieven aangediend voor de herinvulling van het pand, waaronder "Hunebedcity". Belangrijke dragers van dit initiatief:

- De inhoud sluit aan op de lokale toeristische markt.
- De inhoud sluit aan op de Cittaslowstatus van de gemeente.
- Verhuur van zorg-eenheden en inkomsten vanuit dagbesteding zorgen voor stabiele stroom aan inkomsten.
- De afzet van producten heeft perspectieven.
- De openingstijden en dagbesteding geven mogelijkheid om een terras te exploiteren.
- Goede combinatie met TIP en Geopark (openingstijden, laagdrempeligheid).

Onderdeel van de ambities uit het masterplan is tevens het toestaan van een beperkte groeiruimte voor nieuwe initiatieven, als dat geen leegstand voor de bestaande panden betekent. Dit is aan de hand van een distributie planologisch onderzoek onderzocht. Voorliggend plan voorziet in de opwaardering / het behouden van een bestaand pand met nieuwe vormen van functies die in het centrum nog niet aanwezig zijn en een goede aanvulling kunnen betekenen op de bestaande voorzieningen.

Horeca

Meerdere ambities, genoemd in het masterplan Borger centrum zouden met deze invulling worden bediend. De kleinschalige horeca vormde toen al een onderdeel van het businessplan. In het ontwerpbestemmingsplan is in de maatschappelijke bestemming (artikel 3.1 lid c) opgenomen dat horeca, categorie I is toegestaan met een bedrijfsvloeroppervlakte van maximaal 200 m² (bruto). In de toelichting is nogmaals benadrukt dat daarmee het winkelverkoopvloeroppervlak van de horeca is gemaximeerd op 150 m².

In de begrippenlijst (artikel 1 lid ab) is expliciet opgenomen wat onder horeca, categorie I wordt verstaan:

- horeca die wat betreft exploitatievorm aansluit bij winkelvoorzieningen en daarmee qua openingstijden nagenoeg spoort en waar naast kleinere etenswaren en dranken worden verstrekt, zoals een lunchroom, koffiehuis, ijssalon, broodjeszaak, croissanterie, patisserie en crêperie, cafetaria, snackbar en shoarmazaak.

Deze definitie wijkt deels af van de definitie zoals opgenomen in het recent vastgestelde bestemmingsplan buitengebied. Hierin is expliciet opgenomen dat horecacategorie 1 voorziet in kleinere etenswaren en alcoholvrije dranken. In de onderhavige situatie kan het woord 'Dranken' worden uitgelegd als het schenken van alcohol en het mogelijk maken van concepten als: champagneontbijt, high wine, high beer enz.



Economische uitvoerbaarheid

In het bestemmingsplan is ingegaan op de economisch uitvoerbaar van het plan. Ook is met initiatiefnemers een exploitatieovereenkomst getekend. Uit geen enkel document blijkt dat het plan niet economisch uitvoerbaar is. Het gehele plan wordt financieel gedragen door initiatiefnemers.

Ten aanzien van de maatschappelijke uitvoerbaarheid, wordt opgemerkt dat gemeente Borger-Odoorn geen concurrentiebeleid hanteert als het gaat om de vestigingsplaats van horeca noch een beperking in het winkelloppervlak. Alhoewel voorliggend bestemmingsplan horeca toestaat van 200 m² (bvo), staat dit aantal vierkante meters niet in verhouding tot de totale omvang van het pand (circa 2340 m²). Ook in vergelijking tot omliggende horeca, wordt dit niet als grootschalige ontwikkeling gezien, dat zal leiden tot een duurzame ontwrichting van de bestaande horeca. Daarnaast onderscheidt de voorziene horecavoorziening zich ten opzichte van de al aanwezige horeca, doordat het in hoofdzaak gaat om horeca ten behoeve van een maatschappelijke functie en de beoogde horeca zich niet specifiek richt op de functie als restaurant.

Verleende omgevingsvergunning

Het voorgaande was reden voor de gemeente Borger-Odoorn om op 15 oktober 2018 een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met onder andere het bestemmingsplan (artikel 2.1 lid 1 suc c Wabo) te verlenen voor een speelgrot, lunchroom en winkel. Aan de omgevingsvergunning zijn stukken gehecht, waarin is opgenomen dat de lunchroom een maximale oppervlakte van 200 m² mag hebben. De aangevraagde en verleende vergunning zijn op gebruikelijke wijze gepubliceerd. Er zijn geen bezwaren ingekomen. Daarmee is de vergunning onherroepelijk geworden. Overigens is de in de vergunning opgenomen horecaoppervlakte expliciet opgenomen in voorliggend bestemmingsplan.

Terras

Het al dan niet toestaan van een terras is niet opgenomen in het bestemmingsplan. De beoordeling om al dan niet een terras toe te staan, vindt op andere wijze plaats. Gelet op de huidige toegestane terrassen in Borger-centrum en het toekomstig terrassenbeleid, zijn er vooralsnog geen redenen aanwezig om aan te nemen dat het toevoegen van een terras strijdig zal zijn met het gemeentelijk beleid. Daarnaast zijn er diverse informatieavonden georganiseerd door initiatiefnemers en zijn er sfeerbeelden gepresenteerd. Appellanten hebben dus al in een vroeg stadium kunnen weten dat het exploiteren van een terras bij de plannen was inbegrepen. Niet wordt ingezien dat het opnemen van extra ruimtelijke regels in het bestemmingsplan leidt tot een betere ruimtelijke ordening.

De zienswijze leidt niet tot een wijziging in het bestemmingsplan.

Ad 2. Ten behoeve van voornoemde functie heeft Seinpost adviesbureau een Distributie Planologisch Onderzoek laten uitvoeren naar de ruimte binnen het segment Fast Service. Dit onderzoek is gebaseerd op een sterk gedateerd/verouderd rapport. Borger voorziet ruimschoots in dit segment, aangezien niet alleen de dagzaken hierin voorzien, maar ook bakkers, viswinkels, restaurants, hotels, enz.



In voornoemd onderzoek wordt verwezen naar een rapport van ABN AMRO over 2017-2018. Dit rapport is nog redelijk rooskleurig. Inmiddels is dit rapport geactualiseerd (mei 2019). Hierin is opgenomen dat het hard minder gaat worden met de perspectieven van bestaande horeca. Zo nam het aantal faillissementen van bedrijven in de horeca de afgelopen twaalf maanden met 27 procent toe.

Reactie gemeente

Mede in het kader van de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid is door Seinpost een uitgebreide distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd, welke als bijlage 1 is aangehecht. Hierin is aangetoond dat de nieuwe formule een positieve bijdrage levert aan het centrum van Borger en dat deze geen negatieve invloed heeft op de bestaande detailhandels- en horecazaken.

Omdat het onderzoek nog uitgaat van gegevens uit 2017 heeft, mede in relatie tot voorliggende zienswijze, een update van het onderzoek plaatsgevonden. Ook hieruit blijkt dat op basis van de in het businessplan beschreven metrages kan worden gesteld dat de effecten minimaal zijn op de omzetten van de overige winkels en horecabedrijven. De geprognostiseerde omzetcijfers van Lekker Hip zijn minder dan 0,1% van de totale omzetten die binnen levensmiddelen worden behaald en minder dan 1% in de niet-dagelijkse sector. Dit geldt ook als de nieuwe planologische ruimte op deze locatie volledig zou worden benut. Ook ruimtelijk wordt het initiatief gezien als een versterking van het gebied. Enerzijds omdat het pand al 10 jaar leegstaat en nu wordt ingevuld. En anderzijds vanwege de locatie als schakel naar de voorzieningen aan de zuidzijde van het centrum. Op leegstand heeft dit initiatief daarom geen effecten. Overigens is de leegstand van winkels in de gemeente (erg) laag. Het onderzoek is als bijlage 2 opgenomen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de afgelopen jaren horeca is verdwenen en is er horeca bijgekomen. Deze ontwikkeling is inherent aan een centrum gebied. Derhalve wordt nogmaals aangehaald dat de beoogde horeca niet leidt tot een duurzame ontwrichting van de bestaande horeca. Ook voorziet gemeente Borger-Odoorn niet in horecabeleid en/of concurrentiebeleid.

De zienswijze leidt niet tot een wijziging in het bestemmingsplan.

Ad 3. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt aangegeven dat de horeca alleen tijdens de winkeltijden open is. Dit is een ruim begrip omdat bijna alle winkels zeven dagen in de week open zijn tot ongeveer 21 uur. Nergens is beschreven om welke tijden het precies gaat. Ook is sprake van een lesruimte. Wordt deze ruimte ook gebruikt voor vergaderingen e.d.? Er is onduidelijkheid over de kaders waarbinnen het gebruik mag plaatsvinden.

Reactie gemeente

In mei 2013 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een voorstel tot wijziging van de Winkeltijdenwet. Op grond van de gewijzigde wet, blijven de wettelijke verboden voor winkelopenstelling op zon- en feestdagen en op werkdagen voor 6.00 uur en na 22.00 uur bestaan. In dit kader mogen gemeenten zelf bepalen of zij vrijstelling of ontheffing verlenen van deze verboden.

In de gemeente Borger-Odoorn heeft dit geleid tot een gewijzigde verordening winkeltijden. Hierin is bepaald dat winkels op alle dagen van 6.00 uur tot 22.00 uur geopend mogen zijn. Nu de winkeltijden is geregeld via een verordening, wordt geen reden noch de noodzaak



gezien om een (ruimtelijke) regeling in het bestemmingsplan op te nemen. Immers, is de verordening voor een ieder gelijk. Dit geldt ook voor de beoogde lesruimte. Ook deze functie is gekoppeld aan de maatschappelijke functie. Daarnaast zal de lesruimte in tegenstelling tot de andere functies geen continue stroom van gebruikers opleveren. In die hoedanigheid kan de lesruimte enigszins als ondergeschikt worden aangemerkt.

De zienswijze leidt niet tot een wijziging in het bestemmingsplan.

Ad 4. Appellanten vragen zich terdege af of het schenken van alcohol noodzakelijk en gepast is bij een pand met een maatschappelijke bestemming. Tevens wordt gewezen op de beperkingen ten aanzien van het schenken van alcohol in combinatie met een winkel “Blurring”. Daarnaast is ook de categorie horeca niet duidelijk opgenomen in de aanvraag.

Reactie gemeente

Voorliggend bestemmingsplan heeft als hoofdfunctie ‘maatschappelijk’ waarbinnen ook ‘ondergeschikte horeca’ is toegestaan. De vraag is dan wanneer er sprake is van ‘ondergeschikt’. Feitelijk heeft de gemeente beleidsvrijheid bij de invulling van dit begrip. Gemeente Borger-Odoorn heeft daarom bewust een maximum aantal vierkante meters ten opzichte van de hoofdfunctie opgenomen waarbinnen de ondergeschikte functie mag worden gebruikt. Ook is hierbij specifiek gekeken naar het woon- en leefklimaat van de omwonenden in relatie tot bijvoorbeeld parkeeroverlast of geluidsoverlast. Het is niet voor niets dat in het bestemmingsplan een specifieke functieaanduiding ‘parkeerterrein’ is opgenomen met aan de noordzijde een groene buffer van circa 15 meter richting omwonenden.

Binnen een maatschappelijke bestemming zijn meerdere functies mogelijk dan wel toegestaan, mits de functie is gericht op het maatschappelijk karakter. Omdat in casu sprake is van een groot pand, kan de verhouding tussen functies worden verstoord. Daarom zijn aan de beoogde functies expliciet oppervlaktematen toegekend. Om enigszins de flexibiliteit van het bestemmingsplan te handhaven zijn geen specifieke functieaanduidingen opgenomen. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat blurring volgens het bestemmingsplan is toegestaan. Het is de gemeente bekend dat bijvoorbeeld in het kader van de Drank- en Horecawet functiescheidingregels zijn opgenomen over hoe hiermee moet worden omgegaan, te weten:

- Het is horeca-ondernemers toegestaan om een winkel in hun bedrijfspand te hebben maar dan wel in een speciale ruimte. Het winkeldeel moet wel te bereiken zijn zonder door een ruimte te hoeven gaan waar alcohol wordt geschonken en opgeslagen. Er mag in zo’n horecawinkeltje alleen zwak-alcoholhoudende drank verkocht worden als er uitsluitend drank en/of levensmiddelen worden verkocht.
- Er mogen overal in het bedrijfspand – dus óók in de horecalokaleiteit - kant-en-klare gerechten worden verkocht.

In het vergunningverleningstraject zal hier expliciet rekening mee gehouden worden. Deze gesprekken zijn inmiddels al gaande met initiatiefnemers. De gemeente Borger-Odoorn ziet daarom geen aanleiding om het bestemmingsplan hierop aan te passen noch strengere planologische regels te hanteren.

De zienswijze leidt niet tot een wijziging in het bestemmingsplan.



Ad 5. Door de herontwikkeling van Borger-centrum is de bestaande horeca uitgebreid en nieuwe horeca gestart. Er wordt aangegeven dat de ontwikkeling een positieve werking heeft voor onder andere bestaande horeca ondernemers. Appellanten vragen zich af waarop deze uitspraak gebaseerd is? Binnen de horeca wordt gewerkt met korte pieken en lange dalen. Gedurende de zomermaanden moet voldoende omzet worden gegenereerd om de winterperiode door te kunnen komen. Daarnaast krijgt de horeca meer te maken met veranderende wetgeving, wat stijgende kosten met zich meebrengt.

Reactie gemeente

Zoals eerder aangegeven is voor het beoogde bouwplan een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd. De opgenomen conclusies geven een positief beeld aan. Daarnaast is het vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat in beginsel geen aanleiding bestaat om in het kader van een goede ruimtelijke ordening regulerend op te moeten treden naar aanleiding van concurrentievrees. Slechts in het geval zich een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau zal voordoen is hiervoor plaats. Voor de vraag of sprake is van een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau, komt naar de mening van de gemeente geen doorslaggevende betekenis toe. Ook de vraag of sprake is van overaanbod en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen kan naar de mening van de gemeente met nee worden beantwoord.

Daarom is een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd, zoals beschreven in ad 2. In dit kader wordt als voorbeeld verwezen naar de uitspraken van de ABRvS van 28 december 2011 (LJN: BU9443) en 24 juni 2009 (LJN: BI9713).

De gemeente Borger-Odoorn acht de vrees van appellanten dat zij nadelige effecten zullen ondervinden ten gevolge van het vestigen van een nieuwe horecavoorziening in de directe omgeving begrijpelijk. Echter naar het oordeel van de gemeente geeft hetgeen appellanten hebben aangedragen geen aanleiding om te oordelen dat gegronde vrees bestaat voor een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau in de horecasector waartoe appellanten behoren. De gemeente acht het, gelet op het aanvullende distributieplanologisch onderzoek, niet aannemelijk dat het realiseren van het bouwplan ertoe zal leiden dat in de omgeving zo'n verstoring van de horeca zal optreden dat de inwoners van de gemeente niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats terecht kunnen voor het kunnen gebruiken van horecavoorzieningen. Concurrentievrees is voor de gemeenten dan ook geen aanleiding om vanuit een goede ruimtelijke ordening meer "engere" planologische regels op te leggen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het pand al een geruim aantal jaar in aanmerking komt voor herinvulling dan wel als herontwikkellocatie. Aangezien de onderhavige locatie is gelegen in een dynamisch centrumgebied, hadden appellanten redelijkerwijs kunnen weten dat ook de functie horeca een rol zou kunnen gaan spelen op deze locatie. Dit is ook herhaaldelijk vermeld tijdens informatieavonden en/of media momenten. Ook nu voorziet het pand al in een maatschappelijke bestemming waaraan bepaalde rechten kunnen worden ontleend, evenals de onherroepelijk omgevingsvergunning van 15 oktober 2018.

De zienswijze leidt niet tot een wijziging in het bestemmingsplan.

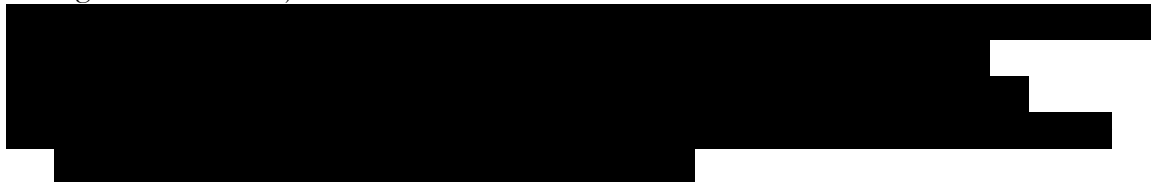
Resume

Gelet op het voorgenomen bouwplan, de ruimtelijke invulling, de invulling van de openbare ruimte en de wens van de gemeente om tot herinvulling van deze locatie te komen, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de beoogde invulling, de omgeving vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt niet onevenredig aantast noch leidt tot een verslechtering van het bestaande woon- en leefklimaat van de omgeving en de dorpskern noch van invloed is op de al bestaande horecafuncties. Voorgesteld wordt om het bestemmingsplan ongewijzigd vast te stellen.

5. Conclusie en besluit

Op basis van het bovenstaande wordt besloten:

1. De ingediende zienswijze van:



ongegrond te verklaren;

2. Het bestemmingsplan ‘Hunebedcity, Hoofdstraat 32 te Borger’ ongewijzigd vast te stellen.

Namens de raad van de gemeente Borger-Odoorn,
de griffier, de voorzitter,

H.J. van Olst

J. Seton

Bijlage 1: distributieplanologisch onderzoek (2017)

Bijlage 2: distributieplanologisch onderzoek (2020)