



Unaniem
besloten
[Handwritten signature]

Raadsvoorstel

Raadsvergadering

1 februari 2016

Commissie Ruimte

11 januari 2016

Afdeling en opsteller

Leefomgeving/A. Reiling 06 8322 3730/a.reiling@heerde.nl

Portefeuille

G.J. van Dijk en H. van der Stege

Programma

Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling

Opnemen in Bestuursagenda

nee

Agendapunt

7

Onderwerp

Versterking compact Centrum Heerde

De raad besluit om:

1. De voorbereiding voor een bestemmingsplan voor de 'aanloopstraten Centrum Heerde' te beëindigen;
2. De 'Visie op supermarktstructuur gemeente Heerde' vast te stellen;
3. De 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen.
4. De publicatie 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen om de maatregel aan te kondigen inzake het verwijderen van de bestemming centrumvoorzieningen op het moment dat een pand één jaar aaneengesloten leegstaat;
5. Het 'Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde' waarin de mogelijkheden om het compacte centrum te versterken c.q. beter te laten functioneren zijn uitgewerkt, voor kennisgeving aan te nemen.

Inleiding

Op 3 maart 2014 is de "Centrumvisie Heerde 2.0" (hierna Centrumvisie) vastgesteld. Deze visie geeft een inspirerend toekomstbeeld voor het centrum van Heerde. De Centrumvisie beoogt partijen, zoals ondernemers en initiatiefnemers, uit te nodigen om het economisch functioneren van het centrum een impuls te geven en inspiratie te bieden voor ruimtelijke kwaliteitsimpulsen. De gemeente Heerde heeft als wens de doelstellingen van de Centrumvisie binnen een afzienbare periode te realiseren. Dit om het compacte centrum duidelijk te versterken en de leegstand tegen te gaan. Een belangrijk onderdeel van de Centrumvisie is de concentratie van de detailhandel in het compacte centrumgebied.

De gemeente wil hier sturing aan geven door voor een aantal panden buiten het compacte centrumgebied die strijdig zijn met de ambitie van de Centrumvisie het vigerende bestemmingsplan te herzien. Op termijn zou dan de detailhandel die in het compacte centrumgebied past verdwijnen uit de aanloopstraten /overloop gebieden. Daarom heeft de gemeenteraad op 2 februari 2015 een voorbereidingsbesluit genomen voor 36 locaties buiten het compacte centrumgebied. Dit besluit is op 11 februari 2015 in werking getreden. Voor 11 februari 2016 zou hiervoor een ontwerpbestemmingsplan voor het centrum van Heerde ter inzage moeten worden gelegd. Bureau Ruimtewerk heeft de opdracht gekregen om een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen dat aansluit bij de Centrumvisie.

Vorbereidings Ontwerpbestemmingsplan

Er zijn voorbereidings getroffen voor het opstellen van een ontwerpbestemmingsplan met een planregeling die zo min mogelijk planschade veroorzaakt en die aansluit op de uitnodigingsplanologie die de gemeente Heerde hanteert. Hiervoor zijn de relevante stukken ten aanzien van het centrum geïventariseerd en is gekeken wat er voor een juridisch houdbaar bestemmingsplan noodzakelijk is. Tevens is een planschaderisicoanalyse opgesteld (vertrouwelijk ter inzage).

Planschaderisicoanalyse

Uit deze analyse blijkt dat er hoge kosten zijn verbonden aan het qua bestemming in overeenstemming brengen van de locaties uit het voorbereidingsbesluit met de ambities van de Centrumvisie. De totale geschatte planschadekosten variëren van €1.423.750,- bij de minst "strakke" richtingen tot in totaal €2.262.500,- bij de meest "strakke" richtingen. Vervolgens variëren de planschadekosten per "type" locatie bij de minst "strakke" richting van totaal €213.750,- tot €800.000,-. Als gekozen zou worden voor de minst "strakke" richting dan zou alleen de detailhandel die gevestigd is in een nog te herkennen woonhuis een andere bestemming krijgen en is de maximale planschade geschat op totaal €213.750,-. Hiermee wordt bereikt dat bijna 60% van de met de Centrumvisie strijdige locaties worden aangepakt. De meest cruciale locaties worden hiermee echter niet aangepakt. Wij concluderen dat een nieuw bestemmingsplan in overeenstemming brengen met de ambities van de Centrumvisie dusdanige hoge planschaderisico met zich meebrengt dat dit onaanvaardbaar is en bij de keuze voor de minst "strakke" richting het gewenste effect niet wordt bereikt.

Visie op supermarktstructuur gemeente Heerde

Tijdens de voorbereidings voor het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan is gebleken dat de gemeente Heerde onvoldoende onderzoek en geen visie ter beschikking heeft inzake supermarkten en supermarktlocaties, om hierop te sturen in besluitvorming. Ten aanzien van de supermarkten is niets opgenomen in de Centrumvisie. De markt en het koopgedrag is veranderd. De koopstromen van dagelijkse boodschappen zijn toegenomen. Niet dagelijkse boodschappen worden steeds vaker via internet gekocht. Mede daardoor zijn supermarkten steeds meer van invloed op het functioneren van koopcentra. Om goed gemotiveerde besluiten te kunnen nemen over de supermarktlocaties die juridisch houdbaar zijn en die de Centrumvisie aanvullen is opdracht gegeven aan Seinpost voor nader onderzoek en visievorming (zie bijlage 1 Concept visie op supermarktstructuur gemeente Heerde).

Uit het nader onderzoek door Seinpost (november 2015) blijkt:

Dat de gemeente zich moet richten op een zo optimaal mogelijke spreiding van bestaande supermarkten over de kernen Wapenveld en Heerde, waarbij een compact en comfortabel centrumgebied voor beide dorpskernen voorop staat.

Met de visie beoogt de gemeente Heerde:

- Een zo compleet en gevarieerd mogelijk supermarktaanbod voor de consument uit Heerde en omgeving;
- Een zo groot mogelijke, blijvende trekkersfunctie van supermarkten t.a.v. de centra van Heerde en Wapenveld;
- Een supermarktstructuur die de centrumfuncties van Wapenveld en Heerde zo veel mogelijk ondersteunt;
- Een haalbare supermarktstructuur die enerzijds is gestoeld op een realistische houding en uitgaat van voldoende weerbaarheid, en anderzijds voldoende ambitie uitstraalt ook voor de ondernemers zelf;
- Een marktconforme houding van eigenaren en ontwikkelaars, mede ook in verband met de Ladder voor duurzame verstedelijking (behoefte en voorkomen/tegengaan leegstand).

Keuzes andere middelen versterking Compact Centrum

Vanuit de conclusies van de planschaderisicoanalyse en de rapportage supermarktstructuur Heerde blijkt het financieel onaanvaardbaar een bestemmingsplan op te stellen waarin de detailhandel in de aanloopstraten vervalft.

Omdat gebleken is dat een ontwerpbestemmingsplan opstellen die aansluit bij de Centrumvisie en de supermarktvisie niet realistisch is, is er gekeken naar de volgende onderdelen.

- Welke andere maatregelen dan een bestemmingsplan zijn er mogelijk om het compacte centrum te versterken, c.q. beter te laten functioneren?
- Op welke manier is er voorzienbaarheid te creëren waarop een bestemming centrumvoorzieningen kan worden opgeheven zonder dat er sprake is van een hoge planschade?

In de notitie 'Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde' zijn de andere maatregelen dan een bestemmingsplan om het compacte centrum te versterken, c.q. beter te laten functioneren uitgewerkt. (zie bijlage 2 Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde)

De andere (juridische) maatregel is 'concrete voorzienbaarheid' creëren die zich richt op leegstand. Waarin aangekondigd dat de gemeente de ongewenste centrumfuncties in de aanloopstraten wil laten verdwijnen. Hierdoor wordt planschade beperkt tot een minimum c.q. nihil. Dit kan echter alleen met de panden waar sprake is van langdurige leegstand. De voorzienbaarheid is te creëren door een aanvullende visie 'Versterking Compact Centrum Heerde' vast te stellen en de maatregel te publiceren:

- de centrumfuncties in de aanloopstraten worden opgeheven en gewijzigd als een pand minimaal één jaar aaneengesloten leeg staat en men de vigerende bestemmingsregeling niet heeft geëffectueerd.

Op het moment dat er langdurige leegstand ontstaat, stimuleert deze regeling het opheffen van de leegstand. (zie bijlage 3 Maatregel versterking compact centrum Heerde en bijlage 4 Publicatie Maatregel versterking compact centrum Heerde) Als men niets onderneemt nadat deze maatregel is aangekondigd kan dit de eigenaar worden verweten (passieve risicoaanvaarding).

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit zal na 11 februari 2016 verlopen en dan is vanaf dat moment weer het vigerende bestemmingsplan Heerde-Dorp 2009 zonder voorbereiding van kracht.

Beoogd effect:

Bevorderen van het economisch functioneren van het centrum Heerde

Bevoegdheid / Juridisch kader

Wet ruimtelijke ordening;

Gemeentewet art. 147.

Eerdere besluitvorming en kaders

27 februari 2014 Economisch Manifest;

3 maart 2014 Centrumvisie Heerde 2.0.;

2 februari 2015 Vorbereidingsbesluit voor aanloopgebied Centrum Heerde.

Argumenten:

1. De voorbereiding voor een bestemmingsplan voor de 'aanloopstraten Centrum Heerde' te beëindigen.
- 1.1. Een voorbereidingsbesluit moet binnen een jaar worden opgevolgd door een ontwerpbestemmingsplan. Als hieraan niet wordt voldaan wordt het vigerende bestemmingsplan weer van kracht. Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan is een planschaderisicoanalyse uitgevoerd (ligt vertrouwelijk ter inzage). Vanuit de conclusies van de rapportage van Seinpost (bijlage 1) en de planschaderisicoanalyse van SAOZ (vertrouwelijk ter inzage) blijkt het financieel onaanvaardbaar een bestemmingsplan op te stellen waarin de detailhandel c.q. supermarktmogelijkheden van de locaties in de aanloopstraten vervallen.
- 1.2. Een andere mogelijkheid is het opstellen van een bestemmingsplan met een wijzigingsbevoegdheid voor het college van B&W. Dit geeft het college de mogelijkheid om per locatie wanneer er sprake is van passieve risicoaanvaarding een besluit te nemen om de bestemming te wijzigen. In deze wijzigingsbevoegdheid moet per locatie worden opgenomen wat de bestemming en bouwmogelijkheden voor deze locatie worden na toepassing van deze bevoegdheid. Als het college deze wijzigingsbevoegdheid toepast is nog steeds planschade verschuldigd. De planschade wordt niet minder maar uitgesteld.
- 1.3. Op het moment dat er sprake is van gunstige bestemmingsplan mogelijkheden kan de planschade worden beperkt. De wijzigingsbevoegdheid kan dan worden toegepast 1 jaar nadat is aangetoond dat de eigenaar zijn oude rechten niet heeft benut. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het pand 1 jaar aaneengesloten leeg staat. Het grote voordeel is dat de planschade dan veel lager zal zijn. Door het aankondigen van een bestemmingsplan die aansluit op de Centrumvisie ontstaat 'voorzienbaarheid'. De eigenaar wordt gedwongen om actief te zijn om binnen 1 jaar de bestaande rechten van zijn pand te benutten. Indien hij dat niet kan of doet is er sprake van 'passieve risicoaanvaarding'. Het college kan dan de bestemming wijzigen in de door haar vooraf aangegeven bestemming. Vanuit planschaderisico lijkt dit een aantrekkelijke maatregel. In de praktijk kleven er echter nadelen aan. Op dit moment is de leegstand in de aanloopstraten nihil. Passieve risicoaanvaarding is niet of nauwelijks te verwachten. Deze maatregel staat haaks op uitnodigingsplanologie doordat vooraf in de wijzigingsbevoegdheid exact moet worden aangegeven welke bestemming en bouwmogelijkheden moeten worden opgelegd. Zo is het lastiger om op de toekomstige behoefte in te spelen. Verder zal deze maatregel de huidige eigenaren vooral dwingen om binnen de bestaande rechten hun panden te benutten. Er is een reële kans dat eigenaren de panden dan onder de marktconforme huurprijs gaan verhuren om de bestemming te kunnen behouden. En dat is ongewenst.
2. De 'Visie op supermarktvestigingen gemeente Heerde' vast te stellen.
- 2.1. Op de locatie Zwolseweg 19-21 is een supermarkt (discounter) gevestigd. Op de locatie hoek Soerelseweg/Stationsstraat rust de bestemming Centrumvoorzieningen, het pand is verhuurd voor detailhandel. Beide locaties vallen onder het voorbereidingsbesluit. Voor de locatie Soerelseweg is een concept aanvraag ingediend om hier een discounter te vestigen. De gewenste oppervlakte past niet in het bestemmingsplan. Daarnaast is een concept aanvraag ingediend om op de locatie 'voormalige gemeentewerf' een supermarkt (binnen een ruimere ontwikkeling) te realiseren. Deze ontwikkeling richt zich ook op de locatie hoek Soerelseweg/Stationsstraat, met een bestemmingswijziging tot wonen. In de Centrumvisie is geen visie gegeven op de beïnvloeding van de supermarktstructuur op het economisch functioneren van het centrum Heerde. Dit knelt bij het maken van een juiste afweging voor de aanloopstraten Soerelseweg en Zwolseweg. En zal gaan knellen bij het behandelen van de concept aanvragen. De visie op supermarktvestigingen gemeente Heerde is mede daarom opgesteld.

- 2.2. De visie op supermarktvestigingen geeft richting aan initiatiefnemers bij de uitwerking van hun plannen. De visie sluit aan bij uitnodigingsplanologie.
- 2.3. De visie op supermarktvestigingen geeft een ambitie weer. Door deze koers te volgen zal het economisch functioneren van het centrum worden versterkt. Ook wordt een compact centrum gestimuleerd. Zeker wanneer een supermarkt zich vestigt in het centrum.
- 2.4. De visie richt zich op de volgende ambities:
 - Eén sterke trekker in het centrum Wapenveld en deze daar zo goed mogelijk faciliteren;
 - Drie zo veel mogelijk aanvullende supermarkten (waaronder in ieder geval full-service en harddiscount in het centrum of nabij de centrumrand);
 - Toename van de koopkrachtbinding van 82% naar 85%.

Samen met eigenaren en ondernemers staat de gemeente aan de lat om te werken aan een hervervorming van supermarkten voor een betere supermarktstructuur. Sturen op supermarkten op de gewenste plekken en op ongewenste supermarktlocaties nieuwe functies stimuleren. En de positie van Recreatie & Toerisme versterken door een samenwerking tussen de bedrijven in deze sector en centrumondernemers.

3. De 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen.
Deze maatregel kent eenzelfde resultaat als genoemd onder 1.3. Het grote voordeel is dat niet vooraf een kader wordt gesteld. Samen met de eigenaar van een leegstaand pand wordt bezien welke bestemming de meeste meerwaarde heeft voor de locatie. Daardoor past deze visie bij uitnodigingsplanologie.
4. De publicatie 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen om de maatregel aan te kondigen inzake het verwijderen van de bestemming centrumvoorzieningen op het moment dat een pand één jaar aaneengesloten leegstaat. Alleen door publicatie krijgt deze maatregel rechtskracht.
5. Het 'Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde' waarin de mogelijkheden om het compacte centrum te versterken, c.q. beter te laten functioneren zijn uitgewerkt voor kennisgeving aan te nemen.
De uitvoering van het voorbereidingsbesluit blijkt uit de voorgaande toelichting niet haalbaar. Als gemeente zijn we daardoor niet in staat om bij wet het compacte centrum te stimuleren. De Centrumvisie Heerde heeft draagvlak bij de ondernemers. Zij zijn gedreven om een compact centrum na te streven. Om zo de leegstand in het centrum op te lossen. Het voorliggende plan geeft richting en ideeën om daarmee aan de slag te gaan. In het bestuurlijk overleg met de ondernemersverenigingen (GOO) is besloten om in 2016 hiermee te starten. Op basis van het plan maken zij samen met de gemeente en mogelijk andere partijen een uitvoeringsplan. Belangrijkste richtingen en ideeën uit dit plan:
 - Intensiveren samenwerking met partijen in centrum en aanloopgebied;
 - Meerwaarde creëren;
 - Vraag en aanbod bij elkaar brengen;
 - Middelen organiseren.

Kanttekeningen:

1. De voorbereiding voor een bestemmingsplan voor de 'aanloopstraten Centrum Heerde' te beëindigen.
- 1.1. Dit betekent dat per 12 februari 2016 het vigerende bestemmingsplan weer van kracht wordt. Dit bestemmingsplan komt niet overeen met de Centrumvisie. De ongewenste rechten in dit bestemmingsplan kunnen worden benut.
- 1.2. Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid is een wettelijke maatregel. Het kent echter ongewenste neveneffecten. In de praktijk zal het nauwelijks tot niet toepasbaar zijn omdat passieve risicoaanvaarding niet snel aan de orde is. Tevens is het nodig de

wijzingsbevoegdheid concreet uit te werken qua functie en bouwmogelijkheden. Dit sluit niet aan bij uitnodigingsplanologie. De uitwerking van de wijzigingsbevoegdheid vraagt om capaciteit.

2. De 'Visie op supermarktstructuur gemeente Heerde' vast te stellen.
- 2.1. De ambitie uit de visie op supermarktstructuur heeft mogelijk als resultante dat een nieuwe supermarktformule zich vestigt in onze gemeente. Dit betekent een overschot aan supermarkten. Door een initiatiefnemer moet aangetoond worden dat vestiging van een nieuwe supermarktlocatie de leefbaarheid niet aantast.
- 2.2. De visie op supermarktstructuur geeft aan dat in Wapenveld het behoud van een supermarkt (als eerste aankooplocatie) noodzakelijk is. Een dergelijke supermarkt heeft baat bij uitbreidingsruimte. Dit is alleen mogelijk wanneer elders in Wapenveld oppervlakte wordt ingeleverd.
- 2.3. De kanttekeningen 2.1. en 2.2. geven risico's weer die de markt zelf moet oplossen. Als gemeente kunnen we wel druk uitoefenen. Door bijvoorbeeld een toename van het aantal m² wvo alleen onder randvoorwaarden toe te staan. Bijvoorbeeld het herbestemmen van bestaande supermarktlocaties zodat hier geen supermarkten meer mogelijk zijn. Welke randvoorwaarden worden gesteld is afhankelijk van de mogelijkheden. Maar ook een afweging van belangen.
- 2.4. Voor het realiseren van de ambities zal de gemeenteraad de definitieve besluiten moeten nemen. Enerzijds vertraagt dit het besluitvormingstraject. Anderzijds gaat het om politiek gevoelige zaken en ontwikkelingen met een grote impact. De gemeenteraad is daarvoor het aangewezen bestuursorgaan.
3. De 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen.
De maatregel kan het effect hebben dat eigenaren van leegstaande panden in het aanloopgebied ongewenste functies (passend in het bestemmingsplan maar niet in de Centrumvisie) goedkoop huisvesten om langdurige leegstand te voorkomen. Dan heeft de maatregel geen of zelfs een negatief effect. Uiteindelijk zal dit ook voor deze eigenaren leiden tot nadelige gevolgen waardoor zij bereid zijn om de bestemming aan te passen overeenkomstig de Centrumvisie.
4. De publicatie 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen om de maatregel aan te kondigen inzake het verwijderen van de bestemming centrumvoorzieningen op het moment dat een pand één jaar aaneengesloten leegstaat. Zonder publicatie heeft deze maatregel geen rechtskracht.
5. Het 'Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde' waarin de mogelijkheden om het compacte centrum te versterken, c.q. beter te laten functioneren zijn uitgewerkt voor kennisgeving aan te nemen.
- 5.1. De uitvoering van dit plan wordt geborgd in GOO. Ondernemers bepalen zelf het tempo van de uitvoering.
- 5.2. Gestart moet worden met het opstellen van een uitvoeringsplan. Onderdeel daarvan is het genereren van middelen. Het is onzeker of voldoende middelen beschikbaar komen.

Geld:

n.v.t.

Communicatie:

Het stimuleringsplan is besproken met de ondernemersvereniging Heerde op 13 november 2015. De supermarkeigenaren en –ondernemers zijn uitgenodigd op 4 december 2015 om hun te informeren over de visie op supermarktstructuur gemeente Heerde. Zij waren betrokken bij het opstellen van de visie en de onderzoeken die hieraan ten grondslag liggen. Op 7 december 2015 is het totale onderwerp behandeld in de themaraad. Op 17 december worden alle eigenaren van de locaties uit het voorbereidingsbesluit en alle ondernemers van het gehele centrum Heerde geïnformeerd op een

informatieavond. De initiatiefnemers van de conceptaanvragen voor supermarkten zijn geïnformeerd op 8 december 2015. Het Gemeentelijk Ondernemers Overleg heeft op 19 november 2015 de uitvoering van het stimuleringsplan opgenomen in haar agenda als prioriteit voor 2016. (bij positieve besluitvorming door de raad)

Uitvoering:

De maatregel wordt zo spoedig mogelijk na positieve besluitvorming door de raad gepubliceerd. Samen met de ondernemersvereniging wordt een werkgroep gevormd en een uitvoeringsplan opgesteld voor het stimuleringsplan.

Advies commissie(s)

De commissie adviseert behandeling als B-onderwerp. Er zijn geen openstaande vragen. De commissie heeft aangegeven de gelegenheid te willen hebben om nog aanvullende vragen te kunnen stellen, te horen welke mogelijkheden er zijn voor leegstaande panden, wat het contact met de ondernemer van de locatie Ter Stal heeft opgeleverd en is van mening dat het onderwerp zich leent voor bespreking in de raad.

Heerde, 15 december 2015

Het college van Heerde

drs. W.R.J.M. Pijnenburg-Adriaenssen , burgemeester
B. van Zuthem , gemeentesecretaris

Bijlagen:

1. Raadsbesluit Versterking compact Centrum Heerde
2. Concept visie op supermarktstructuur gemeente Heerde met 2 bijlagen (onderzoeken)
3. Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde
4. Maatregel versterking compact centrum Heerde met bijlage (kaart)
5. Publicatie Maatregel versterking compact centrum Heerde

Vertrouwelijk in de kluis ter inzage:

6. Planschaderisicoanalyse



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Heerde;

gelezen het voorstel van het college d.d. 15 december 2015;

gelet op artikel 147, Gemeentewet;

besluit:

1. De voorbereiding voor een bestemmingsplan voor de 'aanloopstraten Centrum Heerde' te beëindigen;
2. De 'Visie op supermarktstructuur gemeente Heerde' vast te stellen;
3. De 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen.
4. De publicatie 'Maatregel versterking compact centrum Heerde' vast te stellen om de maatregel aan te kondigen inzake het verwijderen van de bestemming centrumvoorzieningen op het moment dat een pand één jaar aaneengesloten leegstaat;
5. Het 'Stimuleringsplan Compact Centrum Heerde' waarin de mogelijkheden om het compacte centrum te versterken c.q. beter te laten functioneren zijn uitgewerkt, voor kennisgeving aan te nemen.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering d.d. 1 februari 2016.

griffier,

voorzitter,