

## Notitie

RUIMTE EN ECONOMIE

aan College van Burgemeester en wethouders

c.c.

van Projectgroep Omgevingsplan

onderwerp Voorzienbaarheid creëren

ons kenmerk

team REWLE

steller Carin Sprang-Cellissen

doorkiesnummer +31 77 3599685

e-mail c.cellissen@venlo.nl

datum 21 maart 2017

### Inleiding

Sinds 2014 neemt de gemeente Venlo deel uit van de 8e tranche van de Crisis- en herstelwet (Chw). We mogen experimenteren met het opstellen van een omgevingsplan in de vorm van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het gehele grondgebied van Venlo vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet. Deze nieuwe wet zal naar verwachting medio 2019 in werking gaan treden.

Het doel van het experiment is om zoveel als mogelijk vooruit te lopen en gebruik te maken van de mogelijkheden die de nieuwe Omgevingswet biedt. Hierbij moet met name gedacht worden aan: integraliteit, flexibiliteit, gebruiksgemak, meer ruimte voor initiatieven en deregulering. In september 2016 heeft de raad deze mogelijkheden erkend en als uitgangspunten voor het opstellen van het Omgevingsplan Venlo vastgesteld.

Omdat de nieuwe Omgevingswet nog niet in werking is getreden, vormt deze wet daarmee niet de juridische basis voor het Omgevingsplan. De juridische basis (met zijn mogelijkheden, maar ook beperkingen) is het al genoemde Besluit crisis- en herstelwet van september 2014. De experimenteer mogelijkheden van de gemeente voor het opstellen van een omgevingsplan zijn daarom gebaseerd op dit Besluit.

Het opstellen van het omgevingsplan is gepland voor de periode 2016 tot en met 2019. De gefaseerd opgestelde omgevingsplannen worden uiteindelijk in 2019 geïntegreerd in één gebiedsdekkend omgevingsplan voor de gehele gemeente.

### Huidige situatie in Venlo

In het verleden is bij de vaststelling van de bestemmingsplannen uitgegaan van een groeimodel. Diverse locaties zijn de afgelopen jaren ontwikkeld, uitgebreid en/of van functie veranderd. Maar er zijn ook locaties waar de herontwikkeling is gestagneerd en/of waar leegstand is ontstaan. Deels is dit te wijten aan de economische crisis van de afgelopen jaren, maar deels is er ook sprake van meer structurele veranderingen (zoals afname van de bevolkingsgroei, vergrijzing, nieuwe vormen van winkelen, wonen en werken). Deze veranderingen leiden tot een andere kijk op de toekomst, waarbij veel minder moet worden uitgegaan van kwantitatieve groei maar meer van kwalitatieve groei, stabilisatie en beheer van de bestaande voorraden.

Ook beleidsmatig is sprake van nieuwe kaders waarmee bij het opstellen van het omgevingsplan Venlo rekening moet worden gehouden. Meest in het oog springend hierbij zijn het Provinciaal Omgevingsplan (POL2014), de sectorale uitwerkingen van het POL 2014

## **Notitie**

in regionale structuurvisies en de provinciale omgevingsverordening Limburg 2014 inclusief de Wijzigingsverordening 2016. Maar ook het gemeentelijk beleid (Ruimtelijke Structuurvisie, Detailhandelsvisie, Woonvisie Venlo ) geeft richtlijnen hoe om te gaan met ontwikkelingen op het gebied van met name woningbouw en detailhandel. De ladder voor duurzame verstedelijking, het principe van dynamisch voorraadbeheer speelt nadrukkelijk een rol in deze beleidsvisies.

### **Regionale Structuurvisie Wonen, regionaal woningbehoefteonderzoek, Woonvisie Venlo en lokaal afwegingskader**

In de Regionale Structuurvisie Wonen staat als eerste inhoudelijke pijler beschreven dat we willen werken aan een gezonde woningmarkt in balans: woningmarkt in balans: een realistisch en haalbaar bouwprogramma.

Dat betekent in onze regio en voor Venlo concreet dat we plancapaciteit moeten terugbrengen én alleen plannen toevoegen die echt kwaliteit toevoegen en passen bij de woonbehoefte van de afzonderlijke gemeenten in de regio. Om de negatieve effecten van de bevolkingsdaling en huishoudensdaling (leegstand en verloedering) op termijn voor te kunnen blijven, wordt in de gemeente Venlo ingezet op

1. Het versterken van het stedelijk profiel van Venlo door een accent te leggen op verdichting in en rond het centrum;
2. Een transformatieopgave in de wijken die verder van het centrum liggen door een gerichte verdunning op termijn en toevoeging van ruimtelijke kwaliteit in de woonwijken.

Om hieraan invulling te kunnen geven heeft het college op 24 januari jl. het lokaal afwegingskader vastgesteld aan de hand waarvan (nieuwe) woningbouwinitiatieven worden afgewogen. In november heeft over dit afwegingskader overleg plaatsgevonden met onze regionale stakeholders, waarbij ook de resultaten van het regionaal behoefteonderzoek zijn gepresenteerd. Zowel het woningbehoefteonderzoek als ook het lokale afwegingskader zijn middelen om het beleidsvoornemen vanuit wonen om tot planreductie te komen adequaat te kunnen uitvoeren.

Daarnaast heeft het college op 17 januari jl. een bestuursopdracht vastgesteld om te onderzoeken hoe in het stedelijk centrum een reductie en/of herprogrammering van de woningbouwplannen kan plaatsvinden. Intensieve afstemming tussen alle trajecten vindt plaats. Om daadwerkelijk tot planreductie te komen, dient in een aantal gevallen de huidige bestemming te wijzigen, welke wijzigingen in het omgevingsplan kunnen worden meegenomen.

### **Detailhandel**

In de afgelopen jaren is er dusdanig veel ruimte voor retail mogelijk gemaakt dat ook op minder logische locaties winkels zich hebben gevestigd. De leegstand is nu dermate hoog opgelopen dat deze zich ver boven een gezonde marktleegestand bevindt (circa 13% t.o.v. een gezonde frictieleegestand van 5%). Door de leegstaande detailhandelsfunctie op kansarme (solitaire) locaties weg te bestemmen (en daarmee de planologisch juridische ruimte weg te nemen op deze locatie) wordt de druk op vraag/aanbod vergroot en komen we dichterbij een gezonde marktleegestand. Ontwikkelingen worden op die manier naar de juiste locatie geleid waar deze ontwikkeling wenselijk is en de transformatie wordt aangejaagd. Deze transformatie is noodzakelijk om in diverse centra te komen tot een compacter winkelgebied, dat beter past bij het typekoopgedrag dat voor het betreffende winkelgebied

## **Notitie**

wenselijk is. Deze transformatie speelt ook een belangrijke rol in de huidige lopende initiatieven zoals het Uitvoeringsplan Tegelen en het Uitvoeringsplan Blerick. Het college heeft met het plan in Tegelen ingestemd (nummer 1076244 d.d. 21 dec 2016) en daarmee ook toegezegd het wegbestemmen van leegstand buiten het kernwinkel gebied serieus te onderzoeken en indien mogelijk uit te voeren. Om de transformatie daadwerkelijk vorm te kunnen geven dient ook hierbij in een aantal gevallen een bestemmingswijziging plaats te vinden.

### **Planologisch juridische impact**

Bovenstaande leidt ertoe dat het voornemen bestaat bij het opstellen van het omgevingsplan Venlo om een aantal onbenutte ontwikkelingsmogelijkheden uit de vigerende plannen te schrappen met name op het gebied van detailhandel en wonen. De ontstane situatie kan worden verbeterd door de planovercapaciteit terug te brengen naar redelijke proporties. Voor de economische crisis zijn bestemmingsplannen opgesteld om de bouw van woningen, winkels enz. mogelijk te maken. Demografische wijzigingen en allerlei maatschappelijke ontwikkelingen hebben een veranderde behoefte aan woon- en winkelruimte met zich meegebracht. Dat heeft geleid tot planovercapaciteit; dit wil zeggen, dat er meer bouwtitels zijn gecreëerd dan de actuele behoefte. De gemeente wil de transformatie aanjagen om de leegstand te bestrijden en nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek te faciliteren. Indien hiervoor echter een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, kan de gemeente Venlo geconfronteerd worden met (planschade)claims. Naast planschadeclaims kunnen ook privaatrechtelijke afspraken (bouwclaims) tussen gemeente en ontwikkelaars een beletsel vormen voor de gebiedsontwikkeling. In deze notitie handelt het alleen om de planschadeclaims.

### **Planologisch juridische mogelijkheden**

Er zijn meerdere opties om de onbenutte plancapaciteiten uit de vigerende bestemmingen aan te passen. Doorslaggevend voor de keuze is het redelijke vermoeden dat realisering niet binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden en/of gewenst is.

1. Voor leegstaande/vrijkomende panden zal naar alternatieve gebruiksmogelijkheden gezocht moeten worden; het aanreiken van alternatieve functies kan lastig zijn. Woningbouw om leegstaand vastgoed of braakliggende kavels te herontwikkelen ligt voor de hand; maar de vraag is of hiervoor voldoende programmatische ruimte voor handen is. Voorwaarde voor het wijzigen van de bestemming is/blijft dat er sprake is van een aantoonbare behoefte.
2. Voor ander leegstaand vastgoed kan gekozen worden de bestemmingsomschrijving te verruimen om alternatief gebruik te stimuleren. Bijvoorbeeld de maatschappelijke bestemming op een aantal plekken verruimen met andere gebruiksmogelijkheden.
3. Voor een aantal locaties kan gekozen worden voor het (gedeeltelijk) wegbestemmen van gebruiksmogelijkheden bij het opstellen van het omgevingsplan. Waar mogelijk kan gekozen worden voor het vastleggen van het feitelijk gebruik. Bijvoorbeeld locaties die momenteel voorzien zijn van de detailhandelsbestemming waarbij wonen is toegestaan, de locatie alleen voor wonen bestemmen, omdat er momenteel gewoond wordt in het pand. Wat hierbij afgewogen dient te worden is de beleidsmatige wens voorzieningen toe te staan in het kader van het verbeteren van de leefbaarheid.

## **Notitie**

4. Tenslotte kan voor een aantal (grotere) plannen de plancapaciteit in aantal terug worden gebracht. Te denken valt onder andere aan de onbenutte woningbouwplan capaciteit. In overleg met de eigenaren en/of ontwikkelaar kan worden getracht de huidige capaciteit terug te brengen naar een lager aantal. In dit kader zal ook worden verkend of er op deze locaties alternatieve mogelijkheden kunnen worden geboden voor andere functies (bijvoorbeeld zorg, logies en/of lichte bedrijvigheid).

## **Wettelijk kader**

### *Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

Het wegbestemmen van een directe bouwtitel valt uitdrukkelijk onder de shadeoorzaken als genoemd in artikel 6.2 Wro; ingeval van het wegbestemmen van een bouwtitel zondermeer, kan de betreffende eigenaar binnen 5 jaar na onherroepelijk worden van een planologisch besluit een verzoek tot planschadevergoeding indienen. Bij het zondermeer wegbestemmen van bouwtitels, is er grote kans dat er schadevergoeding betaald moet worden.

### *Crisis en herstelwet (grondslag voor de pilot: omgevingsplan van Venlo)*

Het idee van het experiment is onder andere om nieuwe initiatieven te faciliteren. Binnen het experiment bestaat geen recht op planschade bij het vervallen van planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden, die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Daartoe is het noodzakelijk om in een zo vroeg mogelijk stadium het beleidsvoornemen aan te kondigen. Zodra meer zicht is op de concrete locaties dienen eigenaren op de hoogte te worden gesteld. Aan deze publicatie wordt onder andere de eis gesteld dat een redelijk denkend en handelend koper of eigenaar / gebruiker uit de openbaarmaking van het stuk moet kunnen opmaken op welk gebied het concreet beleidsvoornemen betrekking heeft en wat daarvan de zakelijke inhoud is. Ten slotte moeten eigenaren de mogelijkheid hebben de bouw- en gebruiksmogelijkheden te realiseren.

### *Passieve risico-aanvaarding*

Vervolgens is er sprake van 'passieve risicoaanvaarding' als er voorzienbaarheid is en er in het verleden geen stappen zijn ondernomen tot realisering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden die onder het nieuwe planologische regime zijn komen te vervallen. Nemen de eigenaren geen actie, dan wordt dat nietsdoen aangemerkt als willens en wetens passief zijn, waardoor het recht op planschade is komen te vervallen.

## **Doel notitie**

Bij het opstellen van het omgevingsplan Venlo bestaat het beleidsvoornemen om een aantal onbenutte ontwikkelingsmogelijkheden uit de vigerende plannen te schrappen met name op het gebied van detailhandel en wonen. Deze notitie bevat een plan van aanpak om de kans op toekenning van planschade zo gering mogelijk te maken dan wel uit te sluiten. De notitie betreft een verdere uitwerking van al eerder vastgesteld beleidsvoornemen vanuit wonen en detailhandel i.e. plancapaciteit schrappen en zodoende ruimte scheppen voor nieuwe wenselijke en kansrijke initiatieven; het daadwerkelijk aanpassen van de bestemmingen vindt plaats met de vaststelling van het nieuwe omgevingsplan (gepland vanaf 2018). Hiertoe is het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium voorzienbaarheid te creëren en deze beleidsvoornemens ruim van te voren aan te kondigen.

## Notitie

De notitie is tevens bedoeld als eerste aanzet voor discussie om samen met de betrokken beleidsdisciplines en eigenaren te onderzoeken of en welke locaties in aanmerking kunnen komen. In een volgende stap dienen deze locaties bekend te worden gemaakt, zodat eigenaren weten dat het op hun eigendom van toepassing is. Daarbij dienen zij de mogelijkheid te hebben alsnog gebruik te kunnen maken van hun bouw- en gebruiksmogelijkheden. Het uiteindelijke doel is ontwikkelingsruimte creëren, waarbij het financiële risico van planschadeclaims zoveel mogelijk beperkt dan wel uitgesloten is.

## Proces

Om voorzienbaarheid te creëren en om de kans op toekenning van planschade zo gering mogelijk te maken dan wel uit te sluiten, is het van belang het beleidsvoornemen ruim van te voren aan te kondigen. De bekendmaking van de verschillende regionale structuurvisies vormen daartoe een belangrijke eerste stap. De visies geven namelijk per sector aan hoe de regio invulling denkt te gaan geven aan het principe van dynamisch voorraadbeheer. Per sector zal dit verschillen en zo ook de mate van concreetheid. Daarom is het daarnaast van belang het beleidsvoornemen in een algemene vooraankondiging bekend te maken. Het vormt namelijk het begin van het proces, waarin gezamenlijk keuzes gemaakt gaan worden en de tijd eveneens benut kan worden om draagvlak te creëren. De te nemen stappen dragen bij aan het creëren van steeds meer voorzienbaarheid. Een van de vervolgstappen betreft het benoemen van concrete locaties die bekend gemaakt worden eventueel vergezeld door een toelichtende notitie. Per locatie zal bekeken dienen te worden welke mogelijke nieuwe functies in aanmerking kunnen komen, onderdeel van de processtap analyse. Deze processtappen zullen gelijk vallen met de inventarisatie fase ten behoeve van het opstellen van het voorontwerp omgevingsplan Woongebieden en Centrumgebieden. Deze stappen vallen tevens samen met het proces inzake herijking woningbouwprogrammering, te weten herprogrammering binnenstad en planreductie bestaande woningbouwplannen, en het proces van transformatie winkelgebieden. Doordat deze processen samenvallen biedt dit een mooie kans om gelijktijdig samen op te trekken en in nauwe samenwerking c.q. afstemming deze vervolgstappen uit te werken.

Nadat we de locaties bekend hebben gemaakt en de eigenaren op de hoogte zijn, gaat het proces van onderzoeken van mogelijke alternatieve gebruiksmogelijkheden in overleg met de verschillende partijen door. Eigenaren krijgen hierbij tevens de gelegenheid om alsnog de bestemming op de gronden te realiseren.

Onderstaand volgt een stappenplan in tijd uitgezet.

## Stappenplan

<b>Wat</b>	<b>wanneer</b>
<b>1. Opstellen algemene vooraankondiging</b>	<b>voor de zomer '17</b>
1. Opstellen onderhavige notitie	
2. Bespreken c-notitie met betrokken beleidsdisciplines (wonen, detailhandel)	
3. Bestuurlijke afstemming	
4. Publicatie algemene vooraankondiging	
<b>2. Inventarisatie</b>	<b>voor de zomer '17</b>

## **Notitie**

1. Inventarisatie leegstand vastgoed/onbenutte en onwenselijke plancapaciteit in samenwerking met betrokken beleidsadviseurs (gelijktijdig met inventarisatie tbv omgevingsplan woon- en centrumgebieden)
2. Opstellen eerste lijst locaties

### **3. Analyse en bekendmaken concrete locaties**

**eind '17**

1. Analyse locaties iom betrokken beleidsadviseurs/marktpartijen/partners w.o. :
  - check privaatrechtelijke consequenties juridische zaken
  - inventarisatie mogelijk nieuwe functies
2. Opstellen notitie en lijst locaties
3. Opstellen aankondiging
4. Besluitvorming B&W (notitie met lijst en aankondiging)
5. Bekendmaking/aankondiging

### **4. Overleg eigenaren/marktpartijen**

**2018**

1. Overleg en gelegenheid tot planrealisatie
  2. Voortdurend bijstellen analyse
-