RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 685987

Onderwerp: Vaststelling 'Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels'

Kernboodschap

De binnenstad van Arnhem is aantrekkelijk en vitaal en is de economische motor van de stad en de regio. Samen met de stad werken we hard om de binnenstad bruisend en leefbaar te houden. Het nieuwe omgevingsplan draagt bij aan deze doelstelling en is het resultaat van intensief overleg met verschillende stakeholders uit de stad. Hierbij staat de transformatie van de binnenstad van place to buy naar place to meet centraal. Dat betekent dat het omgevingsplan inzet op een kleiner maar krachtiger kernwinkelgebied met daaromheen gemengde gebieden waar ontmoeten, werken, wonen, cultuur en ontspanning centraal staan.

Voorstel

1. Het 'Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels', zoals vervat in verbeelding NL.IMRO.0202.886-0301.gml met bijbehorende regels en toelichting vast te stellen en de wijzigingen als bedoeld in bijlage 1 door te voeren;
2. In de zienswijzen reden te zien voor vaststelling in gewijzigde vorm;
3. Af te wijken van het bepaalde in de Welstandsnota Arnhem 2015 voor de zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad.

Inleiding

Onze binnenstad en het stationsgebied zijn de afgelopen jaren flink veranderd. Niet alleen van uiterlijk maar ook wat betreft functies. We zien minder winkels en meer horeca en cultuur en de binnenstad wordt steeds aantrekkelijker om te wonen en te werken. Daarnaast heeft de coronacrisis een grote invloed gehad op de binnenstad. Voor een deel van de bestaande ondernemers, winkels en (culturele) voorzieningen in de binnenstad was het een onzekere tijd en gaat ook de nabije toekomst met onzekerheid gepaard. Een direct gevolg van de coronacrisis is ook een versnelde toename in leegstand en afname in de diversiteit aan aanbod in winkels en horeca. Deze ontwikkelingen vragen om een actueel planologisch kader dat beter aansluit bij onze doelstellingen voor de binnenstad. Een plan gericht op het goed functioneren, beheren en beschermen van onze binnenstad en de mensen die er wonen en werken.

Daarnaast vraagt de toekomstige Omgevingswet om meer samenhang en transparantie als het gaat om onze regels voor de fysieke leefomgeving. Dit omgevingsplan zet hierin alvast een belangrijke eerste stap. Op die manier geven we inwoners, ondernemers en eigenaren meer duidelijkheid over de ontwikkelmogelijkheden van particuliere en publieke gronden.

Gemeente Arnhem

Beoogd effect

Het bieden van een actueel en toekomstbestendig planologisch kader dat bijdraagt aan een vitale, leefbare en aantrekkelijke binnenstad en anticipeert op de Omgevingswet.

Argumenten

1.1 Het omgevingsplan draagt bij aan de ontwikkeling van place to buy naar place to meet.

Sinds 2015 hanteren we voor de binnenstad een strategie die uitgaat van minder winkelen maar meer horeca bezoeken, cultuur, wonen, werken en ontmoeten. Rondom de drukke hoofdwinkelstraten ontwikkelen we gebieden met elk een eigen identiteit. Het ene gebied is levendig en bruisend met accent op winkelen en horeca, het ander meer ingetogen met een focus op het wonen. Het omgevingsplan is een belangrijk instrument in de uitvoering van onze strategie voor de binnenstad. In een omgevingsplan kunnen we namelijk opnemen welke functies waar zijn toegestaan. Algemeen uitgangspunt in dit omgevingsplan is dat het plan goed moet kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen die bijdragen aan een vitale en leefbare binnenstad. Dit vraagt in sommige gebieden om flexibiliteit en ruime kaders maar in andere gebieden juist om wat strakkere regels en meer beschermende maatregelen. In dit omgevingsplan is gezocht naar een juiste balans tussen die twee.

De belangrijkste wijzigingen in dit omgevingsplan zijn:

- We staan geen nieuwe winkels meer toe aan de randen van het centrum zoals de Jansbinnensingel, Looierstraat en delen van de zuidelijke binnenstad. Zo zorgen we voor een concentratie van winkels langs de kansrijke winkelstraten (hiervoor geldt een overgangstermijn van twee jaar en dit geldt niet voor bestaande winkels).
- We staan geen woningen toe op de begane-grondlaag aan drukke winkelstraten zodat de plinten exclusief voor het winkelen beschikbaar blijven.
- We bieden meer mogelijkheden voor creatieve en ambachtelijke activiteiten als mogelijk alternatief voor het verdwijnen van de winkelfunctie.
- We bieden meer ruimte aan (kleinschalige) kantoren.
- We staan alleen nieuwe fastfoodzaken, snackbars of bezorghoreca toe als dit bijdraagt aan de vitaliteit en kwaliteit van de binnenstad en niet leidt tot overlast.
- Het omgevingsplan biedt geen ruimte voor nieuwe flitsbezorgdiensten (darkstores).
- We hanteren hogere welstandseisen voor de zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad.

Voor een volledig overzicht van de wijzigingen verwijzen we naar paragraaf 3.1 van de toelichting bij het omgevingsplan.

1.2 Het omgevingsplan biedt een planologische basis voor recente ontwikkelingen.

De afgelopen jaren zijn in het plangebied veel nieuwe gebouwen verschenen en zijn bestaande gebouwen getransformeerd. Daarnaast heeft ook de publieke ruimte een impuls gekregen door het realiseren van me

er groen en water. Veel van deze ontwikkelingen zijn met een buitenplanse vergunning tot stand gekomen en hebben nog geen goede planologische basis. Dit omgevingsplan zorgt voor een actueel planologisch kader voor deze ontwikkelingen.

1.3 Het omgevingsplan anticipeert op de Omgevingswet.

De toekomstige Omgevingswet vraagt om meer samenhang en transparantie in onze regels voor de fysieke leefomgeving. Omdat we niet wilden wachten op de Omgevingswet heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op ons verzoek Arnhem in november 2019 aangewezen als experiment 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte' voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Dit betekent dat we nu al een planologische regeling kunnen opstellen waarin ook regels zijn opgenomen die normaal niet in een bestemmingsplan (mogen) zitten. Anticiperend op de komst van de Omgevingswet noemen we dit plan dan ook 'omgevingsplan'. Door verschillende regelingen samen te voegen, beter op elkaar af te stemmen en digitaal toegankelijk te maken, geeft dit omgevingsplan meer duidelijkheid over de ontwikkelmogelijkheden van een perceel. Met dit omgevingsplan zetten we alvast een eerste stap door het toevoegen van regels over erfgoed en welstand. Andere relevante thema's volgen de komende jaren. Daarnaast bevat dit omgevingsplan belangrijke 'technische' aanpassingen die nu al, maar ook op termijn, bijdragen aan het verbeteren van onze digitale dienstverlening aan inwoners, ondernemers en eigenaren.

1.4 Ambtelijke wijzigingen voorzien in een geactualiseerd omgevingsplan.

In bijlage 1 bij dit raadsvoorstel is een overzicht opgenomen met voorgestelde wijzigingen van het omgevingsplan. Dit overzicht bevat ook een aantal ambtelijke wijzigingen. Deze ambtelijke wijzigingen hebben o.a. betrekking op:

- het doorvoeren van redactionele aanpassingen in de regels die samenhangen met meer uniformiteit tussen de verschillende omgevingsplannen;
- het planologisch vertalen van recente wijzigingen in het winkelbestand buiten het gewenste winkelgebied;
- het planologisch vertalen van recent vergunde ontwikkelingen;
- het toevoegen van een afwegingskader voor het vestigen van kantoren op de begane grond binnen de functie ‘stadscentrum’;
- het beschermen van de rooilijn uit de wederopbouwperiode in het beschermd stadsgezicht;
- correcties gericht op het zorgvuldig vertalen van de planologische rechten uit het huidige plan naar dit omgevingsplan (met uitzondering van de beleidswijzigingen zoals genoemd in 1.1).

2.1 Zienswijzen geven aanleiding om het plan gewijzigd vast te stellen.

Het ontwerp bestemmingsplan 'Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels’ heeft zes weken ter inzage gelegen van 25 maart tot en met 6 mei 2022. Naar aanleiding van de terinzagelegging zijn 11 zienswijzen ingediend. Er zijn verschillende zienswijzen die aanleiding geven om het plan op onderdelen gewijzigd vast te stellen. Voor een overzicht van de zienswijzen, de gemeentelijke reactie op de zienswijzen en de voorgestelde wijzigingen verwijzen we naar de zienswijzennota in de bijlage bij dit raadsvoorstel.

3.1 In het omgevingsplan wordt het welstandsniveau voor de zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad verhoogd.

De zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad transformeren de komende jaren verder tot een hoogwaardig gebied dat steeds drukker bezocht wordt. Bij de ontwikkeling van deze gebieden besteden we veel aandacht aan de beeldkwaliteit. Om deze kwaliteit ook voor de toekomst te behouden en verder te versterken sluiten de huidige welstandscriteria onvoldoende aan. Om die reden is het welstandsregime voor de zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad verhoogd naar 'zwaar'. Omdat we hier afwijken van het bepaalde in de Welstandsnota Arnhem 2015 is hier een apart beslispunt voor nodig.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Dit plan heeft gevolgen voor bestaande planologische rechten van eigenaren.

Het omgevingsplan is grotendeels beheermatig van aard maar kent ook een aantal planologische wijzigingen die gevolgen hebben voor bestaande rechten van eigenaren. Deze wijzigingen zijn:

- het opheffen van onbenutte planologische ruimte voor fastfood, snackbars en bezorghoreca;
- het opheffen van onbenutte planologische ruimte voor de woonfunctie op de begane grond in het kernwinkelgebied;
- het opheffen van onbenutte planologische ruimte voor detailhandel aan de randen van het centrum;
- het opheffen van onbenutte planologische ruimte voor detailhandel op de verdiepingen.

Deze wijzigingen neemt de gemeente niet lichtvaardig maar zijn onderdeel van een pakket aan maatregelen om de binnenstad vitaal en leefbaar te houden. Om de kans op een eventuele waardedaling van een pand te verkleinen hebben we in dit plan een aantal verzachtende maatregelen genomen:

1. We zorgen ervoor dat deze panden aantrekkelijk blijven voor ondernemers en eigenaren door op veel plekken aanvullende functies toe te staan zoals creatieve en ambachtelijke bedrijven en kantoren.
2. Daarnaast blijft het voor fastfood, snackbars en bezorghoreca en voor detailhandel op verdiepingen mogelijk om zich met een binnenplanse vergunning te vestigen als deze functie ruimtelijk inpasbaar is en bijdraagt aan de kwaliteit van de binnenstad.
3. Voor de weg te nemen planologische ruimte voor de woonfunctie op de begane grond in het kernwinkelgebied en detailhandel aan de randen van het centrum geldt een overgangsregeling van twee jaar. Dit betekent dat eigenaren of ondernemers tot twee jaar na de inwerkingtreding van dit omgevingsplan een vergunning kunnen aanvragen om alsnog een woning of winkel te beginnen. Hierbij moet wel aangetoond worden dat deze invulling van het pand levensvatbaar is en bijdraagt aan de vitaliteit van de binnenstad.

De inschatting is dat we, door het treffen van bovengenoemde maatregelen, de gebruiksmogelijkheden van de panden zo groot mogelijk houden.

1.2 Planschaderisico is aanwezig maar kans van optreden wordt laag ingeschat.

Door het beperken van planologische mogelijkheden in dit omgevingsplan is er een risico op planschade aanwezig. In het plan zijn maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat de omvang van de planschade beperkt blijft (zie hiervoor kanttekening 1.1.). In de berekening van het benodigd weerstandsvermogen is rekening gehouden met dit risico. De omvang van het risico is in theorie groot maar de kans van optreden wordt laag ingeschat waardoor de impact op het gemeentelijk weerstandsvermogen beperkt is.

1.3 Het omgevingsplan is tot stand gekomen in een turbulente tijd en kent een langere voorbereidingstijd dan verwacht.

De binnenstad van Arnhem is volop in ontwikkeling en dit heeft ertoe geleid dat de planvorming langer heeft geduurd dan verwacht. Corona heeft de ontwikkelingen in de retailsector in een stroomversnelling gebracht. Dit heeft tot het besef geleid dat we het omgevingsplan optimaal moeten inzetten voor het behoud van een krachtig kernwinkelgebied. Deze heroverweging en de aanpassingen die vervolgens zijn doorgevoerd in het plan hebben extra tijd gevraagd in het planproces.

1.4 Gelijktijdig met de procedure voor het omgevingsplan lopen er verschillende andere beleidswijzigingen en projecten in de binnenstad waaronder een nieuwe omgevingsvisie.

Dit omgevingsplan is een belangrijk instrument dat bijdraagt aan een vitale, leefbare en aantrekkelijke binnenstad. Het omgevingsplan is echter niet het enige instrument. Naast het omgevingsplan werkt de gemeente ook aan nieuw beleid zoals de omgevingsvisie, het mobiliteitsplan, de woonvisie en het milieubeleidsplan. Tegelijkertijd blijft de binnenstad zich ontwikkelen door nieuwe (bouw)projecten en aanpassingen in de openbare ruimte. Zowel nieuw beleid als nieuwe ontwikkelingen kunnen op enig moment vragen om doorvertaling in het omgevingsplan. Mocht dat het geval zijn dan informeren we de raad hierover.

2.1 Het besluit om de twee bestaande flitsbezorgdiensten te legaliseren is niet voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb)

De twee bestaande darkstores hebben zich gevestigd in een tijd waarin er nog geen eenduidige jurisprudentie was hoe deze nieuwe bedrijfsactiviteit ruimtelijk-juridisch bestemd zou moeten worden. Uit het zienswijzerapport volgt dat het college de raad voorstelt om de twee bestaande flitsbezorgdiensten aan de Beekstraat 71 en de Nieuwstad 41 te legaliseren. Dit betekent dat er voor omwonenden of andere betrokkenen geen mogelijkheid meer is om een zienswijze in te dienen. We weten dat er in het verleden door omwonenden meldingen zijn gedaan van overlast[1]. De flitsbezorgdiensten hebben naar aanleiding van de klachten weliswaar

[1] op het moment van schrijven (22 februari 2023) is de laatste melding van overlast geweest op 22 augustus 2022 voor flitsbezorger Gorillas aan de Nieuwstad

maatregelen genomen om overlast zoveel mogelijk te voorkomen en te beperken, maar dit neemt niet weg dat het wenselijk is om omwonenden in de gelegenheid te stellen te reageren op dit voornemen. Om die reden informeren we de omwonenden met een brief over de behandeling van het raadsvoorstel tot vaststelling van het omgevingsplan. Omwonenden hebben op die manier de mogelijkheid om hun belangen kenbaar te maken zodat de raad deze mee kan nemen in de besluitvorming. Na vaststelling door de raad kunnen mensen die bezwaar hebben tegen de legalisatie in beroep gaan bij de Raad van State.

Participatie

Dit omgevingsplan is het resultaat van een zorgvuldig proces dat de afgelopen jaren samen met het Platform Binnenstad Arnhem is doorlopen. PBA is een samenwerking van Ondernemers Kontakt Arnhem, Vereniging City Centrum Arnhem, Koninklijke Horeca Nederland afdeling Arnhem, Hotel Overleg Regio Arnhem, Cultuur Netwerk Arnhem en Vereniging van Eigenaren Citycenter Arnhem, het bewonersplatform Arnhem6811, Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen en de gemeente Arnhem zelf. Het omgevingsplan kan rekenen op draagvlak van deze partijen. Naast het betrekken van de hierboven genoemde belangenorganisaties hebben we voorafgaande aan het ontwerp-plan eerst een concept-omgevingsplan naar buiten gebracht. Hierbij is aan iedereen de mogelijkheid geboden om kennis te nemen van het plan en de wijzigingen en een reactie te geven. In de bijlage bij het omgevingsplan is een verslag opgenomen van alle reacties die zijn ingediend en de wijze waarop deze reacties zijn verwerkt in het omgevingsplan.

Financiën

Deze nota heeft geen directe financiële consequenties anders dan het bij de kanttekeningen geschetste risico.

Uitvoering

Na vaststelling wordt het bestemmingsplan zes weken ter inzage gelegd. Daarna kan eventueel een beroepsprocedure bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgen. Het bestemmingsplan treedt in principe de dag na afloop van de beroepstermijn in werking.

Communicatie

De indieners van een zienswijze en de omwonenden van de flitsbezorgdiensten aan de Nieuwstad 41 en Beekstraat 71 worden door middel van een brief op de hoogte gesteld van het voornemen tot vaststelling. De griffie zal hen informeren over de behandeling van het bestemmingsplan in de raadscommissie en uitnodigen deze behandeling bij te wonen. Na de vaststelling ontvangen zij wederom een brief om ze hierover te informeren.

De overige belanghebbenden worden na vaststelling geïnformeerd door een publicatie in het digitale gemeenteblad.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Tekst Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels
- Plankaart Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels
- Bijlage 1 Wijzigingenoverzicht
- Bijlage 2a Zienswijzennota geanonimiseerd
- Bijlage 2b Gebundelde zienswijzen geanonimiseerd
- Bijlage 3a Zienswijzennota niet-geanonimiseerd **vertrouwelijk**
- Bijlage 3b Gebundelde zienswijzen niet-geanonimiseerd **vertrouwelijk**
- Bijlage 4 Adressenlijst omwonenden bestaande flitsbezorgdiensten

RAADSVOORSTEL

Besluit van

Zaaknummer 685987

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 28 februari 2023, nummer: 685987;

gelet op artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 12a van de Woningwet;

besluit:

1. Het 'Chw Omgevingsplan Binnenstad en Singels', zoals vervat in verbeelding NL.IMRO.0202.886-0301.gml met bijbehorende regels en toelichting vast te stellen en de wijzigingen als bedoeld in bijlage 1 door te voeren;
2. In de zienswijzen reden te zien voor vaststelling in gewijzigde vorm;
3. Af te wijken van het bepaalde in de Welstandsnota Arnhem 2015 voor de zuidelijke en zuidoostelijke binnenstad.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem