

Samenvatting

Het College van B&W legt de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) en de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' ter vaststelling voor aan de raad. Het is een gezamenlijke visie op de ruimtelijke structuur voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen opgesteld door de 18 gemeenten in Zuid-Limburg. Hij is gericht op het versterken van de leefbaarheid en het vestigingsklimaat van de regio door het aanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag. Ontwikkelingen zoals internetwinkelen, robotisering en outsourcing hebben de winkel-, kantoren- en bedrijventerreinenmarkt stevig veranderd en vragen om een gezamenlijke toekomstvisie. In deze structuurvisie zijn daarom enerzijds de locaties aangegeven waar de versterking gewenst is (kwalitatief en soms ook kwantitatief), met beleidsuitgangspunten voor nieuwe initiatieven. Anderzijds is in deze structuurvisie opgenomen dat het overaanbod van winkel- en kantoorruimte op basis van deze visie wordt aangepakt. De manier waarop wordt uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's. De ontwerp structuurvisie heeft in 2017 ter inzage gelegen bij de 18 gemeenten en daarop zijn zienswijzen ingediend. Deze gaan vooral over de winkelmarkt, afbakening van gebieden, de hoofdstructuur, herbestemmen en salderen. De belangrijkste wijzigingen naar aanleiding van deze reacties betreffen het aanpassen van de afbakening van enkele gebieden en tekstwijzigingen in de ontwerp structuurvisie ter verduidelijking.

Beslispunten

1. De 'nota reacties bij ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg' vast te stellen.
2. De Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) inclusief de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' voor te leggen aan de raad conform bijgevoegd raadsvoorstel.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 7 november 2017:

Conform

1. Aanleiding

In juli 2017 hebben de 18 Colleges in Zuid-Limburg besloten de vaststellingsprocedure van de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (=SVREZL) te starten door deze in ontwerp te publiceren. Deze structuurvisie heeft van 21 juli t/m 8 september 2017 (in gemeente Schinnen van 13 september t/m 10 oktober) in ontwerp ter inzage gelegen. Bij de 18 Zuid-Limburgse gemeenten zijn 62 reacties binnen gekomen (een aantal reacties is aan meerdere gemeenteraden gericht). De zienswijzen c.q. reacties zijn door de ambtelijke werkgroep voorzien van een antwoord en eventueel wijzigingsvoorstel. Deze zijn tijdens het Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie van 9 oktober 2017 besproken en geaccordeerd. In de bijlage treft u de SVREZL en de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' aan, waarin de reacties zijn beantwoord en de wijzigingen op het ontwerp zijn geduid. Uw College wordt verzocht de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' inclusief de wijzigingsvoorstellen vast te stellen. Om vervolgens de SVREZL en de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen.

2. Context

Het afgelopen jaar is, ter uitvoering van het Provinciale Omgevingsplan Limburg 2014, voor de onderwerpen winkels, kantoren en bedrijventerreinen de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg opgesteld. Dit ruimtelijke en programmatische kader heeft tot doel om te komen tot een toekomstbestendige ruimtelijke structuur voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen.

In Zuid-Limburg is of dreigt een kwantitatief overschot aan winkels, kantoren en bedrijventerreinen. Daarnaast zijn er in alle segmenten kwalitatieve uitdagingen in het versterken en vernieuwen van deze markten. Dit hangt deels samen met de veranderende wensen en eisen in hoe we willen werken en winkelen en deels ook met de demografische ontwikkelingen.

In deze structuurvisie zijn kaarten en beleidsuitgangspunten opgenomen zodat besluiten over de vestiging of uitbreidingsverzoeken van initiatiefnemers in Zuid-Limburg uniform worden beargumenteerd. Net als de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg is deze Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg een belangrijke stap in de gemeentelijke samenwerking die moet leiden tot het realiseren van een hoogwaardig leef-, werk- en vestigingsklimaat in onze regio.

3. Gewenste situatie

De ingediende reacties gaan vooral over de winkelmarkt waarvan het merendeel vraagt om een nadere uitleg en in enkele gevallen om een verduidelijking van de teksten. Het betreft voornamelijk reacties die gaan over de afbakening van gebieden, de hoofdstructuur, het herbestemmen en het salderen. De belangrijkste wijzigingen voor in de ontwerp structuurvisie, naar aanleiding van de reacties en de ambtelijk voorstellen, betreffen het (marginaal) aanpassen van de afbakening van enkele gebieden en enkele tekstwijzigingen ter verduidelijking van de beleidsafspraken. Denk hierbij aan een nadere uitleg te geven over hoe de hoofdstructuur voor detailhandel tot stand is gekomen en om voorbeelden op te nemen van 'kwalitatieve versterking'.

Besloten is om vast te houden aan de spelregels binnen de SVREZL die gelden voor de hele regio Zuid-Limburg. Door de reacties zijn de gezamenlijke opgave en de beleidsafspraken inhoudelijk dan ook niet gewijzigd. Wel zijn afbakeningen van enkele gebieden aangepast en ter verduidelijking zijn enige afspraken nader toegelicht (zie de 'nota reacties bij SVREZL' met daarin de beantwoording van de zienswijzen en de wijzigingsvoorstellen voor in de SVREZL).

De tekst van de SVREZL is op enkele onderdelen ter verduidelijking aangevuld, waarbij de uitgangspunten, zoals deze eerder bij het ontwerp zijn benoemd, overeind blijven:

Een gezamenlijke opgave

De SVREZL gaat over het behouden van leefbaarheid, het terugbrengen van het overschot aan de bestaande vastgoedvoorraad, het faciliteren van kwalitatieve toevoegingen en herbestemmingen. De kern daarvan is het verbeteren (behouden) van de leefbaarheid (voorzieningsniveau) en het vestigingsklimaat met de daarvoor benodigde versterking van de winkel-, kantoren- en bedrijventerreinenmarkt. Waarbij gekeken wordt naar hoe om te gaan met het kwantitatieve overschot in deze markten en op welke wijze, ondanks dit overschot, een belangrijk economisch initiatief gefaciliteerd kan worden.

Vraag en aanbod van vastgoed

In Zuid-Limburg is een overmaat aan ruimte voor winkels en kantoren aanwezig. Voor bedrijventerreinen speelt dit in mindere mate. Omdat ook de kwaliteit niet overal goed is afgestemd op de behoefte van vandaag en de komende decennia, is het nodig om hier gezamenlijk afspraken over te maken, zodat de voorraad kan worden aangepast aan de wensen van de toekomst. Bij winkels spelen vooral ontwikkelingen als het internetwinkelen, maar ook 'blurring' (winkelconcepten vermengd met andere functies, zoals horeca en leisure, etc.) een belangrijke rol hierin. Bij kantoren moet gedacht worden aan 'het nieuwe werken' en de behoefte aan kleinere eenheden en een andere

inrichting. Dit heeft op dit moment op sommige locaties een hoge leegstand als gevolg. De mate van de leegstand en de vraag-aanbodverhouding verschilt van gemeente tot gemeente, maar speelt overal in Zuid-Limburg. De ongewenste neveneffecten uit zich in het onder druk komen te staan van de leefbaarheid van (kleine) kernen, het ondernemers- en vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde. Om verdere leegstand en daarmee de beschreven ongewenste neveneffecten te voorkomen, moeten gemeenten kiezen voor de toekomstbestendige locaties. Zo verbetert de verhouding tussen vraag en aanbod in de beschreven thema's van ruimtelijke economie, de kwaliteit van deze gebieden en het toekomstperspectief voor ondernemers. Dit betekent niet dat daarmee de leegstand zal worden opgelost. Wel zal de leegstand zoveel mogelijk ontstaan buiten de toekomstbestendige locaties, waar de neveneffecten zo min mogelijk 'kwaad' doen.

De hoofdstructuur

De aangewezen toekomstbestendige locaties vormen samen de hoofdstructuur. Deze bestaat uit concentratie- en balansgebieden, die zijn aangegeven op de kaarten voor detailhandel- en kantoorgebieden. De concentratiegebieden zijn de dragers van de hoofdstructuur. In deze gebieden kan kwalitatieve verbetering plaatsvinden, eventueel gecombineerd met een kwantitatieve uitbreiding. Voor balansgebieden is 'kwalitatieve versterking' de strategie. Hierbij valt te denken aan het samenvoegen van panden waardoor een couranter winkelconcept ontstaat, de toevoeging van nieuwe onderscheidende winkelconcepten en versterking van functionele afbakening van een winkel (zoals een andere entree) waardoor het winkelgebied aantrekkelijker wordt.

Op de kaarten zijn de concentratiegebieden groen en de balansgebieden geel.

De hoofdstructuur voor detailhandel is tot stand gekomen op basis van een beoordeling van alle winkelgebieden. Aan de hand van een afwegingskader is bekeken of sprake is van een kansarm of kansrijk winkelgebied vanuit een toekomst gericht perspectief met het oog op een evenwichtige detailhandelstructuur. De kansrijke winkelgebieden zijn daarna gelabeld in de winkelhiërarchie, vraag en aanbod zijn bekeken en toebedeeld op deze niveaus en er is gekeken welke omvang past bij de beoogde vraag. Daarnaast hebben ruimtelijke overwegingen een rol gespeeld in de afbakening van het winkelgebied.

Al het overige gebied valt buiten de hoofdstructuur en wordt transitiegebied genoemd. Dit gebied staat niet met een kleur aangeduid op de kaarten. Transitiegebied houdt in, dat de winkel-, kantoor- en/of bedrijvenbestemming in zo'n gebied op termijn mogelijk kan worden onttrokken. Er wordt per subregio een uitwerking gemaakt van prioritering van locaties (uitvoeringsprogramma). Het kan hierbij gaan om actieve én passieve sturing.

De winkelhiërarchie, kantorenlocaties en de bedrijventerreinen in beeld

Voor de winkels is er een winkelhiërarchie opgenomen met verschillende type centra. Daarin zijn de binnenstad van Maastricht en de woonboulevard Heerlen als "koopicoon" aangewezen vanwege de regio-overstijgende verzorgingsfunctie en zijn Heerlen Centrum en Sittard centrum aangewezen als "regionale centra". Er zijn perifere thematische en niet- thematische winkelgebieden met bovenregionale functie (Rodaboulevard) en met een bovenlokale functie zoals A2 Gronsveld, Belvedere, Gardenz, Makado en Sportzone Sittard. Verder zijn er diverse stadsdeelcentra's, boodschappencentra, toeristische centra en wijk- en buurtwinkelcentra aangewezen. Alle zijn ingetekend op de kaarten als concentratie- en/of als balansgebied.

Voor de kantoren zijn in de drie centrumgemeenten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen concentratie- en balansgebieden aangegeven.

Op de kaarten van de bedrijventerreinen zijn de plangebieden en bedrijvenlocaties weergegeven die de hoofdstructuur voor bedrijventerreinen vormen. Voor de bedrijventerreinen geldt dat 'zachte plannen', die nog niet planologisch zijn geregeld, (vooralsnog) niet gerealiseerd worden.

Basisafspraken

Om de voorraad in Zuid-Limburg kleiner te maken, is het in de eerste plaats nodig om nieuwe ontwikkelingen in principe binnen de hoofdstructuur toe te staan en daarbuiten, op de minder gewenste locaties, 'de kraan dicht te draaien'. Daarbij moet wel ruimte zijn voor flexibiliteit om zo nieuw ondernemerschap en strategische projecten te kunnen faciliteren. Verzoeken voor planologische toevoegingen (strijdig met bestemmingsplan) worden daarvoor op het aangewezen schaalniveau besproken en afgewogen. Dit is in de structuurvisie aangegeven in de zogenoemde 'procesbomen'. Er wordt dan getoetst aan de kwalitatieve versterking van de structuur en aan de regels voor het salderen.

Uitgangspunt van een kwalitatieve versterking is dat een toevoeging leidt tot vernieuwing en niet tot 'meer van hetzelfde'. Hiermee kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen in het ondernemerschap en op (on)verwachte ontwikkelingen in de vraag van consumenten.

Voorbeelden van kwalitatieve versterkingen zijn een samenvoeging van panden waardoor een couranter winkelconcept ontstaat, de toevoeging van nieuwe onderscheidende winkelconcepten die nog niet aanwezig zijn en versterking van de functionele afbakening (zoals een andere entree) van een winkel waardoor het winkelgebied aantrekkelijker wordt.

Salderen betekent dat bij het toevoegen van planologische ruimte elders bestaande 'kansarme' voorraad wordt weggehaald. Er kan sprake zijn van salderen als in die subregio de frictieleegstand van dat marktsegment hoger is dan 6% (dit is een leegstand die als een gezonde leegstand wordt ervaren zodat er voldoende keuzevrijheid is voor ondernemers om tussen locaties te kiezen). Salderen vindt in principe plaats bij planologische toevoegingen in strijd met bestemmingsplan, waarbij voor iedere m2 netto vloeroppervlak 'erbij' ook een m2 vloeroppervlak onttrokken wordt. Verbijzonderingen op de regels van salderen zijn van kracht op nieuw vestigingen specifiek passend in de koopiconen, winkels kleiner dan 100 m2 ten behoeve van de leefbaarheid in een kern zonder een eigen hoofdstructuur, op kantoren kleiner dan 500 m2 en bij een uitbreiding van maximaal 3000 m2 bedrijventerrein bij groei van een bedrijf. Het salderingsbeleid vormt een eerste uitwerking van het salderingsprincipe zoals dit is genoemd in het POL2014. De uitvoeringspraktijk van het salderen zal aan de hand van cases de komende jaren verder ontwikkeld worden. Afsproken is dat de leegstand jaarlijks gemonitord wordt, samen met vraag en aanbod in kwantitatieve en kwalitatieve zin, inclusief tijdelijk gebruik. Na drie jaar is een evaluatie van het gehele beleid van de structuurvisie voorzien.

Met de structuurvisie wordt een verandering in de toekomst aangekondigd. Zo ontstaat een zogenoemde 'voorzienbaarheid' om (indien mogelijk) bestemmingen op locaties gelegen buiten de hoofdstructuur weg te kunnen nemen. In de structuurvisie is namelijk ook de opgave geformuleerd om de bestaande vastgoedvoorraad in de segmenten winkels, kantoren en bedrijventerreinen te verdunnen daar waar sprake is van een overschot. Dit geldt met name voor de ongewenste planvoorraad buiten de hoofdstructuur in winkels en kantoren. Doel is om op termijn (2030) te komen tot een gewenste frictieleegstand van 6%.

Een belangrijk instrument hiervoor is het kunnen 'wegbestemmen' van winkel- en kantoorfuncties na een langdurige leegstand van 3 jaar, vooropgezet dat er een alternatieve bebouwde of onbebouwde bestemming is. Ongewenste bestemmingen die liggen buiten de hoofdstructuur worden gerespecteerd en worden in beginsel niet gehinderd. Bij een structurele leegstand van minimaal 3 jaar wordt op dergelijke locaties een herbestemming overwogen. Indien het de eigenaar niet lukt om binnen deze periode het pand te vullen met de bestemming, kan deze geen aanspraak maken op planschade, indien de bestemmingswijziging wordt geëffectueerd.

Uitvoeringsprogramma's

De SVREZL legt de basis en is de voorbereiding op de uitvoeringsprogramma's op regionaal en subregionaal niveau (Maastricht&Heuvelland, Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek). De uitwerking vindt plaats onder andere in de vorm van bestemmingsplannen aanpassen aan de structuurvisie en over hoe het proces praktisch georganiseerd wordt. Afhankelijk van de situatie van de marktsegmenten zullen per subregio in een uitvoeringsprogramma afspraken worden gemaakt over het toepassen van instrumenten. Waarbij per subregio sprake is van een nadere uitwerking en prioritering passend bij de specifieke aandachtspunten van de subregio en binnen de uitgangspunten van de SVREZL. Dit om bijvoorbeeld sneller tot een gezonde frictieleegstand te komen. Een stappenplan om te komen tot deze uitvoeringsprogramma's wordt per subregio voorbereid.

Monitoring

De structuurvisie verankert de transformatieopgave met het jaarlijks monitoren van vraag en aanbod in alle drie de segmenten. De Provincie organiseert deze monitoring, waarvoor ook de gemeenten input moeten leveren.

Vaststellen en toepassen

De SVREZL wordt door alle 18 Zuid-Limburgse gemeenteraden vastgesteld en is daarmee zelfbindend voor die gemeenten. De werking van de structuurvisie wordt geborgd in een provinciale verordening. De Provincie zal op basis van die verordening optreden tegen gemeenten die zich niet aan de beleidsafspraken uit deze visie houden c.q. deze structuurvisie niet vaststellen.

Rol van de Provincie Limburg

Belangrijk is dat de afspraken in de SVREZL door de provincie Limburg worden verankerd en dat de provincie ook toeziet op de relatie tussen deze regionale structuurvisie en de andere (sub)regio's in Midden- en Noord Limburg. Van de Provincie Limburg wordt verwacht dat zij met haar publiekrechtelijke bevoegdheden erop toe ziet, dat alle gemeenten in Zuid-Limburg handelen volgens de uitgangspunten en afspraken in de SVREZL. Daarnaast moet ervoor worden gewaakt, dat er ongewenste concurrentie ontstaat met gemeenten in andere (sub)regio's in Midden- en Noord-Limburg.

Evaluatie

Drie jaar na vaststelling van de SVREZL is een tussentijdse evaluatie van het beleid voorzien. Afhankelijk van een analyse van de marktomstandigheden, ontwikkeling van leegstandscijfers (in en buiten de hoofdstructuur) en praktijkervaringen met saldering van nieuwe initiatieven, zullen gemeenten in gezamenlijk overleg bepalen of een wijziging van de doelen en instrumenten uit deze structuurvisie aan de orde is. Het kan gaan om een aanpassing op niveau van de subregio of op niveau van Zuid-Limburg als geheel.

4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

5. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

6. Personeel en organisatie

Niet van toepassing

7. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing

8. Financiën

De SVREZL heeft geen directe financiële gevolgen. Bij de uitwerking van de uitvoeringsprogramma's kunnen keuzes gemaakt worden met mogelijk financiële consequenties. Deze worden dan op gemeentelijk niveau inzichtelijk gemaakt en voorgelegd aan het college en/of de raad.

9. Aanbestedingen

Niet van toepassing

10. Participatie tot heden

Tijdens het proces is de participatie als volgt vormgegeven:

- Meerdere ambtelijke bijeenkomsten op Zuid-Limburgs en op subregionaal niveau.
- Meerdere bestuurlijke overleggen zoals het Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg, het Portefeuillehoudersoverleg Zuid-Limburg en portefeuillehoudersoverleggen op subregionaal niveau.
- Drie bijeenkomsten voor raadsleden per subregio (najaar 2016, voorjaar en zomer 2017).

- Drie bijeenkomsten voor stakeholders per subregio (najaar 2016, voorjaar en zomer 2017).
- De input uit de eerste twee bijeenkomsten is verwerkt in de ontwerp SVREZL
- De zienswijzen c.q. reacties uit de ter inzage legging zijn beantwoord en de daarbij behorende wijzigingsvoorstellen zijn verwerkt in de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' en in de SVREZL.

11. Voorstel

1. De 'nota reacties bij ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg' vast te stellen.
2. De Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) inclusief de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' voor te leggen aan de raad conform bijgevoegd raadsvoorstel.

12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

- De 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' uiterlijk in november 2017 in 18 Colleges vaststellen.
- De ontwerp SVREZL en de 'nota reacties bij ontwerp SVREZL' ter vaststelling voorleggen aan de 18 gemeenteraden.
- De afronding van de besluitvorming in de 18 gemeenteraden is voorzien voor het laatste kwartaal van 2017.
- Na de besluitvorming in de 18 gemeenteraden is sprake van een definitieve SVREZL en worden indieners van de zienswijzen c.q. reacties geïnformeerd.
- Er wordt vervolgens uitvoering gegeven aan de beleidsafspraken en uitvoeringsprogramma's worden uitgewerkt op Zuid-Limburgs en op subregionaal niveau.

Eerder is in de Provinciale Omgevingsverordening Limburg een bepaling opgenomen om de doorwerking van de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg te garanderen in het geval dat een gemeente deze structuurvisie niet of gewijzigd vaststelt. De bepaling houdt in dat geen woningen aan de voorraad of planvoorraad mogen worden toegevoegd zolang de structuurvisie niet is vastgesteld of als het betreffende woningbouwplan niet past binnen die visie.

Het voornemen is om rond de SVREZL een vergelijkbare bepaling op te nemen (maar dan gericht op bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel); de SVREZL bevat een oproep daartoe aan de Provincie. Er is hiervoor een aanpassing van de Omgevingsverordening nodig (een bevoegdheid van Provinciale Staten).