

Raadsvoorstel

Opsteller

Baggen, Ingrid

Vergadering van

30 november 2021

Kenmerk

Z/21/014408 / D/21/018573

Portefeuillehouder

Tymon de Weger

Portefeuille

Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting, inclusief implementatie Omgevingswet

Onderwerp

Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie en voorstel t.a.v. perifere detailhandel locaties

Samenvatting

Het huidige detailhandelsbeleid stamt uit 2009 en is toe aan actualisatie, Op 7 oktober 2021 is uw raad middels een Themabijeenkomst geïnformeerd over de nodige actualisatie.

De huidige visie blijft grotendeels hetzelfde. De visie is gericht op behoud en versterking van de voorzieningen in de binnenstad, de dorpscentra en de wijkwinkelcentra.

Dat vergt een zorgvuldig geactualiseerd beleid voor vestiging van detailhandel buiten deze hoofdwinkelstructuur.

Voor de binnenstad en de supermarktstructuur zijn tussentijds recentere beleidskeuzes opgesteld, maar het actuele integrale overzicht ontbreekt, wat dient als input voor de Omgevingsvisie voor de periode tot 2030.

Om perspectief te bieden voor de winkelsector (tijdens en) na de coronacrisis en het toetsingskader actueel te hebben is het voorstel de Detailhandelsstructuurvisie (DSV) te actualiseren.

Verder is het voorstel aan uw raad om knelpunten aan te pakken in beleid en bestemmingsplannen voor de perifere detailhandel locaties. Zo ontbreekt het actuele kader voor detailhandelsmogelijkheden buiten de reguliere hoofdwinkelstructuur. En staan de huidige bestemmingsplannen voor de bedrijventerreinen "Barwoutswaarder, Polanen en Putkop" en "Middelland en Honthorst" detailhandel in volumineuze goederen bij afwijking toe, zoals bijvoorbeeld een fietsenwinkel, bouwmarkten, tuincentra e.d.. Hierdoor kan perifere detailhandel zich vestigen op een andere locatie op de bedrijventerreinen, dan de intentie van het beleid is, toe te staan in de genoemde bestemmingsplannen. Momenteel zijn verkeerskundige argumenten de enige toetsingscriteria. Dat strookt niet met het huidige economische beleid om volumineuze detailhandel alleen op specifieke locaties toe te staan.

Het doel van de actualisatie is:

- een integraal overzicht en actueel beleidskader bieden voor geheel gemeente Woerden.
- duidelijkheid bieden voor met name detailhandel buiten de hoofdwinkelstructuur.
- input voor de Omgevingsvisie.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten te hanteren:

- o Winkels en afhaalpunten concentreren in de winkelhoofdstructuur.
- o Volumineuze goederen (zoals meubels en auto's) clusteren in daarvoor aan te wijzen gebieden. Voor bouwmarkten en tuincentra blijft spreiding als mogelijkheid behouden.
- o Detailhandel enkel toestaan als ondergeschikte nevenactiviteit van een bedrijf op een bedrijventerrein.

Gevraagd besluit

De raad besluit

1. de Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie vast te stellen;

2. de Detailhandelsstructuurvisie 2009 in te trekken.

3. Te verklaren dat op grond van artikel 3.7, lid 1 en 2 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor diverse bedrijventerreinen bestemmingsplannen worden voorbereid waarin niet langer een binnenplanse afwijkmogelijkheid is opgenomen voor het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van volumineuze detailhandel; én

4. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit ziet op de geometrisch bepaalde planobjecten gelegen op de bedrijventerreinen Barwoutswaarder, Polanen, Putkop, Middelland en Honthorst, zoals vervat in het GML bestand met IMRO-code NL.IMRO.0632.vbbedrterrein-va01/ en aangegeven op de bij dit besluit behorende bijlage;

5. Overeenkomstig artikel 3.7, lid 4 Wro te bepalen dat:

- a. Het binnen het besluitgebied als bedoeld onder 3 verboden is gebruik te maken van de afwijkingsbevoegdheid voor het wijzigen van gronden en opstellen voor detailhandel in volumineuze goederen op andere locaties dan reeds aangegeven in de geldende bestemmingsplannen;
- b. Het verbod zoals bedoeld onder a niet van toepassing is op het gebruik van gronden en opstellen voor detailhandel in volumineuze goederen, in de volgende situaties:
 1. Er is sprake van een reeds verleende omgevingsvergunning in uitvoering op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit;
 2. Het verboden gebruik mag worden uitgevoerd krachtens een reeds verleende omgevingsvergunning.

6. Het voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag na de dag van bekendmaking.

Inleiding

In 2009 is door uw raad de Detailhandelsstructuurvisie vastgesteld voor de gemeente Woerden. De Detailhandelsstructuurvisie dient te worden geactualiseerd.

Uw raad is op 7 oktober tijdens een themabijeenkomst geïnformeerd over de concept Actualisatie Detailhandelsvisie, die vervolgens voor inspraak ter inzage is gelegd (14 oktober - 11 november 2021) om reacties op te halen van de inwoners en ondernemers. Op 2 november 2021 heeft een informatie avond plaatsgevonden, waarvoor belanghebbenden zijn uitgenodigd. Er zijn na aanleiding van de ter inzage legging en informatie bijeenkomst geen reacties ingediend. Een Nota van Beantwoording is dan ook niet nodig. Voorstel is de integrale detailhandelsstructuurvisie zoals opgesteld nog in 2021 vast te stellen door uw raad en de beleidsvisie op te nemen in de Omgevingsvisie voor nadere uitwerking in het Omgevingsplan.

Aanleiding voor actualisering Detailhandelsstructuurvisie en beleid is met name de noodzaak voor een juridisch ruimtelijke vertaling van het beoogde beleid tot 2030 én diverse knelpunten die worden ervaren in de praktijk. Zo ontbreekt momenteel het actuele kader voor detailhandelsmogelijkheden buiten de reguliere hoofdwinkelstructuur (binnenstad en de dorps -en wijkwinkelcentra).

Voorstel tot reparatie knelpunten is:

1. Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie, met name het kader voor de perifere detailhandel.
2. Schrappen van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid op bedrijventerreinen in bestemmingsplannen.

1. Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie (DSV)

Het doel van de DSV is weer te beschikken over een actuele visie, gericht op behoud van een toekomstbestendige detailhandelsstructuur. De visie kan dienen als ruimtelijk ontwikkelings- en toetsingskader voor de detailhandel in de gemeente Woerden en vormt daarmee een bouwsteen en een kader voor de omgevingsvisie en voor gebiedsgerichte planuitwerking.

Met de geactualiseerde DSV voldoet de gemeente aan (nieuwe) Europese wetgeving met 'Dienstenrichtlijn-proof' beleid. Het beleid omvat zorgvuldig gemotiveerde keuzes voor de ontwikkeling van de detailhandelsstructuur in de gemeente Woerden voor de periode tot 2030. Verder biedt het input voor gebiedsgerichte uitwerking in het omgevingsplan (o.a. beleidsregels detailhandelsmogelijkheden op verschillende bedrijventerreinen of buitengebied, maatvoering supermarkt wijkwinkelcentrum of gewenste functie en detailhandelsmogelijkheden in de Poort van Woerden). Het biedt een gebiedsgericht toetsingskader aan de hand waarvan detailhandelsinitiatieven eenvoudig kunnen worden beoordeeld op hun wenselijkheid.

Perifere detailhandel (PDV)

In het ruimtelijke detailhandelsbeleid van de gemeente Woerden wordt ingezet op het versterken en behouden van de huidige toekomstige winkelstructuur. Uitgangspunt is dat winkels zich primair in de reguliere detailhandelsstructuur (binnenstad, centra in de kerkdorpen en wijkwinkelcentra) vestigen. Onder voorwaarden kunnen gemotiveerd en rekening houdend met de Europese Dienstenrichtlijn, enkele uitzonderingen worden toegestaan.

Met detailhandelsontwikkelingen op perifere locaties wordt, om de hoofdwinkelstructuur voor inwoners en bezoekers van Woerden en het vestigingsklimaat voor bedrijven zo aantrekkelijk mogelijk te kunnen houden, zeer terughoudend omgegaan. Ingezet wordt op clustering van PDV op daarvoor aangewezen gebieden. Een uitzondering geldt voor bouwmarkten en tuincentra. Voor ontwikkelingen (vestiging, verplaatsing, uitbreiding) in deze branches geldt het uitgangspunt dat een bepaalde spreiding van bouwmarkten en tuincentra in de gemeente kan worden behouden.

Concentratiegebied volumineuze goederen (zoals meubels en ABC-goederen)

Voor meubelwinkels en de zogenaamde ABC-goederen (auto's, boten en caravans) wordt ingezet op verdere concentratie op een goed bereikbaar bedrijventerrein. Hier wordt clustering nagestreefd, gezien met name de afwijkende ruimtelijke eigenschappen en milieu-categorie van autodealers (meestal inclusief werkplaats). Het aangewezen concentratiegebied voor ABC-goederen in de gemeente Woerden ligt in/bij bedrijventerrein Polanen.

Relatie met Omgevingswet

De Detailhandelsstructuurvisie biedt input voor gebiedsgerichte uitwerking in bestemmings-/omgevingsplannen. Dat gebeurt in principe bij de eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan of bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan (na vaststelling van de Omgevingswet). In het bestemmings- (of omgevings)plan kan de gemeente gebieden aanwijzen waar detailhandel mag plaatsvinden. Buiten deze gebieden wordt in principe geen uitbreiding van detailhandel toegestaan. De bestaande winkels buiten de gewenste structuur kunnen blijven bestaan. Op termijn is het gewenst het verspreid gelegen winkelaanbod af te bouwen (onder andere op de Leidschestraatweg), bijvoorbeeld door verplaatsing en/of transformatie. Waar de kans zich voordoet, bijvoorbeeld bij structurele leegstand, wordt gewerkt aan een geleidelijke afbouw van detailhandelslocaties door deze om te zetten naar nieuwe functies (zoals bijvoorbeeld wonen).

2. Voorbereidingsbesluit 'schrappen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid'

Voor de bedrijventerreinen Barwoutswaarder, Polanen en Putkop geldt het bestemmingsplan 'Bedrijventerreinen Barwoutswaarder, Polanen en Putkop'. Voor de bedrijventerreinen Middelland en Honthorst geldt het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Middelland en Honthorst'. In deze bestemmingsplannen is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor detailhandel in volumineuze goederen. Dit betekent dat het college de bevoegdheid heeft om af te wijken van het bestemmingsplan als aan twee voorwaarden wordt voldaan, namelijk:

- Aantonen van voldoende parkeergelegenheid.
- Goede verkeersafwikkeling.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan kan een aanvraag voor detailhandel in volumineuze goederen niet geweigerd worden. Dit is een onwenselijke situatie; zowel vanuit de detailhandelsstructuurvisie (waarbij gestreefd wordt naar een verspreid aanbod van volumineuze detailhandel over de stad/gemeente) als vanuit de behoefte bedrijventerreinen geschikt en beschikbaar te houden voor bedrijven (bestemming). Om de gewenste detailhandelsstructuur en vestigingskwaliteit voor bedrijven op bedrijventerreinen te waarborgen is het van belang deze afwijkingsbevoegdheid te schrappen.

Om, in de overgang naar de nieuwe bestemmingsplannen/omgevingsplannen, ongewenste situaties te voorkomen dient een voorbereidingsbesluit genomen te worden.

Participatieproces

Na de themabijeenkomst in de raad van 7 oktober is de concept Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie ter inzage gelegd (14 oktober- 11 november 2021) en heeft op 2 november een informatie bijeenkomst plaatsgevonden, waar onze belanghebbenden specifiek voor zijn uitgenodigd (Ondernemend Woerden, BIZ Stadshart / Vestingraad, Dorps -en wijkplatforms, winkelcentra, supermarkten).

- Opkomst informatie avond: 3 belanghebbenden zijn erop afgekomen en hun vragen zijn beantwoord.
 - Er zijn geen reacties binnengekomen per mail of post op de ter inzage gelegde concept Detailhandelsstructuurvisie.
- Daarom is er geen Nota van beantwoording opgesteld.

De wijzigingen die zijn aangebracht na de ter inzage legging in de nu ter besluitvorming voorliggende Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie is opgenomen in een Nota van wijzigingen (zie bijlage).

Separaat loopt het proces van de pilot Vitale binnenstad. Dit kent tevens een separaat participatie traject o.l.v. bureau 'Ik ondernem' en met participatie van diverse groepen: BIZ stadshart, vastgoedpartijen, Vestingraad (bewoners en cultuur). De binnenstad van Woerden heeft een functie als centrale ontmoetingsplek en als belangrijk recreatief winkelgebied van de gemeente Woerden en de direct omliggende regio. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel, horeca en cultuurontspanning worden bij voorkeur zoveel mogelijk in of direct aansluitend aan het kernwinkelgebied geplaatst. Zo kan de ruimtelijke detailhandelsstructuur van de binnenstad worden versterkt. Hierbij wordt rekening gehouden met op termijn 20% minder detailhandelsmeters. De pilot Vitale Binnenstad geeft hieraan invulling. Dat kan vervolgens aanleiding

zijn tot een herijking en daaropvolgende aanpassing van het huidige kernwinkelgebied.

Wat willen we bereiken

1. De geactualiseerde Detailhandelsstructuurvisie beoogd:

- te voldoen aan Europese wetgeving, de zogenaamde Dienstenrichtlijn met 'Dienstenrichtlijn-proof' detailhandelsbeleid;
 - het kader voor detailhandelsmogelijkheden buiten de gewenste reguliere winkelstructuur te actualiseren, aangezien het huidige kader knelt met de gewenste structuur en toekomstige ontwikkeling;
 - actueel beleid op basis van actuele gegevens van de lokale situatie en nieuwe ontwikkelingen (zoals de impact van de coronacrisis) en trends (zoals toename internet-winkelen), in 2019 is wel de Supermarktenstructuurvisie geactualiseerd tot 2025 en een nieuwe binnenstad visie opgesteld, maar het actuele integrale overzicht ontbreekt;
 - de uitkomst van de pilot vitale binnenstad, een separaat lopend proces, als input voor de integrale DSV op te nemen.
- Zowel de pilot vitale binnenstad als de DSV bieden de gewenste detailhandelsstructuur en het ruimtelijke kader als input voor de omgevingsvisie (periode tot 2030) en nadere gebiedsgerichte uitwerking in het omgevingsplan.

2. Het voorbereidingsbesluit bestemmingsplannen “Barwoutswaarder, Polanen – Putkop” en “Middelland en Honthorst” zorgt ervoor dat bouwplannen, die na de inwerkingtreding van dit voorbereidingsbesluit worden ingediend bij de gemeente, moeten worden aangehouden. Ongewenste ontwikkelingen (ontwikkelingen die niet passen in het nieuwe bestemmingsplan / omgevingsplan) kunnen hierdoor worden voorkomen.

Wat gaan we daarvoor doen

1. Na vaststelling van de Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie en vaststelling van de Omgevingswet en de Omgevingsvisie gaan we aan de slag met gebiedsgerichte uitwerking in het Omgevingsplan.

2. Na het nemen van het voorbereidingsbesluit kan gestart worden met het schrappen van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in de betreffende bestemmingsplannen bedrijventerreinen.

Het voorbereidingsbesluit is eerst in werking te laten treden op de dag na de dag van bekendmaking.

Vervolgstappen

Om het schrappen van de afwijkingsbevoegdheid te realiseren moet er gedeeltelijke herziening van de genoemde bestemmingsplannen opgestart worden. Dat vergt nog enige tijd en zal ook de wettelijke procedure voor een bestemmingsplan moeten doorlopen. Voorafgaand daaraan vragen wij uw raad een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor de plangebieden van de genoemde bestemmingsplannen. Met dit voorbereidingsbesluit wordt beoogd te voorkomen toch te moeten meewerken aan volumineuze detailhandel op locaties die niet passen in ons toekomstig beleid.

Onbenutte plancapaciteit

Om de dynamiek (vernieuwing én verdringing) in de detailhandelsmarkt in goede banen te leiden, is het ook nodig om een parallel beleidsspoor te formuleren gericht op het reduceren van onbenutte en ongewenste detailhandelsmeten, zoals momenteel mogelijk als gebruiksmogelijkheid binnen gemengde bestemmingen. De strategie bestaat uit de combinatie van: benoemen van locaties waar detailhandel niet mag uitbreiden én omzetting naar alternatieve functies mogelijk wordt gemaakt. Dit zijn de locaties buiten de gewenste detailhandelsstructuur en geldt ook voor de randen van de binnenstad die geen onderdeel meer zijn van het detailhandelsconcentratiegebied.

- Creëren voorzien-baarheid: indien niet benut vervalt na twee jaar detailhandel als gebruiksmogelijkheid.
 - Opstellen gebiedsgerichte transformatieplannen met eigenaren.
 - Gebiedsgerichte uitwerking en actualisatie in bestemmings-/omgevingsplannen.
-

Argumenten

1.1 De huidige Detailhandelsstructuurvisie is verouderd en voldoet niet geheel aan (nieuwe) wetgeving.

De huidige Detailhandelsstructuurvisie stamt uit 2009 en met de actualisatie wordt voldaan aan de Europese Dienstenrichtlijn.

1.2 De Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie is als input op te nemen in de (eveneens door uw raad vast te stellen) Omgevingsvisie en nadere gebiedsgerichte uitwerking in het omgevingsplan.

De Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie vormt een actueel beleidskader en samen met de uitwerking pilot Vitale binnenstad input voor de Omgevingsvisie en nadere gebiedsgerichte uitwerking in het Omgevingsplan.

1.3 Gemeentelijk beleid in relatie tot de regio U10 en provincie

De U10 regio werkt momenteel aan het Integraal Ruimtelijk Perspectief (IRP) als bouwsteen voor omgevingsvisies van provincie en gemeenten. Ook in het IRP is het versterken van de hoofdwinkelstructuur door concentratie van winkels en andere publieksgerichte functies in een beperkt aantal compacte gebieden een centraal uitgangspunt.

2.1 Economisch detailhandelsbeleid motiveren om te voldoen aan (nieuwe) wetgeving

De mogelijkheid die in het bestemmingsplan zelf is opgenomen om gebruik te maken van de binnenplanse afwijking voor het vestigen van volumineuze detailhandel op andere locaties dan die welke expliciet zijn aangeduid op de plankaart zit een juridisch ruimtelijke afwijzingsmogelijkheid in de weg. De motivering van de weigering op basis van economisch beleid ontbreekt en wordt met de geactualiseerde Detailhandelsstructuurvisie onderbouwd en afgestemd op (nieuwe) wetgeving, te weten de Dienstenrichtlijn.

2.2 Een voorbereidingsbesluit biedt voorbereidingsbescherming.

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan of omgevingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Het voorbereidingsbesluit is noodzakelijk om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan of omgevingsplan.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

-

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

De financiën voor het opstellen van de Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie zijn gedekt uit regulier EZ budget 2021 (algemeen en binnenstad) en RO budget.

Communicatie

De ter inzage legging van de concept Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie en de mogelijkheid reactie te geven is gecommuniceerd middels publicatie in Het Kontakt op 14 oktober 2021. Hierin werd ook gewezen op de informatie bijeenkomst, waarvoor men zich kon aanmelden bij belangstelling.

Vanaf 14 oktober 2021 is de ter inzage legging vermeld op de gemeentelijke website, waar ook de concept Actualisatie DSV te vinden is en te downloaden.

Er zijn geen reacties binnengekomen, zodat er niet gecommuniceerd hoeft te worden met een Nota van Beantwoording.

1. Na vaststelling Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie wordt deze gepubliceerd in het gemeenteblad, de gemeentelijke website en op landelijke websites als ruimtelijkeplannen.nl en overheid.nl.

2. Na het nemen van het voorbereidingsbesluit bestemmingsplannen "Barwoutswaarder, Polanen - Putkop" en "Middelland en Honthorst" wordt het voorbereidingsbesluit gepubliceerd.

Het treedt in werking op de dag na de dag van bekendmaking. Artikel 3.7 van de Wro schrijft bekendmaking door ter inzage legging voor én verwijst naar artikel 3:42 van de Awb. Dit artikel verwijst weer naar artikel 6 van de Bekendmakingswet dat voorschrijft dat het besluit bekend wordt gemaakt door plaatsing op www.officielebekendmakingen.nl. Deze info s.v.p. opnemen in het raadsvoorstel.

Vervolgproces

Uw raad behandelt de komende periode naast de Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie ook de pilot Vitale binnenstad. Beiden zijn input voor de, ook door uw raad ter besluitvorming te behandelen, (Ontwerp-) Omgevingsvisie.

1. Na vaststelling door uw raad volgt een nadere gebiedsgerichte uitwerking van de Detailhandelsstructuurvisie in de betreffende bestemmingsplannen (of omgevingsplan) met daarmee verbonden besluitvorming in uw raad.

2. Na het nemen van het voorbereidingsbesluit dient uw raad nieuwe bestemmingsplannen (of omgevingsplan) voor te

bereiden voor het betreffende gebied. Het voorbereidingsbesluit is noodzakelijk om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen tijdens de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan of omgevingsplan.

Bevoegdheid raad

Artikel 108 in samenhang te lezen met artikel 147 van de Gemeente wet.

Bijlagen

- Raadsbesluit: Z/21/014408 / D/21/042240
 - Actualisatie Detailhandelsstructuurvisie gemeente Woerden, 22 november 2021: 2238.0421-1
 - Nota van wijzigingen
 - Planobjecten voorbereidingsbesluit “Barwoutswaarder, Polanen – Putkop” en “Middelland en Honthorst”
-