



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW

Aan de dames en heren,  
leden van de gemeenteraad

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP  
Evaluatie Structuurvisie Ruimtelijke Economie  
Zuid-Limburg  
BEHANDELD DOOR  
LA (Marleen) Oeveren, van

DATUM  
16 februari 2022  
Verz.: 24-02-2022  
TELEFOONNUMMER  
043 350 4764

BIJLAGEN  
1  
ONZE REFERENTIE  
2022.04215

E-MAILADRES  
Marleen.van.Oeveren@maastricht.nl

FAXNUMMER

UW REFERENTIE  
--

Geachte raadsleden,

In november/december van 2017 hebben alle raden van de toen 18 Zuid-Limburgse gemeenten het omgevingsbeleid voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen, in de vorm van de "Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg", vastgesteld. De basis hiervoor zijn bestuurlijke afspraken tussen de Zuid-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg. De uitgangspunten zijn vastgelegd in het "Provinciaal Omgevingsplan" (POL2014), en haar opvolger de huidige 'Omgevingsvisie Limburg', en de "Bestuursovereenkomst Regionale Afspraken Zuid-Limburg". Hiermee wordt het regionaal omgevingsbeleid ook sturend voor ontwikkelingen op lokaal niveau. In 2021 heeft een extern bureau (Ecorys) een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. In deze brief lichten wij kort de belangrijkste punten van de SVREZL toe, informeren wij u over de evaluatie van Ecorys en over de wijze waarop wij dit jaar met deze uitkomsten aan de slag gaan. Ook gaan we in op uw rol en betrokkenheid als raadslid bij dit proces.

## **De Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (=SVREZL)**

De SVREZL gaat over de ruimtelijke structuur voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen en is gericht op het versterken van de leefbaarheid en het vestigingsklimaat. Dit willen we bereiken door het aanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag. De Zuid-Limburgse gemeenten hebben gezamenlijk beleidsuitgangspunten vastgesteld die voor elke gemeente een bindende basis vormen voor de uitvoering.

### **Beleidsuitgangspunten**

De SVREZL omvat de volgende beleidsuitgangspunten:

- Behoud van leefbaarheid en versterking van de hoofdstructuur.
- Het verdunnen van bestaande vastgoedvoorraad daar waar sprake is van een overschot.
- Het terugdringen van ongewenste planvoorraad buiten de hoofdstructuur.
- Het faciliteren van kwalitatieve toevoegingen.
- Door herbestemming bijdragen aan verbetering van het gebruik en functionaliteit van locaties.



DATUM  
16 februari 2022

De onderliggende doelstelling is de leefbaarheid in centra, wijken en kernen en Zuid-Limburg als geheel zo goed mogelijk te behouden of te verbeteren. Deze doelstelling betekent in de praktijk dat gemeenten kiezen voor de sterkste locaties voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen. Als de leegstand hoger is dan de frictieleegstand (6%) kan de huidige capaciteit in combinatie met beoogde plannen niet onverkort blijven bestaan. Vergroten van de marktspanning in de ruimtelijke economie is nodig om zo te komen tot gezonde vraag-aanbodverhoudingen. Ten tijde van het vaststellen van de SVREZL speelde dit het sterkste in de winkel- en de kantorenmarkt en in mindere mate in de bedrijventerreinenmarkt. Er zijn daarom afspraken opgenomen over onder meer de hoofdstructuur, maatwerk bij gewenste initiatieven, salderen, kwalitatief versterken, het uitwerken van uitvoeringsprogramma's, monitoren en het evalueren.

### **De hoofdstructuur en maatwerk**

De hoofdstructuren van winkels, kantoren en bedrijventerreinen zijn in de SVREZL vastgelegd op kaarten. Waarbij dit voor winkels en kantoren is verdeeld in concentratie- en balansgebieden. De hoofdstructuur kan worden versterkt met kwalitatieve toevoegingen en specifiek in de concentratiegebieden kan ook sprake zijn van kwantitatieve toevoegingen. Buiten de hoofdstructuur spreken we van een transitiegebied, waarbinnen een gemeente het aantal winkel-, kantoor- en bedrijvenbestemmingen kan verminderen. Via ambtelijke en bestuurlijke regionale overleggen stemmen we initiatieven met elkaar af conform de beleidsuitgangspunten. Afhankelijk van de aard en omvang van het initiatief doen we dat per subregio (Maastricht & Heuvelland, Parkstad en Westelijke Mijnstreek) en/of op Zuid-Limburgs niveau (in Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie = BORE).

### **Uitvoeringsprogramma**

In de SVREZL is afgesproken om op subregionaal niveau voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen concrete uitvoeringsprogramma's op te stellen. Daarbij wordt per subregio gekeken naar de specifieke aandachtspunten en zijn gemeenten momenteel actief met verschillende projecten. Denk aan projecten zoals tijdelijke invulling etalages, tijdelijke invulling van panden, actief accountmanager, stratenaanpakken en stimuleringsregelingen.

### **Tussentijdse evaluatie over periode 2018, 2019 en 2020**

Zoals in de SVREZL afgesproken is in 2021, in opdracht van het BORE, een evaluatie uitgevoerd. Door adviesbureau Ecorys is bekeken of er al doelen bereikt zijn en of we met deze structuurvisie goed op weg zijn om andere doelen te kunnen behalen. Veel aandacht is uitgegaan naar de uitvoeringsafspraken, spelregels, het instrumentarium en de regionale samenwerking. Ecorys ziet de SVREZL als een goed voorbeeld voor de rest van het land voor de aanpak van regionaal ruimtelijk-economisch beleid en daarnaast krijgt de SVREZL waardering van marktpartijen en gemeenten. Uiteraard is er altijd verbetering mogelijk en zijn er diverse aanbevelingen gedaan over hoe toepassing van een aantal instrumenten verbeterd kan worden. Ecorys geeft in totaal 36 aanbevelingen. Voor 20 aanbevelingen ligt er momenteel een groot draagvlak voor overname en voor de overige aanbevelingen is nog een nadere uitwerking en/of regionale discussie nodig voordat hier besluitvorming over kan plaatsvinden. Voor de uitvoering hiervan is een indicatieve planning gemaakt waarbij we in 2022 onderwerpen inhoudelijk gaan bespreken. Denkt u daarbij aan onderwerpen zoals monitoring, salderen, sloop/transitiefonds, en hoofdstructuren. Het rapport van Ecorys, met daarin hun aanbevelingen, is ter informatie als bijlage bijgevoegd.



DATUM  
16 februari 2022

### Het vervolg

Een aantal aanbevelingen kunnen naar verwachting eenvoudig worden overgenomen, maar andere aanbevelingen vragen om meer discussie en/of nader onderzoek. Dat vindt gefaseerd plaats via regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen vanaf april/mei 2022. Dit met aandacht voor het verantwoordelijk bestuurlijk niveau, want bij een aantal aanbevelingen kan mogelijk sprake zijn van een fundamentele aanpassing van de SVREZL. We nemen de raad vanaf mei 2022 mee in dit proces door een tussentijdse terugkoppeling via één of meerdere raadsinformatiebrieven. Ook worden eerder betrokken marktpartijen geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie en betrokken bij eventuele aanpassingen. Eind 2022 verwacht het BORE de gemeenten te adviseren over deze aanbevelingen. Daarna is dan duidelijk in hoeverre sprake is van een gewijzigde SVREZL en of er (in 2023) sprake is van een besluitvormingstraject met de raden. In 2022 komen vanuit de monitor van de Provincie Limburg cijfers over het aanbod en leegstand over de jaren 2020 en 2021 beschikbaar. Deze laatste stand van zaken is ook van belang bij het maken van keuzes.

### Meer informatie

In het raadsinformatiesysteem vindt u alle documenten hierover op de datum van 12 december 2017. Tijdens die raadsvergadering heeft de gemeenteraad deze visie vastgesteld. Mocht u vragen hebben dan kunt u altijd contact opnemen met Marleen van Oeveren (team Economie & Cultuur).

Met vriendelijke groet,

Niels Peeters  
Wethouder Economie, (Eu)regionalisering, Wonen en Sociale Innovatie.

# Tussentijdse evaluatie Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg

Opdrachtgever: Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg

Rotterdam, 22 oktober 2021



# Tussentijdse evaluatie Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg

Opdrachtgever: Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg

Wilbert Kroesen  
Luc Heestermans  
Elvira Meurs  
Abco van Langevelde

Rotterdam, 22 oktober 2021

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
Beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek	3
Adviezen en voorstellen voor acties	7
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1 Aanleiding	12
1.2 Tussentijdse evaluatie	12
1.3 SVREZL tegenover vergelijkbare regionale nota's	12
1.4 Leeswijzer	14
<b>2 Methode van beleidsevaluatie</b>	<b>15</b>
2.1 Kader voor de beleidsevaluatie	15
2.2 Toelichting onderzoekswerkzaamheden	16
<b>3 Relevantie en actualiteit van de doelstellingen en afspraken</b>	<b>17</b>
3.1 Relevantie van het beleid en de beleidsdoelstellingen	17
3.2 Afspraken over de inzet van de beleidsinstrumenten	19
3.3 Context: een andere marktsituatie en verschillen tussen de subregio's	22
3.4 Beleidsvisie: de hoofdstructuren en eventuele aanpassing	27
<b>4 De SVREZL in de praktijk</b>	<b>31</b>
4.1 Uitvoering: samenwerking tussen partijen	31
4.2 Toepassing beleidsinstrument salderen	33
4.3 Wegbestemmen/veegplannen en voorzienbaarheid	39
4.4 Inhoudelijk ondersteunende beleidsinstrumenten	42
4.5 Mogelijkheden van juridisch-planologische titels	46
4.6 Mogelijke ondersteunende financiële beleidsinstrumenten	48
4.7 Verwante beleidsvelden en beleidsmatige ontwikkelingen	50
<b>5 Doeltreffendheid en doelmatigheid</b>	<b>58</b>
5.1 Weging van de beleidsinstrumenten op doeltreffendheid en doelmatigheid	58
5.2 Mogelijkheden tot differentiatie in de uitvoeringsprogramma's per subregio	60
5.3 Monitoring	61

# Managementsamenvatting

Deze samenvatting geeft de hoofdlijnen van de conclusies van Ecorys naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het SVREZL-beleid over de jaren 2018-2020. Eerst wordt de vraagstelling van het onderzoek beantwoord. Daarna wordt ingegaan op de aandachtspunten en voorgestelde acties met betrekking tot de benodigde aanpassingen van de structuurvisie.

## Beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek

De SVREZL is een regionale structuurnota die gericht is op het verbeteren van de leefbaarheid van het vestigingsklimaat en van de aanpak van de transformatieopgave in de drie segmenten winkels, kantoren en bedrijventerrein in het algemeen in Zuid-Limburg en in haar drie subregio's. Dit is de doelstelling van het beleid. Een van de belangrijke insteken hierbij is dat vermindering van een overschot aan aanwezig aanbod (bijvoorbeeld blijkend uit structurele leegstand) en van potentieel aanbod (onbenutte harde plancapaciteit) buiten de in de nota aangewezen hoofdstructuren voor de drie segmenten kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van het beleid. Het gaat dan om middelen om het doel te bereiken.

### SVREZL steekt gunstig af tegenover vergelijkbare nota's in andere regio's

De SVREZL is bij ons weten de enige regionale structuurnota die handelt over drie componenten van commercieel vastgoed (de totale detailhandel, de kantorenmarkt en de bedrijventerreinen); die voor alle drie componenten een duidelijke hoofdstructuur geeft en die voorziet in de afweging van de diverse mogelijke beleidsinstrumenten.

Ecorys ziet de SVREZL als een goed voorbeeld voor de rest van het land voor de aanpak van regionaal-economisch beleid dat is gericht is op het verbeteren van de leefbaarheid in de regio in het algemeen; het versterken van de hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen en de inzet van beleidsinstrumenten. Op basis van de nota werden goede afspraken gemaakt over hoe de gemeenten in de drie subregio's in Zuid-Limburg gingen samenwerken.

### Het kan altijd beter

De SVREZL en het beleid dat op basis van deze nota wordt gevoerd, wordt in algemene zin gewaardeerd. De SVREZL heeft een positief effect gehad op de intergemeentelijke samenwerking. Dat is een grote stap voorwaarts geweest. Dit blijkt zo wel uit de interviews met woordvoerders van marktpartijen en uit de sessies met beleidsmedewerkers van de gemeenten.

Er worden echter zowel door marktpartijen als beleidsmedewerkers kanttekeningen geplaatst. In dit rapport komen deze kanttekeningen aan de orde. De blik wordt gericht op de mogelijkheden om het SVREZL-beleid te verbeteren: wat kan worden gedaan om het (nog) beter te gaan doen? De planperiode van de SVREZL loopt tot 2030, maar in de nota zijn ijkpunten afgesproken.

In de SVREZL is bijvoorbeeld door de gemeenten in Zuid-Limburg en door de provincie Limburg afgesproken dat het beleid van de SVREZL tussentijds (na een looptijd van 3 jaar, dat wil zeggen de jaren 2018, 2019 en 2020) zal worden geëvalueerd.<sup>1</sup> Met deze tussentijdse evaluatie hebben de

---

<sup>1</sup> SVREZL, pagina 9 en pagina 64

gemeenten Ecorys laten onderzoeken of er aanleiding is om de doelen en/of beleidsinstrumenten uit de SVREZL tussentijds te herzien. Indien uit de evaluatie blijkt dat daar aanleiding toe is, dan kan de SVREZL (gedeeltelijk) worden aangepast of kunnen er bijvoorbeeld aanvullende afspraken worden gemaakt.

**Doeltreffendheid** - Dragen de afspraken in de SVREZL bij aan het bereiken van de daarin gestelde doelen? Zo ja, wat zijn de succesfactoren waardoor de doelstellingen worden bereikt? Zo nee, wat zijn de redenen voor het niet bereiken van de doelstellingen?

**Ja**, de afspraken in de SVREZL dragen bij aan het bereiken van de daarin gestelde doelen. Deze doelen staan in paragraaf 3.1. De **succesfactoren** van het SVREZL-beleid zijn:

- De SVREZL is door **alle gemeenten** vastgesteld: er bestaat nu een uniform kader voor de beoordeling van lokale initiatieven met bovengemeentelijke effecten.
- In de jaren 2018-2020 is een goede **samenwerking** tussen de gemeenten voor het regionaal-economisch beleid tot stand gekomen, zowel op het bestuursadviesniveau als op het niveau van bestuurlijk overleg: men heeft elkaar (beter) leren kennen en meer inzicht gekregen in elkaars problemen en in het verschil in de economische situatie.
- De **doelstellingen** van de SVREZL worden in algemene zin onderschreven door de marktpartijen, zoals ondernemersverenigingen, supermarktbedrijven en vastgoedpartijen.
- De afzonderlijke **hoofdstructuren** voor winkels, kantoren en bedrijventerrein (de inhoudelijke kern van de SVREZL) is gedetailleerd en duidelijk.
- De SVREZL voorziet in **flexibiliteit** om ruimte te bieden aan initiatieven die kwalitatieve versterking mogelijk maken
- De SVREZL biedt een goede **basis** voor het creëren van **voorzienbaarheid**, in aanloop naar het wegbestemmen van een overschot aan plancapaciteit.
- Zonder daarbij af te wijken van het beleid, zoals dat in de SVREZL is vastgesteld, kunnen de subregio's het beleid (verder) gaan verdiepen in (meer) **uitvoeringsprogramma's**, waarin kan worden gedifferentieerd naar de marktomstandigheden, omdat deze (kunnen) afwijken van die in geheel Zuid-Limburg.

Het is echter niet allemaal rozengeur en maneschijn. Zowel aan de zijde van de markt als aan de zijde van de overheid, hebben wij tijdens de interviews en de sessies moeten constateren, worden kanttekeningen geplaatst bij het SVREZL-beleid. Niet zo zeer m.b.t. de doeltreffendheid van het in de jaren 2018-2020 gevoerde beleid, maar wel met betrekking tot de doelmatigheid van dit beleid. De perceptie over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid was positief, maar het beleid is in de uitvoering niet krachtig genoeg. Het beleid moet vooral doelmatiger worden. Dit roept de vraag op hoe het beleid doelmatiger kan worden.

**Doelmatigheid** - Zijn de gemeenten in Zuid-Limburg goed op weg en nemen zij de juiste stappen om de doelen te kunnen behalen? In hoeverre geeft de evaluatie aanleiding om de doelstellingen en/of afspraken in de SVREZL te herzien?





Het volgende overzicht geeft de kortst mogelijke samenvatting van de bevindingen van Ecorys met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten. De combinatie van oordelen geeft richting aan de wijzigingen in de inzet in de beleidsinstrumenten.











In de tweede kolom wordt een oordeel aangegeven over de doeltreffendheid: is het instrument effectief; wordt het beoogde doel bereikt? In de derde kolom wordt de doelmatigheid beoordeeld: is de inzet van het instrument effectief; is de inzet in tijd en middelen navenant? Een **groen vinkje** geeft aan dat het beleidsinstrument doeltreffend is en/of doelmatig (kan worden) ingezet. Met een **geel uitroepteken** wordt aangegeven dat het beleidsinstrument in gewijzigde vorm doeltreffender kan worden en/of doelmatig kan worden ingezet. Een **rood kruis** geeft aan, dat het beleidsinstrument niet doeltreffend en/of doelmatig is.

Het eerste overzicht geeft een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten die in de afgelopen 3 jaar zijn ingezet bij het SVREZL-beleid. Het tweede overzicht doet dit voor de beleidsinstrumenten die in de komende jaren, volgens het advies van Ecorys, (meer) zouden kunnen worden ingezet.

**Figuur 0.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid in de SVREZL toegepaste beleidsinstrumenten.**

	<b>Doeltreffendheid</b> Is het instrument effectief? Wordt het beoogde doel bereikt?	<b>Doelmatigheid</b> Is de inzet van het instrument efficiënt? Is de inzet in tijd en middelen navenant?
<b>Beleidsvisie: eventuele aanpassing hoofdstructuren (aanwijzing en afbakening concentratiegebieden, balansgebieden)</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Procesbomen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Salderen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Tijdelijke vergunningen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Stimuleringsregelingen winkelclusters</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Monitoring</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek

**Figuur 0.2 Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk aanvullende beleidsinstrumenten**

	<b>Doeltreffendheid</b> Is het instrument effectief? Wordt het beoogde doel bereikt?	<b>Doelmatigheid</b> Is de inzet van het instrument efficiënt? Is de inzet in tijd en middelen navenant?
<b>Wegbestemmen (voorzienbaarheid, veegplannen)</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Transformatiecoaches</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Transformatiefonds (sloopfonds)</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Uitvoeringsprogramma's</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys

**Eerst en vooral: het salderen.** Eerst en vooral wordt geconcludeerd dat aan overheidszijde en aan marktzijde wordt geconstateerd (en Ecorys sluit zich daarbij aan) dat het grootste deel van de inspanningen met betrekking tot de uitvoering van het SVREZL-beleid in de eerste jaren 2018-2020 is besteed aan het instrument salderen. Maar: alle menselijke energie die in het salderen is gestoken en ook de investeringen die ervoor gedaan zijn (in tijd en geld) wegen niet op tegen de bijdrage van het salderen aan het bereiken van de doelstellingen van de SVREZL. Verreweg het grootste deel van de gesprekstijd van de sessies en overleggen met de gemeenten in het kader van dit onderzoek werd besteed aan dit beleidsinstrument. Daaruit leiden we af dat de gebrekkige doelmatigheid van dit instrument de direct betrokkenen hoog zit.

Het aantal detailhandels- en kantoorruimtes dat in de afgelopen 3 jaren volgens de ter beschikking gestelde casuslijst in de drie subregio's werd gesaldeerd is uiterst miniem ten opzichte van de bestaande hoeveelheid detailhandels- en kantoorruimte (< 1%). Ecorys adviseert het BORE daarom om te overwegen om te stoppen met het salderen. Als het BORE dan constateert, dat stoppen (nog) niet aan de orde is, adviseert Ecorys om de efficiëntie van het salderen te verhogen door een nieuwe procesboom in de SVREZL op te nemen, die voorziet in drempels, waarmee bepaald kan worden of er wel of niet gesaldeerd moet worden.

**Op de tweede plaats: de monitoring.** De regio heeft aan de provincie gevraagd om de kwantitatieve monitoring van de ontwikkeling te verzorgen. De monitoring levert data op over de ontwikkeling en het gebruik van winkelpanden, kantoorpanden en bedrijfspanden op adresniveau. Het was de bedoeling dat elk jaar rond dezelfde tijd een monitor verscheen. Deze monitor is onmisbaar om het SVREZL-beleid goed uit te voeren, aangezien hiermee bepaald wordt of de leegstand in de winkels, de kantoren en op de bedrijventerreinen onder het kritische niveau van 6% is uitgekomen, hetgeen impliceert dat in dit jaar niet gesaldeerd hoeft te worden in een subregio. De monitoringsresultaten verschijnen te laat en te onregelmatig. Dit moet veranderen, vooral om te voorkomen dat onjuiste besluiten worden genomen. Een meerjarige aanbesteding van de monitoring van de data voor commercieel vastgoed is onmisbaar om tijdig te kunnen beschikken over deze data. Verder is er bij de gemeenten behoefte aan een nadere duiding bij de cijfers. In de laatste paragraaf van dit rapport wordt dit omschreven.

**Op de derde plaats: doorgaan met en intensiveren van instrumenten die goed functioneren.**

- **Hoofdstructuren detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen:** Deze zijn (samen met de doelstellingen van de SVREZL) het hart van de structuurvisie. De behandeling van casussen en actueel marktonderzoek (marktbehoefte/ruimtevrage, kwantitatief en kwalitatief) kunnen aanleiding geven om deze hoofdstructuren partieel aan te passen in de toekomst.
- **Procesbomen:** Handige, praktische instrumenten om te bepalen op welk beleidsniveau een bepaalde casus moet worden behandeld. Ecorys doet een voorstel om de criteria in de procesboom voor detailhandel met betrekking tot supermarkten te veranderen.
- **Wegbestemmen (voorzienbaarheid, veegplannen):** De basis is gelegd voor de voorzienbaarheid, 3 jaar na de vaststelling van de SVREZL. Men overweegt om aan te vangen met het daadwerkelijk wegbestemmen. In Parkstad kan dat via een subregionaal veegplan. In de beide andere subregio's zijn wellicht gemeentelijke veegplannen meer gepast, op basis van een planstramien dat subregionaal wordt vastgesteld.
- **Uitvoeringsprogramma's:** De tijd lijkt aangebroken om op subregionaal niveau te komen tot uitvoeringsprogramma's. In de uitvoeringsprogramma's kan worden gedifferentieerd naar de marktomstandigheden, omdat deze (kunnen) afwijken van die in geheel Zuid-Limburg. Zonder

daarbij af te wijken van het beleid, zoals dat in de SVREZ is vastgesteld. Parkstad is al op dreef gekomen met uitvoeringsprogramma's voor winkels en voor bedrijventerreinen.

**Ten vierde: meer aandacht voor andere, niet eerder genoemde instrumenten:** De energie die vrijkomt als gestopt wordt met salderen (of als drempels om wel of niet te salderen worden ingevoerd) kan worden besteed aan andere beleidsinstrumenten, die in de SVREZL (of in de stukken die de SVREZL hebben begeleid) wel worden benoemd, maar waarvan wordt gesteld dat bij de tussentijdse evaluatie wordt beoordeeld of deze beleidsinstrumenten moeten worden geactiveerd. In de paragrafen 4.4, 4.5 en 4.6 overweegt Ecorys de mate waarin verschillende beleidsinstrumenten geschikt zijn met het oog op de verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid en op de bovengemeentelijke context van het SVREZL-beleid. De volgende instrumenten zijn als geschikt beoordeeld:

- **Transformatiecoaches:** Vooral kleinere marktpartijen hebben behoefte aan coaches, die helpen bij het organiseren van concrete transformatie van locaties van niet-gewenste bestemmingen (detailhandel, kantoren) naar wel gewenste bestemmingen. Er kan een bepaalde overlap bestaan met de invulling van de taken van de bedrijvencontactfunctionarissen en account-managers van de gemeenten.
- **Stimuleringsregelingen winkelclusters:** De ervaringen uit de praktijk van deze regelingen in Parkstad en elders in Zuid-Limburg kunnen worden gebruikt om na te gaan welke stimulerings-regeling(en) geschikt zijn in de andere subregio's of in geheel Zuid-Limburg.
- **Tijdelijke vergunningen:** Tijdelijke vergunningen (onthefving ander gebruik) zijn handig om een bepaalde periode te overbruggen, in afwachting van een definitieve, gewenste situatie die min of meer in zicht is.
- **Transformatiefonds (= sloopfonds):** Zo'n fonds kan de daadwerkelijke uitvoering van (kleinere) transformaties die beleidsmatig worden gewenst, mogelijk maken en versnellen. Dergelijke fondsen worden meestal fiscaal gevoed, bijvoorbeeld met een kleine OZB-opslag.

De bovenstaande richtingen van wijziging van de inzet in de beleidsinstrumenten worden in de volgende paragraaf uitgewerkt in voorstellen voor acties.

## Adviezen en voorstellen voor acties

In deze paragraaf zijn alle adviezen en voorstellen voor acties in dit rapport opgenomen. Eerst wordt ingegaan op voorstellen voor mogelijke wijzigingen van het SVREZL-beleid, die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verhogen. Daarna volgen enkele voorstellen voor de aanpassing van de tekst van de SVREZL. Tot slot treft u de overige conclusies en actievoorstellen aan. Bij elke overweging is aangegeven in welke paragraaf van dit rapport de context kan worden nageslagen. De actievoorstellen en conclusies zijn geplaatst in de volgorde waarin u ze in dit rapport aantreft.

### Voorstellen voor wijzigingen van het SVREZL-beleid

3.2.2 In het geval dat zeer omvangrijke bedrijfsvestigingen **verplaatsen van een subregio naar een andere subregio**, gelden in de subregio van vestiging de SVREZL-regels die op dat moment voor deze subregio van toepassing zijn. Voor wat betreft de bedrijfsruimte die in de subregio van vertrek achterblijft, geldt dan dat beide subregio's (samen met de provincie) zich zullen inspannen om de betreffende onderneming te stimuleren om - op minnelijke basis - te zorgen voor herinvulling en/of transformatie van de te verlaten kantoorruimte, om (langdurige) leegstand te voorkomen.

Indien de onderneming instemt in deze zorg, wordt deze vrijgesteld van een eventuele salderingsverlichting in de regio van vestiging. (Indien in de subregio van vestiging veel leegstand bestaat, is dit een bijkomend aandachtspunt.)

3.4.2 Net als voor winkel- en bedrijfsinitiatieven, geldt voor [kantoorinitiatieven](#) dat de bijdrage aan de regionale hoofdstructuur wordt beoordeeld op beleidsmatig gewenste kwaliteitsverhoging. Deze beoordeling kan mede worden gebaseerd op inzichten uit de (recente) behoefteramingen naar kantoorruimte in de steden en subregio's. Voor onbebouwde kantoorlocaties en lege kantoorgebouwen kan een bredere bedrijfsbestemming of woonbestemming worden overwogen, afhankelijk van de locatie.

3.4.3 Ecorys adviseert om bepaalde uitgangspunten van de SVREZL voor [bedrijventerreinen](#) in Zuid-Limburg opnieuw tegen het licht te houden van de recente onderzoeken in de subregio's naar de regionale ruimtevrage naar types bedrijventerrein.

4.2.1 Ecorys geeft het BORE in overweging om te stoppen met het [salderen](#) voor detailhandel, kantoren en bedrijventerrein. De inspanningen die voortkomen uit de toepassingen van dit beleidsinstrument staan niet in verhouding tot de bijdrage van het instrument aan het realiseren van SVREZL-beleidsdoelen.

4.2.3 Indien het BORE er niet voor kiest om te stoppen met salderen, kan de inzet van het beleidsinstrument zo te worden gewijzigd dat de efficiëntie significant wordt verhoogd, dit door middel van een nieuwe procesboom met criteria voor het salderen, die aan de SVREZL kan worden toegevoegd.

4.2.3 Voor het geval dat het BORE overweegt om in de toekomst te blijven salderen voor de detailhandel en de kantoren, adviseert Ecorys dat de structurele ontwikkeling van de leegstand hierbij leidend gaat worden. De regel dat een subregio bij een leegstand onder het frictieniveau van 6% is vrijgesteld van salderen blijft gehandhaafd. Daaraan voegen toe dat, wanneer de leegstand in een subregio in de twee laatste gemonitorde achtereenvolgende jaren lager dan 6% is geweest, de subregio ook voor het lopende jaar en het daaropvolgende jaar van salderen vrijgesteld wordt. Daarbij dient aanvullend te worden overwogen of de leegstand in de subregio in enkele voorafgaande jaren een per saldo dalende of stationaire trend heeft vertoond.

4.3 Ecorys adviseert om per subregio te bepalen welke systematiek voor de [veegplannen](#) wordt aangehouden. In Parkstad kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een bovengemeentelijk veegplan. In de beide andere subregio's is de werkwijze waarbij elke gemeente een eigen veegplan in procedure gaat brengen, volgens een met elkaar afgesproken regeling, wellicht toepasselijker. Daarbij kan gedacht worden aan regionale ondersteuning bij het uitvoeringsproces.

4.3 Het verdient aanbeveling om in de toekomst in zo veel mogelijk bestemmingsplannen (c.q. omgevingsplannen) een geschikte [voorzienbaarheidsclausule](#) op te nemen. Dit vermindert de kans op succesvolle planschadeclaims bij het wegbestemmen.

4.4.1 Ecorys adviseert om in de subregio's specifieke [transformatiecoaches](#) aan te stellen, die (kleine) vastgoedeigenaren gaan bijstaan bij de invulling van concrete transformaties.

4.6.1 De ervaringen uit de praktijk van de [stimuleringsregelingen voor winkelclusters](#) in Parkstad en elders in Zuid-Limburg kunnen worden gebruikt om na te gaan welke stimuleringsregeling(en) geschikt zijn in de andere subregio's of in geheel Zuid-Limburg.

4.6.2 Ecorys adviseert om de haalbaarheid van het opzetten van een regionaal of subregionaal [transformatie- of sloopfonds](#) te gaan onderzoeken. Zo'n fonds kan de daadwerkelijke uitvoering van

(kleinere) transformaties die beleidsmatig worden gewenst, mogelijk maken en versnellen. Het fonds wordt regionaal (of subregionaal) georganiseerd, maar de werkingssfeer wordt lokaal van karakter.

5.2 In het kader van de [uitvoeringsprogramma's](#) is het noodzakelijk om de actuele ruimtebehoefte (bedrijventerrein en kantoren) en actuele distributieve ruimte (winkels) per subregio in kaart te hebben. Prognoses van de ruimtebehoefte of berekeningen van de distributieve ruimte geschieden idealiter op het niveau van de subregio. Zodoende stemt het niveau waarop de behoefte in kaart gebracht is overeen met het niveau waarop de afspraken gemaakt worden.

### Voorstellen voor aanpassingen tekst SVREZL

3.2.2 Ecorys stelt voor om de drempel in de [procesboom voor detailhandel](#) te verhogen van 1.200 m<sup>2</sup> wvo naar 1.500 m<sup>2</sup> wvo, dit is: 1.700-1.800 m<sup>2</sup> bvo.

4.3 Om de SVREZL zo sterk mogelijk te maken met het oog op [voorzienbaarheid](#) bij het wegbestemmen, beveelt Ecorys aan om de SVREZL door te nemen op 'mag'-bepalingen. Overwogen moet worden of het 'mag' hier en daar vervangen zou kunnen worden door 'dient te' of door 'moet'. Omdat er bij het opstellen van de SVREZL bewust gekozen is voor 'mag', moeten de gevolgen voor de flexibiliteit van het beleid hierbij worden overwogen.

4.7.2 Dit kan ook worden overwogen in verband met beroepen op de Dienstenrichtlijn.

### Overige adviezen en voorstellen

4.1 Ecorys adviseert om geïnteresseerde [marktpartijen](#) ook tijdens het proces van de uitvoering zo nu en dan collectief in te lichten over de uitvoering van het SVREZL-beleid.

4.4.2 Omdat het BORE in de afgelopen jaren steeds tot een besluit is kunnen komen over initiatieven op Zuid-Limburgse schaal, is er geen behoefte aan [adviescommissies](#) die het [BORE](#) zou kunnen raadplegen bij dilemma's. Ecorys adviseert daarom om af te zien van dergelijke commissies, voor dit doel.

4.4.2 De behoefte aan adviescommissies op [beleidsadvies-niveau](#) wordt wel onderkend. Voor detailhandel zijn er voldoende casussen voor zo'n commissie. Het is aan de subregio's om al dan niet een dergelijke commissie in te stellen.

4.4.3 In verband met het uitgangspunt dat de gemeenten weinig vat hebben op de uitvoering van het beleidsinstrument [stedelijke kavelruil](#) (het initiatief ligt bij de marktsector), acht Ecorys dit mogelijke beleidsinstrument niet geschikt om in te zetten bij de uitvoering van de SVREZL.

4.4.4 Voor het bovengemeentelijk niveau (subregio's, Zuid-Limburg) is de [leegstandsverordening](#) geen effectief beleidsinstrument. In de subregio Maastricht-Heuvelland is de leegstand zelfs al te laag geworden. Ecorys adviseert om geen leegstandsverordening op subregionaal of regionaal niveau af te kondigen, waarbij werkingsgebieden kunnen worden vastgelegd. Op gemeentelijk niveau kan altijd beoordeeld worden om een leegstandsverordening vast te stellen of aan te passen, indien dat als nodig en gewenst wordt gezien.

4.5.1 [Tijdelijke vergunningen](#) moeten, binnen het kader van het SVREZL, een uitzondering blijven en alleen aangewend worden als de tijdelijkheid van het gebruik goed gedefinieerd is en in lijn met de beleidsdoelstellingen van de SVREZL.

4.5.2 Het regelen van [gewenste bestemmingen bij transformaties](#) is een zaak van de gemeente. Daarom ligt er voor dit juridisch-planologische instrument geen taak in relatie tot de uitvoering van het SVREZL-beleid op subregionaal of regionaal niveau.

4.5.3 Ecorys adviseert om niet te gaan werken met [compensabele ontwikkelingsrechten](#), bij de uitvoering van het SVREZL-beleid, zowel op gemeentelijk als op subregionaal en regionaal niveau.

4.6.3 Omdat het schier onmogelijk is om een directe relatie aan te tonen tussen specifieke maatregelen van de overheid die voortvloeien uit het SVREZL-beleid en concrete waardeverstijging van vastgoed in een bepaald gebied, zijn [value capturing](#) en [tax increment financing](#) niet geschikt als ondersteunend beleidsinstrument voor de uitvoering van het SVREZL-beleid.

4.6.4 De regels die gemeenten stellen aan [garantstelling](#) lenen zich niet voor private transformaties. Daarom is dit mogelijke financiële instrument niet doelmatig in relatie tot het SVREZL-beleid.

4.7.2 Ecorys beveelt aan, om elk besluit van een gemeente over het niet toelaten van detailhandel (of kantoren), waarbij een burger een beroep doet op de [Dienstenrichtlijn](#), te laten vergezellen van een (cijfermatige) onderbouwing vanuit met name de derde voorwaarde (doeltreffendheid en doelmatigheid) en de vierde voorwaarde (evenredigheid) van de 'rule of reason'.

4.7.3 Ecorys adviseert met betrekking tot de SVREZL de volgende maatregelen in verband met de voorgenomen inwerkingstelling van de [Omgevingswet](#).

- Let er op dat in de gemeentelijke omgevingsvisies, in de uitvoeringsprogramma's voor de SVREZL en in de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) duidelijk en onomwonden wordt [verwezen](#) naar de SVREZL. In de Omgevingsvisie Maastricht 2040 is bijvoorbeeld aangegeven dat de SVREZL niet ter discussie wordt gesteld en is verwerkt in de omgevingsvisie. Bij een actualisatie van SVREZL kunnen mogelijk nieuwe accenten worden gekozen, die bij de toekomstige actualisatie van de omgevingsvisie worden meegenomen.
- In de [Provinciale Omgevingsverordening](#) gaan de gezamenlijke afspraken en doelen van de SVREZL gelden als instructieregel voor de Zuid-Limburgse gemeenten in elk omgevingsplan, uiteraard zonder dat deze van kracht worden voor Midden-Limburg en Noord-Limburg.
- Het verdient de aanbeveling juridisch te onderzoeken of het zinvol is om de [SVREZL](#) op het niveau van Zuid-Limburg te laten gelden als een themagericht omgevingsplan (nu: facet-bestemmingsplan) en/of als een themagericht en gebiedsgericht programma.<sup>2</sup> Het bewerken van de structuurvisie naar een thematische tekst waarmee het tijdelijk omgevingsplan gewijzigd kan worden, is nogal gecompliceerd. Onder meer omdat ruimtelijke regels onder de Omgevingswet in principe alleen geheel en niet in onderdelen kunnen vervallen.
- Indien besloten wordt om [bovengemeentelijke](#) (i.c. regionale of subregionale) [veegplannen](#) in procedure te gaan brengen, kan zo'n veegplan nu nog als een facet-bestemmingsplan over meerdere bestemmingsplannen heen gelegd worden. (In paragraaf 4.3 zijn andere juridisch-planologische mogelijkheden genoemd.) Onder de Omgevingswet kan zo'n veegplan als een themagericht en gebiedsgericht programma worden uitgewerkt. Veegplannen zijn immers gericht op het verminderen van (dreigende) overschrijding van goed te omschrijven omgevingswaardes.

---

<sup>2</sup> De thematische en gebiedsgerichte programma's werken uit hoe een omgevingsvisie wordt uitgevoerd, als een voorwaardelijk programma als gevolg van een dreigende overschrijding van een of meer bepaalde omgevingswaarde(s).

- 5.3 Meerjarige aanbesteding van de **monitoring** van de data voor commercieel vastgoed is onmisbaar om tijdig te beschikken over de data t.b.v. de praktijk van het SVREZL-beleid.
- 5.3 Er bestaat behoefte aan nadere duiding bij de databestanden voor de monitoring van het aanwezige commerciële vastgoed en over de leegstand, op adresniveau.
- 5.3 Ecorys adviseert om een database op te gaan stellen met data over de harde, onbenutte plancapaciteit voor commercieel vastgoed in alle gemeenten in Zuid-Limburg. De gemeenten en provincie bepalen daarbij onderling wie de database gaat opzetten en bijhouden.
- 5.3 Ecorys adviseert om de casuslijst uniform te gaan bijhouden op het niveau van Zuid-Limburg en de subregio's. De gemeenten en provincie kunnen onderling bepalen wie de casuslijst gaat opzetten en bijhouden.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Alle 16 gemeenten in Zuid-Limburg hebben in december 2017 de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (vanaf nu: SVREZL, of: de structuurvisie) vastgesteld. De SVREZL beschrijft de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen op regionaal niveau (Zuid-Limburg) en subregionaal niveau (Westelijke Mijnstreek, Parkstad Limburg en Maastricht-Heuvelland). De SVREZL heeft een looptijd tot 2030 en stelt kaders waarbinnen de gemeenten in het ruimtelijk-economisch domein opereren en waaraan initiatieven worden getoetst. De gemeenten hebben eveneens afspraken gemaakt over de uitvoering en monitoring van het beleid dat in de SVREZL is vastgelegd.

## 1.2 Tussentijdse evaluatie

Een van die afspraken betreft een tussentijdse evaluatie van het beleid na een looptijd van drie jaar, dat wil zeggen de jaren 2018, 2019 en 2020.<sup>3</sup> Dit rapport doet verslag van dit onderzoek. Met de tussentijdse evaluatie hebben de gemeenten Ecorys laten onderzoeken of er aanleiding is de doelen en/of beleidsinstrumenten uit de SVREZL te herzien. Indien uit de evaluatie blijkt dat daar aanleiding toe is, dan kan de SVREZL (gedeeltelijk) worden aangepast of kunnen er bijvoorbeeld aanvullende afspraken worden gemaakt.

- **Doeltreffendheid** - Dragen de afspraken in de SVREZL bij aan het bereiken van de daarin gestelde doelen? Zo ja, wat zijn de succesfactoren waardoor de doelstellingen worden bereikt? Zo nee, wat zijn de redenen voor het niet bereiken van de doelstellingen?
- **Doelmatigheid** - Zijn de gemeenten in Zuid-Limburg goed op weg en nemen zij de juiste stappen om de doelen te kunnen behalen? In hoeverre geeft de evaluatie aanleiding om de doelstellingen en/of afspraken in de SVREZL te herzien?

De definities van doeltreffendheid en doelmatigheid, alsmede de toegepaste methode voor beleidsevaluatie, worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

## 1.3 SVREZL tegenover vergelijkbare regionale nota's

De SVREZL is een regionale structuurnota die gericht is op het verbeteren van de leefbaarheid van het vestigingsklimaat en van de aanpak van de transformatieopgave in de drie segmenten winkels, kantoren en bedrijventerrein in het algemeen in Zuid-Limburg en in haar drie subregio's. Dit is de doelstelling van het beleid. Een van de belangrijke insteken hierbij is dat vermindering van een overschot aan aanwezig aanbod (bijvoorbeeld blijkend uit structurele leegstand) en van potentieel aanbod (onbenutte harde plancapaciteit) buiten de in de nota aangewezen hoofdstructuren voor de drie segmenten kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van het beleid. Het gaat dan om middelen om het doel te bereiken.

---

<sup>3</sup> SVREZL, pagina 9 en pagina 64



### In veel regio's van het land speelt een vergelijkbaar traject

Meerdere regio's in het land hebben in meer of mindere mate met de SVREZL vergelijkbare structuurnota's en beleidsnota's voor (onderdelen van) de ruimtelijke economie opgesteld en daarna voor deze nota's uitvoerend beleid ingericht.

Bekend zijn bijvoorbeeld de Plabeka-rondes (Platform Bedrijven en Kantoren) in de metropoolregio Amsterdam. Dit begon in 2005. Het Plabeka-beleid richt zich op het reduceren van de structurele leegstand van werklocaties in de regio door een te veel aan mogelijke kantooruimte (onbenutte harde plancapaciteit) en bedrijventerrein (uitgeefbare hectares) te schrappen; door een te veel aan aanwezig kantooruimte uit de markt te nemen door transformatie, sloop en herontwikkeling en door aan de herstructurering van bedrijventerrein prioriteit te geven. De detailhandel bleef hier buiten het vizier. In deze regio is (nog) geen sprake van integrale regionaal-economisch beleid dat zowel over detailhandel, kantoren als bedrijventerreinen gaat.

Het Plabeka-beleid ging min of meer voorop aan de veelvoud van vergelijkbare beleidsinitiatieven in andere regio's van het land. Het gaat dan vaak om vraag (behoefte) en aanbod (aanwezig, mogelijk) aan 'werklocaties' in balans te brengen. In deze periode speelde ook de economische crisis 2008-2014, die leidde tot het zorgwekkend oplopen van leegstand her en der. Uit de veelvoud van regionale beleidstrajecten willen wij specifiek op twee regio's ingaan.

In de regio Arnhem-Nijmegen heeft Ecorys bijvoorbeeld gezorgd voor de cijfermatige onderbouwing voor een nota met betrekking tot kantoren, bedrijventerreinen en (alleen) perifere detailhandel. In deze regio werd de implementatie met name gericht op het reduceren van uitgeefbaar bedrijventerrein en op het wegbestemmen van het overschot aan aanwezig aanbod (structureel leegstaande panden) en potentieel aanbod (onbenutte harde plancapaciteit). Het wegvegen werd vrijwel onmiddellijk na het vaststellen van de nota gestart. Er werd niet eerst 3 jaar gewacht, in verband met voorzienbaarheid. Deze aanpak maakte een vroegtijdige updating van de cijfermatige onderbouwing van de nota nodig.

In de regio FoodValley (Ede, Veenendaal, Barneveld) werd specifiek beleid voor perifere detailhandel vastgesteld, met een hoofdstructuur en de invoering van intergemeentelijk overleg voor de beoordeling van gemeente-overschrijdende effecten. Lange tijd werd daar aan de invoering van een salderingsverplichting (meter-voor-meter beleid) gedacht. Deze verplichting is uiteindelijk niet ingevoerd.

### Veel variatie, geen uniforme aanpak

Er is bij de aanpak van de regio's niet echt een uniform proces herkenbaar:

- de breedte van de nota's voor de types werklocaties verschilt (totale detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen?);
- de cijfermatige onderbouwing en de wijze van actualisering daarvan verschilt;
- het tempo van het aanpassen van het beleid verschilt (vaak planperiodes van steeds 5 jaar<sup>4</sup>);
- in de grote regio's wordt onderscheid gemaakt in subregio's - dit onderscheid is vaak het gevolg van de ruimtelijk-economische structuur van de regio;
- het belang van bepaalde beleidsinstrumenten bij de implementatie verschilt (er wordt vaak uitgewerkt waar in de komende 5 jaar het accent op wordt gelegd).

In alle regio's is en was er sprake van een zoekproces waarbij de gemeenten een route moesten vinden om te komen tot beleidsuitwerking en bestuurlijk overleg, voor te nemen besluiten. De

<sup>4</sup> Mede gezien uitspraken van de Raad van State: bij de vaststelling van beleid moet 2 x 5 jaar vooruit worden gezien en de onderbouwing bij concrete procedures mag niet worden gestoeld op cijfers die ouder dan 2 jaar zijn.

uiteindelijke organisatie van het beleidsoverleg en het bestuurlijk overleg verschilt weer van regio tot regio. Soms (zoals in Arnhem-Nijmegen) heeft een van de grotere gemeenten een belangrijke secretariële rol (Nijmegen). De provincie is vaak de partij die het proces op gang brengt. Soms, zoals in Arnhem-Nijmegen, kreeg de provincie ook een rol bij de implementatie, niet alleen voor de bijstelling van de regionale behoefte-programmering, maar ook bij de daadwerkelijke uitvoering van het proces van het wegbestemmen voor concrete locaties.

#### Het SVREZL-beleid is completer dan dat in andere regio's

De SVREZL is bij ons weten de enige regionale structuurnota die handelt over drie componenten van commercieel vastgoed (de totale detailhandel, de kantorenmarkt en de bedrijventerreinen); die voor alle drie componenten een duidelijke hoofdstructuur geeft en die voorziet in de afweging van de diverse mogelijke beleidsinstrumenten.

Ecorys ziet de SVREZL als een goed voorbeeld voor de rest van het land voor de aanpak van regionaal-economisch beleid dat is gericht is op het verbeteren van de leefbaarheid in de regio in het algemeen; het versterken van de hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen en de inzet van beleidsinstrumenten. Op basis van de nota werden goede afspraken gemaakt over hoe de gemeenten in de drie subregio's in Zuid-Limburg gingen samenwerken.

#### In algemene zin: het SVREZL-beleid wordt gewaardeerd; het beleid kan worden verbeterd

De SVREZL en het beleid dat op basis van deze nota wordt gevoerd, wordt in algemene zin gewaardeerd. De SVREZL heeft een positief effect gehad op de intergemeentelijke samenwerking. Dat is een grote stap voorwaarts geweest. Dit blijkt zo wel uit de interviews met woordvoerders van marktpartijen en uit de sessies met beleidsmedewerkers van de gemeenten.

Er worden echter zowel door marktpartijen als beleidsmedewerkers kanttekeningen geplaatst. In dit rapport komen deze kanttekeningen aan de orde. De blik wordt gericht op de mogelijkheden om het SVREZL-beleid te verbeteren: wat kan worden gedaan om het (nog) beter te gaan doen? De planperiode van de SVREZL loopt tot 2030, maar in de nota zijn ijkpunten afgesproken. Zoals deze tussentijdse evaluatie, die aanleiding kan vormen om onderdelen van het SVREZL-beleid aan te gaan passen.

## 1.4 Leeswijzer

In [hoofdstuk 1](#) zijn de aanleiding en de vraagstelling voor de evaluatie van de SVREZL behandeld. [Hoofdstuk 2](#) geeft toelichting op de evaluatiemethode die bij dit onderzoek is toegepast. In [hoofdstuk 3](#) komen de relevantie en de actualiteit van de doelstellingen/afspraken in de SVREZL aan bod. [Hoofdstuk 4](#) gaat nader in op de uitvoering van de afspraken in SVREZL, in de praktijk. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de SVREZL worden in [hoofdstuk 5](#) besproken. In de [managementsamenvatting](#) die aan het begin van dit rapport is geplaatst, wordt de bovenstaande vraagstelling beantwoord.

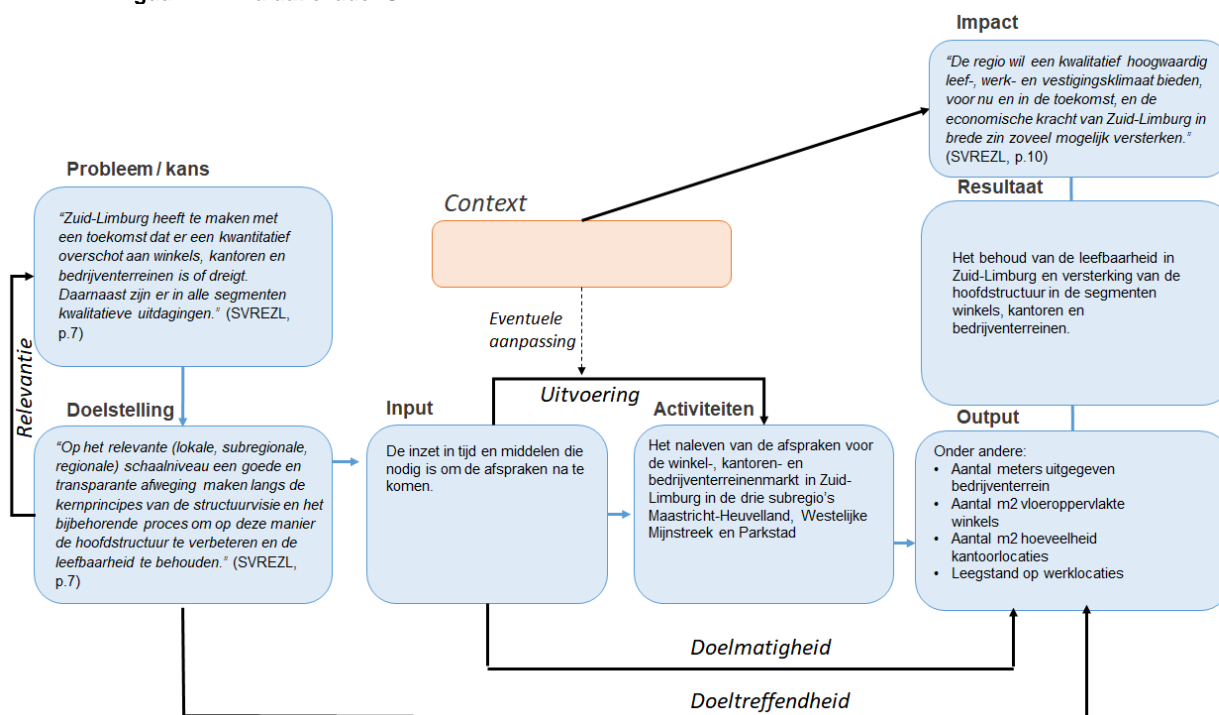
## 2 Methode van beleidsevaluatie

Ecorys maakt bij beleidsevaluaties gebruik van een evaluatiekader dat de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, de RPE-methodiek, als basis heeft. Met dit kader onderzoekt Ecorys de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SVREZL en haar toepassing in de jaren 2018, 2019 en 2020. De methode biedt een goed kader om alle aspecten die verbonden zijn met de uitvoering van beleid onderling af te wegen. Met deze methode worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder de loep genomen. De uitkomsten laten zien in hoeverre het gevoerde beleid als succesvol kan worden gezien, op welke punten het beleid mogelijk tekort schiet en welke lessen voor de toekomst hieruit getrokken kunnen worden<sup>5</sup>. Dit hoofdstuk gaat nader in op deze methode.

### 2.1 Kader voor de beleidsevaluatie

Figuur 2.1 geeft de stappen van het voor de SVREZL toegepaste evaluatiekader zien. In elk hoofdstuk wordt een deel van dit evaluatiekader onderzocht, respectievelijk de relevantie en actualiteit van de probleemstelling en de doelstellingen en afspraken (hoofdstuk 3), de inzet van beleidsinstrumenten in de afgelopen jaren (hoofdstuk 4) en de doelmatigheid en doeltreffendheid van die inzet (hoofdstuk 5). Dit leidt in hoofdstuk 6 tot een antwoord op de vraag in hoeverre de gewenste impact wordt bereikt en aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en het bijbehorende instrumentarium te vergroten.

Figuur 2.1 Evaluatiekader SVREZL



Bron: Ecorys

<sup>5</sup> <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

## 2.2 Toelichting onderzoekswerkzaamheden

### Begeleidingsgroep

Ecorys werd bij de uitvoering van de opdracht begeleid door een begeleidingsgroep met beleidsadviseurs. De voorzitter en secretaris van de begeleidingsgroep hielden tussentijds contact met Ecorys over de voortgang van het onderzoek.

### Verzameling data en rapporten

Het onderzoek is gestart met de verzameling van relevante beleidsnota's en data. De provincie heeft data met betrekking tot de bestaande vastgoedvoorraad (op adresniveau) met peildatum 31 december 2019 ter beschikking gesteld.

### Overheid: sessies subregio's en themasessies en interview provincie

In het eerste kwartaal van 2021 zijn groepsgesprekken gevoerd met de subregio's Maastricht-Heuvelland, Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek. Onder leiding van Ecorys hebben de deelnemers aan deze gesprekken (alleen de vaste afgevaardigde van de gemeente in het subregio-overleg voor de SVREZL) gesproken over hoe de SVREZL in de laatste jaren in de subregio is uitgevoerd. Na deze drie sessies werden er drie thematische sessies gehouden met de medewerkers van de gemeenten in Zuid-Limburg die gespecialiseerd zijn in de beleidsthema's bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Verder is in deze fase een interview gehouden met vertegenwoordigers van de provincie Limburg.

### Markt: interviews met woordvoerders marktpartijen

Ecorys heeft eveneens gesprekken gevoerd met marktpartijen. De begeleidingsgroep heeft Ecorys voorzien van een lijst van mogelijk te interviewen personen van ondernemersverenigingen, vastgoedbedrijven, winkelbedrijven, ontwikkelaars van kantoor- en bedrijvencomplexen, makelaars en taxateurs en beleggers in vastgoed.

Vervolgens heeft Ecorys contact opgenomen met alle personen op de lijst, om na te gaan of men deel wilde nemen aan het interview en of men een beeld had van de inhoud en de toepassing van de SVREZL. In dit rapport wordt steeds aangegeven of de informatie afkomstig is van de zijde van de overheid (de gemeenten, de provincie) of van de zijde van de marktpartijen. Zo kon vanuit twee perspectieven naar de uitvoering van de SVREZL worden gekeken.

### Presentatie van eerste resultaten onderzoek

Op 25 maart zijn de eerste resultaten van het onderzoek door Ecorys gepresenteerd aan de werkgroep SVREZL. Op 7 april 2021 zijn de eerste resultaten gepresenteerd aan het Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie (BORE). Op 9 juni 2021 heeft een tweede tussentijdse presentatie aan het BORE plaatsgevonden.

### Validatiesessies conceptrapport

Na de presentatie van de eerste resultaten in april 2019 zijn deze besproken in een afzonderlijke validatiesessie per subregio. In deze sessies is getoetst of de werkgroepen zich herkennen in de bevindingen en het advies dat daaruit volgt.

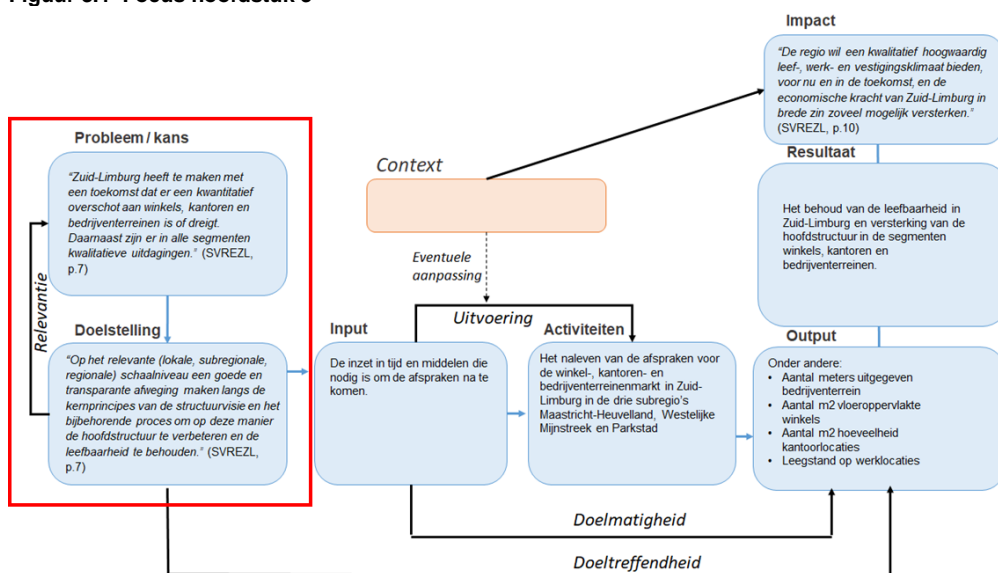
### Naar de eindversie van het rapport

Na de tweede tussentijdse presentatie op 9 juni 2021 is een bepaalde verdieping uitgevoerd. Twee tussenversies werden met de begeleidingscommissie besproken. Ecorys heeft de eindversie van het rapport op 8 september 2021 aan het BORE aangeboden. Op basis van het rapport zal het BORE de gemeenten en de subregio's adviseren over wat hiermee te doen. Het niveau van de besluitvorming zal afhankelijk zijn van de conclusies.

### 3 Relevantie en actualiteit van de doelstellingen en afspraken

In dit hoofdstuk komt de actualiteit en relevantie van de doelstellingen en afspraken in de SVREZL aan bod (Figuur 3.1). Paragraaf 3.1 gaat in op de relevantie van de doelstellingen van het SVREZL-beleid. Paragraaf 3.2 behandelt de afspraken die in de SVREZL zijn gemaakt voor de wijze waarop men deze doelstellingen wil bereiken: welke beleidsinstrumenten worden hiertoe ingezet? In paragraaf 3.3 wordt de vraag gesteld in of de marktsituatie in de afgelopen jaren dermate is veranderd, dat het SVREZL-beleid zou moeten worden bijgesteld. In paragraaf 3.4 komt de hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen aan bod. Bij de toepassing van het SVREZL-beleid door de gemeenten en bij de toetsing daarvan door rechters speelt de hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerrein een grote rol.

Figuur 3.1 Focus hoofdstuk 3



Bron: Ecorys

#### 3.1 Relevantie van het beleid en de beleidsdoelstellingen

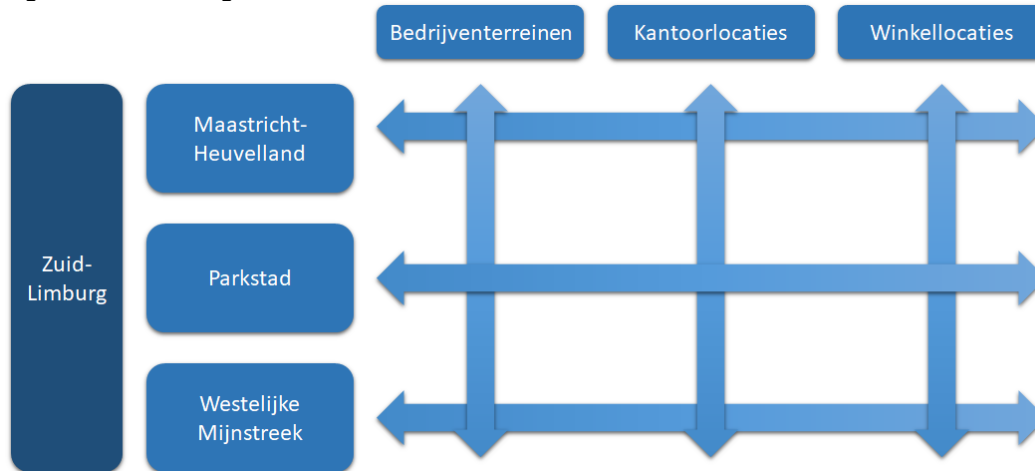
De aanleiding voor het vastleggen van regionale afspraken in de SVREZL is, zoals beschreven in hoofdstuk 1 van de structuurvisie, dat vrijwel alle gemeenten in Zuid-Limburg te maken hadden met een verschil tussen de vraag naar winkels en kantoren en het aanbod van winkels en kantoren. De leegstand is in de meeste gemeenten hoger dan een gezond geachte leegstand van 6%.

In de SVREZL (p. 7) wordt verwacht dat Zuid-Limburg te maken heeft met een toekomst waarbij er een kwantitatief overschot aan winkels, kantoren en bedrijventerrein is of dreigt.

Dat is voor winkels en kantoren nog steeds het geval, maar voor bedrijventerrein heeft de grote behoefte inmiddels tot een tekort geleid. Deelparagraaf 3.3.2 gaat over de marktontwikkeling sinds de vaststelling van de SVREZL.

De economische en demografische situatie vroeg om een omslag in het denken en handelen, waarin focus op de bestaande voorraad en kwalitatieve versterking daarvan centraal stonden.

**Figuur 3.2 De werkingssfeer van de SVREZL**



Bron: Ecorys

Deze wens heeft geleid tot het **onderliggende doel** van de SVREZL (p. 10): **de verbetering van de leefbaarheid, van het vestigingsklimaat en van de aanpak van de transformatieopgave in de drie segmenten winkels, kantoren en bedrijventerrein.**

De opgave van de SVREZL die uit het onderliggende doel voortkomt, is in de volgende vijf **deeldoelstellingen** omschreven (p. 10):

1. In de segmenten winkels en kantoren wordt de leefbaarheid behouden en wordt de hoofdstructuur versterkt.
2. Waar sprake is van een overschot in de bestaande vastgoedvoorraad in de segmenten winkels, kantoren en bedrijventerreinen, gaat de bestaande vastgoedvoorraad verdunnen.
3. Ongewenste planvoorraad buiten de hoofdstructuur in winkels en kantoren wordt stap voor stap teruggedrongen, totdat op subregionaal niveau sprake is van frictieleegstand.
4. Kwalitatieve toevoegingen die passen binnen de uitgangspunten van de structuurvisie worden gefaciliteerd.
5. Door middel van herbestemming wordt bijgedragen aan de verbetering van het gebruik en de functionaliteit van de bestaande locaties (kavel, pand, gebied), waarbij het om bebouwde of onbebouwde bestemmingen kan gaan.

Om de in het onderliggende doel omschreven gewenste verbeteringen op een ruimtelijk en economisch verantwoorde wijze mogelijk te maken, dient er telkens op het juiste schaalniveau keuzes te worden gemaakt: waar moeten nieuwe ontwikkelingen zich concentreren; waar worden nieuwe ontwikkelingen, in een compactere vorm, geconsolideerd en waar zullen op termijn geen nieuwe ontwikkelingen meer plaatsvinden? In de **hoofdstructuren** van de segmenten winkels, kantoren en bedrijventerrein hebben de gemeenten de beste locaties voor winkels, kantoren en bedrijventerrein in de drie subregio's van Zuid-Limburg aangewezen (zie: paragraaf 3.4).

Bij de derde deeldoelstelling geldt, dat waar de leegstand hoger dan 6% is, het werkelijk aanbod en de beoogde plannen niet onverkort kunnen blijven bestaan. Uitgangspunt is dat de leegstand zoveel mogelijk alleen optreedt op plekken waar de ongewenste neveneffecten ervan zo beperkt mogelijk zijn. (Zie voor de ontwikkeling van de leegstand: deelparagraaf 3.3.1).

Aan de vraagzijde van de economie moet rekening worden gehouden met de toekomstige behoefte naar winkel- en werkgebieden en met veranderingen die in het consumentengedrag en het locatiedrag van bedrijven optreden. Daarnaast moet de SVREZL voor de aanbodzijde van de economie rechtszekerheid bieden voor 'wat kan waar' aan ondernemers. Het beleid moet voldoende flexibel zijn om strategische projecten binnen Zuid-Limburg te kunnen faciliteren en om ruimte te kunnen bieden aan nieuwe initiatieven en aan initiatieven voor gebruikswijzigingen die kwalitatieve versterking en gewenste transformatie via herbestemming mogelijk maken.

Toevoeging van aanbod is alleen wenselijk wanneer deze leidt tot **kwalitatieve versterking** van de hoofdstructuur van de drie segmenten plaatsvinden (p. 10, p. 14-15). Uitgangspunt is dat toevoeging van functies van gebruiksmogelijkheden moet leiden tot vernieuwing en niet tot 'meer van hetzelfde'. Hierdoor ontstaat kwalitatief een betere balans tussen vraag en aanbod. De toevoeging mag de vitaliteit van de hoofdstructuur niet aantasten en daarnaast netto in beginsel geen uitbreiding van de hoeveelheid vloeroppervlakte betekenen.

Daarnaast geldt over de hele linie (p. 9), dat de transformatieopgave in Zuid-Limburg maakt dat er wat betreft **herbestemming** van bepaalde locaties of panden naar de toekomst toe op sommige locaties behoefte is aan meer flexibiliteit in programma's, bijvoorbeeld wanneer leegstand ruimtelijk ongewenste neveneffecten heeft. Het tegenovergestelde kan ook: dat het op locatieniveau juist niet wenselijk is om tot uitwisseling van programma tussen bijvoorbeeld wonen en werken en vice versa te komen.

## 3.2 Afspraken over de inzet van de beleidsinstrumenten

Om de doelstellingen te kunnen realiseren, zijn in de SVREZL afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid. In deze paragraaf wordt daarop ingegaan.

### 3.2.1 Borging SVREZL per gemeente en via het POL 2014

De Colleges van B&W van de Zuid-Limburgse gemeenten en GS van de provincie Limburg hebben besloten om te komen tot een gezamenlijke structuurvisie voor de segmenten winkels, kantoren en bedrijventerrein. De SVREZL is door alle Zuid-Limburgse gemeenteraden vastgesteld en is daarmee bindend voor de gemeenten. Gemeenten kunnen elkaar op uitvoering en naleving van de SVREZL aanspreken. De SVREZL sluit aan bij het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL). De provincie kan op basis van de Provinciale Omgevingsverordening actief optreden, indien gemeenten zich niet aan de afspraken houden.

### 3.2.2 Procesbomen: op welk bestuurlijk niveau wordt een initiatief beoordeeld?

Zodra een gemeente voor een initiatief gevraagd wordt of een bepaalde bestemming mogelijk kan worden gemaakt, moet een procesboom doorgelopen worden, om te bepalen op welk bestuurlijk niveau het initiatief moet worden afgestemd: op gemeentelijk niveau, op het niveau van de subregio of op regionaal niveau. In de SVREZL zijn procesbomen opgenomen voor detailhandel, kantoren en bedrijventerrein - op respectievelijk pagina 25, 33 en 41 van de SVREZL.

Hiertoe moet een format worden ingediend met de volgende elementen:

- Beschrijving plan/initiatief
- Bestaande situatie kwantitatief en kwalitatief (omvang, leegstand, meerwaarde, et cetera)
- Dynamisch voorraadbeheer/saldobenadering
- Effectanalyse
- Aansluiting bij het Provinciaal Omgevingsplan Limburg en bij de SVREZL

Uit de werksessies met de gemeenten en de interviews met de marktpartijen die praktische ervaring hebben gehad met de uitvoering van de SVREZL, blijkt dat de procesbomen goed werken voor degenen die hiermee aan de slag moeten. De regels zijn duidelijk. Het zijn handige tools.

Er wordt door sommige partijen ook gesteld dat de procesbomen beperkt ruimte bieden voor flexibiliteit. Echter, wordt daar vervolgens aan toegevoegd, de criteria in de procesbomen zijn bewust gekozen om te zorgen dat elk initiatief op het juiste bestuurlijke niveau wordt behandeld. Bovenlokale afstemming moet betrekking hebben op de beoordeling van bovenlokale effecten voor de hoofdstructuur voor de detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen van de subregio's en de regio Zuid-Limburg. Als die bovenlokale effecten niet in het geding zijn, is bovenlokale afstemming niet nodig. De striktheid dient het doel.

#### Advies van de kerngroep mogelijk bij grenssituaties van subregio's

Marktpartijen stellen de vraag of de besluitvorming over een bepaald initiatief dat tegen de grens van de subregio's ligt, toch niet op het regionale niveau van geheel Zuid-Limburg moet worden afgehandeld en niet (zoals de procesbomen meestal uitwijzen) op het niveau van de subregio. Met behulp van de procesbomen wordt inderdaad beslist op welk niveau over zo'n casus wordt gesproken: lokaal, subregionaal of regionaal. Daarbij wordt vanuit de kerngroep soms geadviseerd om een casus regionaal in de SVREZL-werkgroep toe te lichten, in het kader van kennisdeling, hoewel de procesbomen uitkomen op subregionale behandeling.

#### Verplaatsing van grootschalige bedrijven tussen subregio's

Het kan zijn dat een bepaalde onderneming besluit om een groot (regionaal) hoofdkantoor, om zeer grootschalige bedrijfsruimte of om een zeer grootschalige winkel te verplaatsen van een subregio naar een andere subregio. Er kan dan van twee situaties sprake zijn, afhankelijk van de hoogte van de leegstand in de regio van vestiging. Op de eerste plaats kan in de subregio van vestiging een dermate lage leegstand in het marktsegment bestaan, dat daar niet hoeft te worden gesaldeerd. De verplaatsing laat echter in de subregio van vertrek een zodanige vloeroppervlakte achter, dat de leegstand in het marktsegment in deze subregio zeer sterk kan toenemen. Op de tweede plaats kan in de subregio van vestiging een zodanige hoge leegstand bestaan, dat de onderneming binnen deze subregio moet gaan salderen. Hoe moet dan omgegaan worden met de vloeroppervlakte die de te verplaatsen onderneming achterlaat in de subregio van vertrek? Het optreden van een van beide situaties vraagt om de aanvulling van de SVREZL met een nadere afspraak over hoe de gemeenten en provincie dan zouden moeten gaan handelen.

**Advies: In het geval dat zeer omvangrijke bedrijfsvestigingen verplaatsen van een subregio naar een andere subregio, gelden in de subregio van vestiging de SVREZL-regels die op dat moment voor deze subregio van toepassing zijn. Voor wat betreft de bedrijfsruimte die in de subregio van vertrek achterblijft, geldt dan dat beide subregio's (samen met de provincie) zich zullen inspannen om de betreffende onderneming te stimuleren om - op minnelijke basis - te zorgen voor herinvulling en/of transformatie van de te verlaten kantoorruimte, om (langdurige) leegstand te voorkomen. Indien de onderneming instemt in deze zorg, wordt deze vrijgesteld van een eventuele salderingsverlichting in de regio van vestiging. (Indien in de subregio van vestiging veel leegstand bestaat, is dit een bijkomend aandachtspunt.)**



Het subsidiariteitsbeginsel houdt in algemene zin in dat hogere overheden niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Indien de regio besluit tot een toevoeging aan de SVREZL in lijn met het bovenstaande advies, wordt gehandeld op basis van dit beginsel.

#### Kanttekening bij de procesboom voor de detailhandel

Tijdens de themasessie voor de detailhandel en tijdens de interviews met marktpartijen werd een kanttekening geplaatst bij het criterium in de beslisboom van 1.200 m<sup>2</sup> wvo voor supermarkt-initiatieven in concentratie- en balansgebieden (p. 25). Geconstateerd wordt, dat er (te) veel initiatieven voor supermarkten in concentratie- en balansgebieden op regionaal niveau in plaats van op subregionaal niveau worden behandeld, terwijl er sprake is van weinig tot geen effecten die het niveau van de subregio overschrijden.

In de SVREZL is gekozen voor een drempelwaarde van 1.200 m<sup>2</sup> wvo. Dit is met het oog op de continue schaalvergroting van supermarkten aan de lage kant.

**Advies: Ecorys stelt voor om de drempel in de procesboom voor detailhandel te verhogen van 1.200 m<sup>2</sup> wvo naar 1.500 m<sup>2</sup> wvo (dit is: 1.700-1.800 m<sup>2</sup> bvo).**

In de markt wordt aangenomen dat supermarkten vanaf 1.700-1.800 m<sup>2</sup> bvo (> 1.500 m<sup>2</sup> wvo) een bovenlokale aantrekkingskracht ontwikkelen. Hoe groter de supermarkt (nieuw of uitbreiding), hoe groter de bovenlokale effecten. De grens van > 1.500 m<sup>2</sup> wvo wordt herkend in de branche. In de jaarlijkse benchmark voor supermarkten van Marshoek begint de klasse van de grootste supermarkten bij 1.500 m<sup>2</sup> wvo. In Zuid-Limburg geldt dezelfde bedrijfseconomische en markttechnische dynamiek als voor de supermarkten in de rest van Nederland. De supermarktbranche is namelijk in het hele land sterk georganiseerd in grootwinkelbedrijf.

#### 3.2.3 Volgorde van werken bij de inzet van beleidsinstrumenten

Op pagina 48 van de SVREZL is een volgorde van de werkzaamheden voor de uitvoering van de SVREZL afgesproken. Die volgorde van werken luidt als volgt:

1. In beginsel starten met het zoveel mogelijk wegvegen van onbenutte plancapaciteit.
2. De afbakening van concentratie- en balansgebieden in bestemmingsplannen te bekrachtigen.
3. Tijdens het uitvoeringsproces van de SVREZL maximaal in te zetten op de juiste functie op de juiste plek, waaraan het salderen kan bijdragen.

#### Stap 1 – Zo veel mogelijk wegvegen van onbenutte plancapaciteit

De eerste stap omvat het zo veel mogelijk wegvegen van onbenutte plancapaciteit, in de vorm van onbenutte bouwvolumes en ongewenste plancapaciteit in de segmenten. Schrappen van plancapaciteit buiten de hoofdstructuur versterkt de hoofdstructuur. Het wegvegen van ongewenste plancapaciteit kan bijvoorbeeld met behulp van een veegplan. Een veegplan is een ruimtelijk plan dat eventueel over meerdere bestemmingsplannen heen kan worden gelegd. Door het beperken van de bestemming van locaties vervalt onbenutte plancapaciteit.

#### Stap 2 - Opnemen van hoofdstructuur in bestemmingsplannen

Na het zoveel mogelijk wegvegen van onbenutte plancapaciteit, zou de hoofdstructuur van balans- en concentratiegebieden voor winkels, kantoren en bedrijventerrein (inclusief de verbeeldingen) in bestemmingsplannen worden opgenomen. In balansgebieden gaat het om kwalitatieve versterking. In concentratiegebieden is in beginsel naast kwalitatieve versterking ook kwantitatieve versterking mogelijk. Telkens onder de voorwaarde van het principe van 'saldo nul, tot aan de frictiehoogstand' in de winkel- en kantorenmarkt. Voor de bedrijventerreinen geldt dat (publiekrechtelijk) harde

plannen hard blijven en zachte plannen niet hard worden, tenzij dit past binnen lokaal beleid en onder voorbehoud van saldering. (SVREZL, pagina 7).

### Stap 3 - Juiste functie op juiste plek

De in de SVREZL aangegeven volgorde van werken (p. 48) zou inhouden, dat pas na het zoveel mogelijk wegvegen van onbenutte plancapaciteit en na het opnemen van de hoofdstructuur in bestemmingsplannen, ingezet zou gaan worden op het maximaal faciliteren van de juiste functie op de juiste plek, waaraan het salderen kon bijdragen. Hierbij wordt bedoeld op het planologisch mogelijk maken van initiatieven die beleidsmatig gewenste kwalitatieve versterking mogelijk maken.

### De vastgestelde volgorde van werken is (terecht) niet toegepast

De bovenstaande volgorde van werken is niet toegepast bij de uitvoering van de afspraken in de SVREZL. De gemeenten hebben bewust gekozen om eerst te leren van casuïstiek (stap 3) en om eerst de basis te leggen voor het creëren van 'voorzienbaarheid' voor het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit: de SVREZL moest eerst 3 jaar van kracht zijn, alvorens kon worden ingezet op het wegvegen van onbenutte plancapaciteit, zonder een groot risico op planschade. De casuïstiek (de juiste functie op de juiste plaats) heeft daarom centraal gestaan in de werkgroepen van de subregio's.

Uit de casuïstiek is bovendien gebleken dat er aanleiding is tot gedeeltelijke heroverweging van de in de SVREZL aangewezen en afgebakende concentratie- en balansgebieden. Door deze gebieden in bestemmingsplannen op te nemen (dit is lang niet overal gelukt), wordt een tweede juridische fundament onder de voorzienbaarheid gelegd. Paragraaf 4.3 gaat nader in op het creëren van voorzienbaarheid en op het daarmee verbonden beleidsinstrument veegplannen.

#### 3.2.4 Uitvoeringsprogramma's per subregio

In de SVREZL is voorgenomen om zowel op het niveau van Zuid-Limburg als op het niveau van de subregio's uitvoeringsprogramma's op te stellen voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen. In elk uitvoeringsprogramma kan overwogen worden welke beleidsinstrumenten ingezet worden. Verder kunnen per subregio de prioriteiten voor de uitvoering van de doelen van de SVREZL worden geformuleerd. Paragraaf 5.3 gaat nader in op de uitvoeringsprogramma's.

#### 3.2.5 Monitoring door de provincie

De gemeentelijke bestuurders hebben de provincie gevraagd om zorg te dragen voor de monitoring van de ontwikkeling van het bestaande aanbod (inclusief leegstand) aan winkel-, kantoor- en bedrijfsruimte in de subregio's. Vanuit die verantwoordelijkheid levert de provincie jaarlijks een databestand aan de gemeenten. Met dit databestand kunnen de gemeenten en subregio's zelf bepalen welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de vastgoedvoorraad voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen en hoe de leegstand zich heeft ontwikkeld. Dit onderwerp komt in paragraaf 5.4 aan bod.

### 3.3 Context: een andere marktsituatie en verschillen tussen de subregio's

De doelstellingen in de SVREZL gaan uit van een overschot aan vastgoed en beschikbare ruimte voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen. De verwachting was dat dit overaanbod zou groeien en daarom werd een afname van de vastgoedvoorraad nodig geacht.

“Zuid-Limburg heeft te maken met een toekomst waarin er een kwantitatief overschot aan winkels, kantoren en bedrijventerreinen is of dreigt.” (SVREZL, pagina 7)

De vraag- en aanbodverhoudingen in de detailhandel, kantoren en op bedrijventerreinen heeft zich in de subregio's verschillend ontwikkeld, zo blijkt in deze paragraaf. Deelparagraaf 3.3.1 gaat over de mate en ontwikkeling van leegstand. In de SVREZL is er voor gekozen om de leegstand te gebruiken als indicator voor de kwantitatieve verhouding tussen vraag en aanbod. In deelparagraaf 3.3.2 wordt de marktsituatie voor detailhandel, kantoren en bedrijventerrein ten tijde van de totstandkoming van de SVREZL vergeleken met de huidige marktsituatie.

### 3.3.1 Ontwikkeling van de leegstand per marktsegment

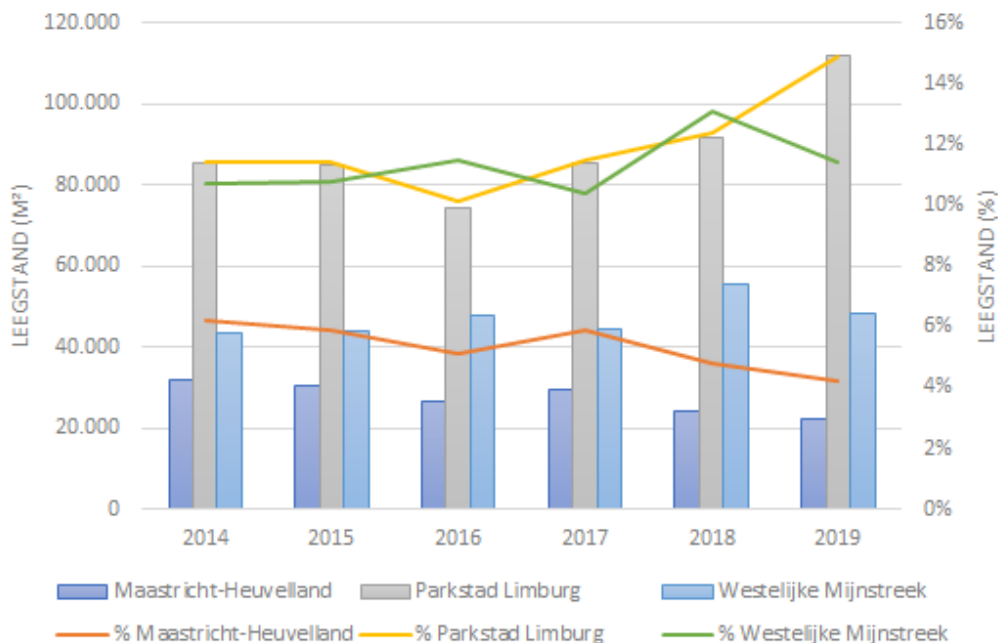
In deze deelparagraaf wordt nagegaan hoe de leegstand zich in de subregio's heeft ontwikkeld in de laatste jaren in de detailhandel, de kantorenmarkt en op de bedrijventerreinen.

#### Ontwikkeling leegstand detailhandel

De absolute (staaf) en relatieve (lijn) van de leegstand in de detailhandel in de drie subregio's is in Figuur 3.2 weergegeven.

- De leegstand in de detailhandel in de subregio Maastricht-Heuvelland lag in al deze jaren op of rond de kritische grens van 6% (gezonde leegstand, frictieleegstand). Bovendien nam de leegstand in de loop der jaren gestaag af.
- De leegstand in de detailhandel in de subregio Parkstad Limburg was in al deze jaren ruimschoots boven de kritische grens van 6% en nam in de loop der jaren gestaag toe.
- De leegstand in de detailhandel in de subregio Westelijke Mijnstreek was in al deze jaren eveneens ruim boven de kritische grens van 6%. Deze vertoonde in de loop der jaren een stijgende trend, waarna in 2019 een daling optrad.

Figuur 3.2 Ontwikkeling van de leegstand in de detailhandel per subregio



Bron: Provincie Limburg (2020)<sup>6</sup>, bewerking Ecorys

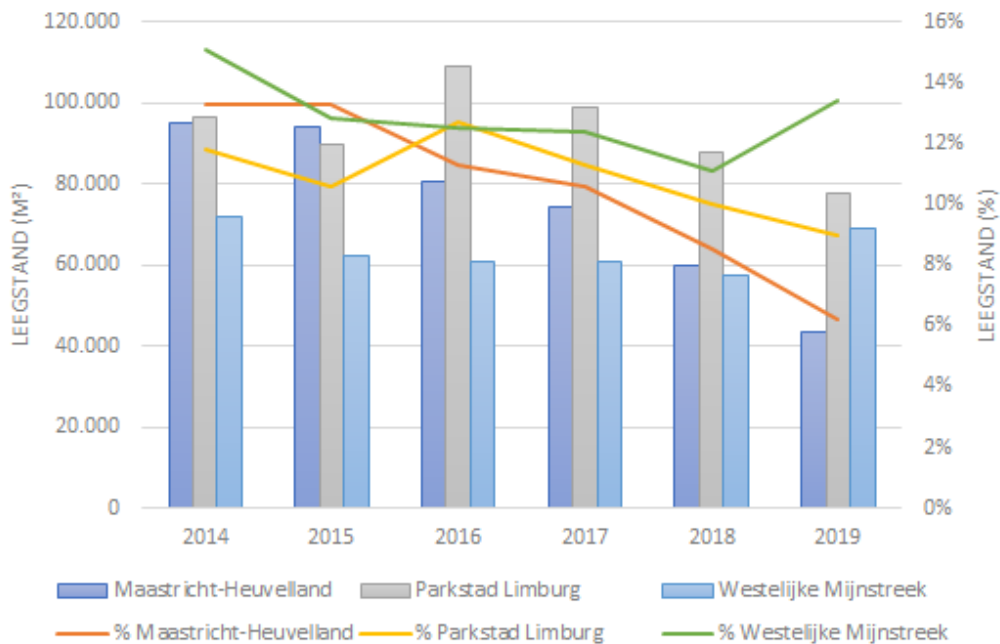
<sup>6</sup> Op basis van REBIS 2014-2019; Kantorenmonitor Limburg 2014-2019; Winkelmonitor Limburg 2014-2019.

### Ontwikkeling leegstand kantoren

De absolute (staaf) en relatieve (lijn) omvang van de leegstand op de kantorenmarkt van de drie subregio's is in Figuur 3.3 weergegeven.

- De kantorenleegstand in Maastricht-Heuvelland was hoger dan 6%, maar daalt in de loop der jaren hard en kwam eind 2019 uit rond de kritische grens.
- De kantorenleegstand in Parkstad Limburg was ook hoger dan 6%, maar daalt ook in deze subregio in de loop der jaren hard en kwam eind 2019 uit op 9%.
- De kantorenleegstand in Westelijke Mijnstreek was eveneens hoger dan 6% en blijft in de loop der jaren rond 12% hangen, het dubbele van de kritische grens.

**Figuur 3.3 Ontwikkeling van de leegstand in de kantoren per subregio**



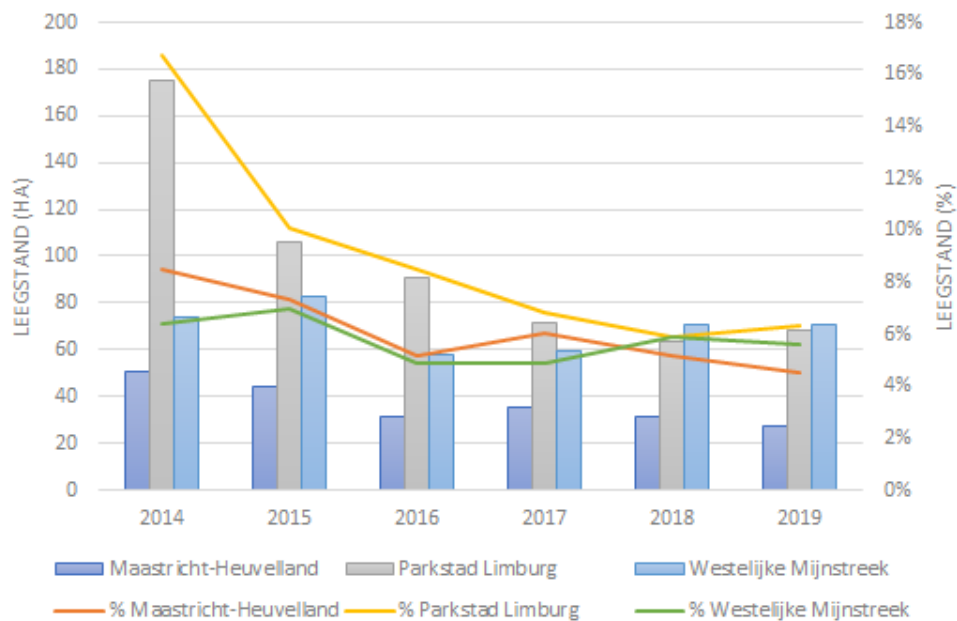
Bron: Provincie Limburg (2020), bewerking Ecorys

### Ontwikkeling leegstand bedrijventerreinen

De absolute (staaf) en relatieve (lijn) omvang van de leegstand op de bedrijventerreinen van de drie subregio is in Figuur 3.4 weergegeven.

- Maastricht-Heuvelland kende op bedrijventerreinen in 2018 en 2019 een leegstandspercentage onder de 6%.
- In Parkstad Limburg kwam de leegstand op bedrijventerreinen in 2018 en 2019 uit op ongeveer 6%.
- Op de bedrijventerreinen in Westelijke Mijnstreek bedroeg de leegstand in 2019 minder dan 6% van de voorraad.

**Figuur 3.4 Ontwikkeling van de leegstand op bedrijventerrein per subregio**



Bron: Provincie Limburg (2020), bewerking Ecorys

Uit bovenstaande figuren blijkt dat de marktsituatie - de vraag/aanbodverhouding - in de subregio Maastricht-Heuvelland gezonder is dan in Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek. De figuren laten ook de dynamiek zien in de jaren waarover data beschikbaar is (2014-2019).

### 3.3.2 De marktsituatie in de drie segmenten is gewijzigd

De SVREZL geeft aan dat het beleid aangepast kan worden naar gelang zich verwachte en onverwachte ontwikkelingen met een grote (positieve dan wel negatieve) impact op de vastgoedvoorraad in Zuid-Limburg voordoen in de vraag van consumenten en bedrijven. Uit onderstaande analyse blijkt dat de marktsituatie op dit moment verschilt van de marktsituatie ten tijde van de vaststelling van de SVREZL. De analyse bestaat uit inzichten uit de gesprekken met de overheid en marktpartijen. Ecorys sluit zich hier op basis van marktkennis bij aan.

#### Winkelmarkt: versnelling van de (negatieve) trends - doelen SVREZL-beleid handhaven

Hoewel er verschillen bestaan tussen de subregio's is er over geheel Zuid-Limburg gezien, net als geheel Nederland, een overschot aan winkelaanbod. De SVREZL is gebaseerd op een verwachte krimp in de detailhandel. De behoefte aan afname van winkelaanbod wordt vooral aangewakkerd door de opmars van de e-commerce, het online winkelen. Als gevolg van corona en haar verwachte doorwerking in het online winkelen is de trend voor de lange termijn met enkele jaren versneld.

De impact van corona op de winkelmarkt is groter dan die op de markten voor kantoren en bedrijventerrein. De impact van corona op de winkelmarkt zorgt ervoor dat de opgave van de SVREZL nog urgenter is geworden. Er wordt veel meer online besteld, wat per saldo ten koste gaat van de vraag naar winkelruimte. Dit heeft zowel effect op de dagelijkse detailhandel als de niet-dagelijkse detailhandel, waardoor de gevolgen op termijn zichtbaar zullen worden in alle lagen van de winkel-hiërarchie.

De doelstellingen van de SVREZL voor de winkelmarkt hoeven niet aangepast te worden. Er is geen reden tot versoepeling van het beleid in termen van doelstellingen voor dit segment. In het beleid is immers ook rekening gehouden met een situatie waarin de leegstand onder het frictieniveau ligt. De uitwerking van de coronacrisis op het segment winkels heeft, voor zover wordt overzien, in zoverre invloed op het effect van bepaalde beleidsinstrumenten, dat er voorkeur

bestaat voor de effectiefste beleidsinstrumenten in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. In het volgende hoofdstuk wordt, op basis van overwegingen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid, bekeken of de inzet van het beleidsinstrumentarium voor het segment winkels zou moeten worden aangepast.

#### Kantorenmarkt: continueren van transformatie van kantoren

Grosso modo laat de ontwikkeling van de leegstand in het kantorensegment in de drie subregio's een overschot aan kantoren zien in Parkstad en in de Westelijke Mijnstreek. In Maastricht-Heuvelland lag het leegstandspercentage in 2019 rond het frictieniveau van 6%.

In de kantorenmarkt heeft corona eveneens gezorgd voor de versnelling van de langetermijntrend van afname van het aantal vierkante meters kantoorruimte per werknemer. Twee oorzaken zijn daarbij bepalend: de voortdurende digitalisering van het werken en de versnelling van de toename van het thuiswerken. CEO's van grote kantoorgebruikers verwachten voor de korte termijn (door de lopende huurcontracten) geen plotseling afname van de kantoorruimte. Voor de lange termijn verwachten zij, dat de historische afname van het aantal vierkante meters kantoorruimte per werknemer zal gaan doorzetten.

Deze trend wordt afgeremd, zo wordt verwacht, door een gedeeltelijke vervanging van 'kantoor-tuinen' door kleinere ruimtes waar veilig en ongestoord door een individu kan worden gewerkt en gecommuniceerd met de buitenwereld. De dynamiek in de marktbehoefte kan er verder toe leiden dat specifieke soorten kantooraanbod (zoals meerdere satellietkantoren per werkgever, kleinere kantoorgebouwen en meer flexibel te huren kantoorruimte) en bepaalde typen kantoorlocaties (zoals dichtbij goed openbaar vervoer) meer in trek raken dan andere soorten kantooraanbod en kantoorlocaties. Per saldo wordt door de CEO's geen **extra** afname van de vraag naar kantoorruimte verwacht als gevolg van corona.

Let wel: indien de kantorenmarkt in een subregio een groot overaanbod kent, dat zich uit in een relatief hoge structurele leegstand, blijft de noodzaak van vermindering van het aanbod aanwezig. Voor de subregio Maastricht-Heuvelland wordt geconstateerd dat, als de kantoorleegstand ook in 2020 onder de 6% blijft, de doelstelling van de SVREZL in dit opzicht in feite is gerealiseerd. In Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek ligt de leegstand boven het frictieniveau. Voor alle subregio's is behoefte aan actualisatie van de marktruimteberekeningen voor kantoorruimte. Als uit deze berekeningen blijkt dat er (met het oog op de toekomst) te veel kantoorruimte beschikbaar is, blijft het beleid van de SVREZL ongewijzigd.

Een mogelijkheid om de kantorenvorraad te verminderen is transformatie naar een andere bestemming. Bij ongeveer 80% van alle transformaties van kantoren gaat het, vanwege de financiële haalbaarheid, om transformatie naar woningen, bijvoorbeeld voor studenten/jongeren en met name voor ouderen, al dan niet met 24-uurs verzorging. Voorbeelden van andere functies zijn gestapelde bedrijfsruimte (voor light industry en R&D-achtige faciliteiten); leisure en hotels (voor de leisure is vaak hoogte nodig – een verdieping moet kunnen verdwijnen); zorg (praktijkruimte, gezondheidscentra, zorghotels) en tijdelijke en flexibele ruimte voor creatieve, startende en doorgroeiende bedrijven (broedplaatsen, bedrijfsverzamelgebouwen). Op verschillende locaties in Nederland, zoals Strijp S, worden verlaten kantoorgebouwen zelfs voor agrarische doeleinden ingezet (vertical farming). In de Randstad komt ook transformatie naar datacenter voor.

Bij de transformatie van kantoorgebouwen in en rond de binnenstad gaat het veelal om leisure/hotel en om tijdelijke en flexibele ruimte voor creatieve, startende en doorgroeiende bedrijven. Bij de transformatie van kantoorgebouwen in woongebieden gaat het meer om

woonfuncties en om zorg. Bij de kantoorpanden aan de rand van het stedelijk gebied gaat het meer om light industry en R&D en om vertical farming.

#### Bedrijventerreinen: de verwachte verbetering van de marktsituatie is bewaarheid

Met name op de bedrijventerreinen is de marktsituatie behoorlijk veranderd ten opzichte van toen de SVREZL is opgesteld. Naast het feit dat er schaarste is ontstaan, is de opgave in kwalitatieve zin ook veranderd. Er is met name veel vraag naar grootschalige logistiek (> 5 ha) en stads-distributie, maar ook voor lokale en regionale ondernemers neemt de schaarste toe. In Parkstad heeft de med-tech sector een hoge vlucht genomen. In de Westelijke Mijnstreek wordt sterk ingezet op de ontwikkelingen om rond Chemelot tot een circulaire hub te ontwikkelen. Deze trends zijn op pagina 39 van de SVREZL benoemd.

In de SVREZL is echter wel de afspraak opgenomen om geen nieuwe bedrijventerreinen meer te ontwikkelen en om zachte plancapaciteit te verminderen. De gewijzigde marktsituatie maakt dit onhoudbaar. De schaal van de nieuwe grootschalige logistiek en de nieuwe of vervangende med-tech valt groter uit dan enkele jaren geleden werd verwacht. Bovendien wordt in meerdere gemeenten een ruimtetekort geconstateerd voor onder meer het lokaal en regionaal MKB.

Er is daarom grote behoefte aan actualisatie van de prognose van de ruimtebehoefte en van te verwachten vervangingsvraag voor bedrijventerrein. Dit om te bepalen of de hoeveelheid beschikbare ruimte op bedrijventerreinen in de komende jaren voldoende is in kwantitatieve en kwalitatieve zin en wat de herstructureringsmogelijkheden van uitgegeven bedrijventerreinen zijn. Er is amper zachte plancapaciteit die geactiveerd zou kunnen worden. De drie subregio's zijn volop bezig met de actualisatie van deze ruimtevrage. De mogelijkheden om via herstructurering van bestaande bedrijventerreinen te komen tot intensivering en kwaliteitsverbetering moeten daarbij een wezenlijk deel blijven uitmaken van de vraag- en aanbodoverwegingen in elke subregio.

### 3.4 Beleidsvisie: de hoofdstructuren en eventuele aanpassing

De hoofdstructuur voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen vormt een belangrijk onderdeel van het beleid dat is vastgesteld in de SVREZL.

#### 3.4.1 *De hoofdstructuur voor detailhandel*

In deze deelparagraaf wordt ingegaan op de hoofdstructuur voor de detailhandel.

##### De rechter ziet een regionale hoofdstructuur voor detailhandel als goede ruimtelijke ordening

Door de rechter is op meerdere plaatsen in het land bevestigd dat het vastleggen van een regionale hoofdstructuur voor de detailhandel, vanuit het belang van een goede ruimtelijke ordening, kan bijdragen aan de doelstellingen van het ruimtelijk-economisch beleid van de overheid met betrekking tot detailhandel. Dit is ook op Zuid-Limburg van toepassing. In Zuid-Limburg werd bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe winkelboulevard aan de Euregioweg in Kerkrade door de Raad van State voorkomen, mede omdat de gemeente een beroep deed op de in de SVREZL vastgelegde hoofdstructuur voor detailhandel.

##### In de hoofdstructuur voor detailhandel is ook een zekere flexibiliteit gewenst

Zowel gemeenten als marktpartijen gaan ervan uit dat de hoofdstructuren die in de SVREZL zijn vastgelegd onveranderlijk en bevroren zijn. Ecorys heeft tijdens de subregio-sessies, thema-sessies en validatiesessies een zekere terughoudendheid vastgesteld om veranderingen in deze hoofdstructuur voor detailhandel aan te brengen.

Toch wordt er tevens door de gemeenten naar een zekere flexibiliteit gestreefd, om strategische projecten en initiatieven die tot kwalitatieve versterking leiden mogelijk te kunnen maken. Deze projecten en initiatieven dienen in principe binnen de hoofdstructuur van de detailhandel te vallen (dat wil zeggen: in de concentratie- en balansgebieden) en zijn alleen mogelijk onder de voorwaarde van toetsing aan de kaders in de SVREZL, het salderingsbeleid en de procesbomen.

Het is in dat kader niet uitgesloten om onderdelen van de hoofdstructuur voor detailhandel met de juiste motivering te herzien. Voorbeelden zijn: vervanging van een bestaand concentratie- of balansgebied met minder toekomstperspectief door een nieuw, vervangend gebied in hetzelfde marktgebied. Of een aanpassing van de ruimtelijke afbakening, zoals het verkleinen of vergroten van de ruimtelijke afbakening op de verbeeldingen van de concentratie- en balansgebieden.

Het is goed om met het oog op de veranderende markt steeds te blijven bezien of de concentratie- en balansgebieden nog juist gekozen en afgebakend zijn. Voorop staat echter, dat zowel de overheid, als de marktsector en ook de rechter aangegeven dat het goed is dat in de SVREZL concentratie- en balansgebieden voor de detailhandel zijn aangewezen en dat daarbinnen ruimtelijk is afgebakend waar de detailhandel moet concentreren.

#### Vrijwel geen verplaatsingen naar de twee koopiconen

In de SVREZL zijn binnen de winkelhiërarchie twee koopiconen aangewezen, namelijk de binnenstad van Maastricht en de Woonboulevard van Heerlen. Deze twee winkelgebieden hebben in Zuid-Limburg de grootste reikwijdte met een sterke bovenregionale/euregionale aantrekkingskracht. In de SVREZL wordt verwacht dat de omvang van deze koopiconen in termen van winkelvloeroppervlakte gelijk zal blijven of licht zal toenemen. In de SVREZL (p. 53) wordt opgemerkt dat bij de tussentijdse evaluatie alle casussen van verplaatsingen naar de koopiconen worden betrokken. Op basis van de data die de provincie heeft verstrekt, werd geconstateerd dat er drie kleinschalige verplaatsingen naar de Maastrichtse binnenstad hebben plaatsgevonden, namelijk twee galerieën (60 m<sup>2</sup> en 50 m<sup>2</sup>) en een winkel (250 m<sup>2</sup>). Er hebben geen verplaatsingen naar de Heerlense Woonboulevard plaatsgevonden. De verplaatsingen naar de Maastrichtse binnenstad hebben geen consequenties voor de hoofdstructuur van de detailhandel.

#### Herziening van balansgebieden aan de onderkant van de winkelhiërarchie

De afspraken in de SVREZL over de hoofdstructuur voor de detailhandel zijn (onnodig) rigide voor de onderkant van de winkelhiërarchie. Daarmee doet Ecorys op de beleidsmatig vaak onderschreven wens om primair verzorgende detailhandel in stand te houden in de kleine kernen en (in de stedelijke gebieden) op buurtniveau. In die gebieden kan het, vanwege beperkt draagvlak, lastig zijn om een basispakket aan detailhandel op langere termijn in stand te houden. In de kleinere kernen draagt de keuze voor concentratie- en balansgebieden op een locatie waar een zo groot mogelijke toekomstbestendigheid van de detailhandel ontstaat (en dit is niet zonder meer het historisch dorpshart) bij aan de leefbaarheid van die kernen en hun omgeving. In de stedelijke gebieden kan het, vanwege de leefbaarheid op lange termijn, eveneens nodig zijn om op buurtniveau onvolledige buurtwinkelvoorzieningen op te heffen en om de detailhandel te clusteren in een nieuw aan te wijzen balansgebied.

#### 3.4.2 De hoofdstructuur voor kantoren

De kantoorparken op snelweglocaties in Zuid-Limburg zijn (bewust) niet in de hoofdstructuur voor kantoren van de SVREZL opgenomen. Dit zou in strijd geweest zijn met het provinciaal beleid.



### Clustering in concentratie- en balansgebieden

Zowel de SVREZL als het Provinciaal Omgevingsplan Limburg geven aan dat kantoren in de hoofdstructuur in de stedelijke gebieden moeten worden geclusterd, waarbij met name de kantoorlocaties in en rondom de binnensteden en stationslocaties aantrekkelijk zijn gelet op de multimodaliteit en de mate van interactie en ontmoeting. Op de kantorenmarkt neemt de behoefte aan levendige en karaktervolle ontmoetingslocaties toe. Daarnaast is op de Brightlands Chemelot Campus en Brightlands Maastricht Health Campus ruimte voor thema-gerelateerde kantoren.

### Kwaliteitsverhoging van kantoorlocaties buiten de hoofdstructuur

Voor de kantoorlocaties die niet als concentratie- of balansgebied in de kantorenmarkt zijn aangewezen (zoals uitleglocaties, snelweglocaties en solitaire kantoorgebouwen) geldt dat deze worden beschouwd als transitiegebied, waarbij het kantoorgebruik stap-voor-stap moet gaan verminderen, waar dat financieel en juridisch mogelijk is. Daarbij moet tegelijkertijd invulling worden gegeven aan de doelstelling van de SVREZL en het POL 2014, die gericht is op het faciliteren van kwalitatieve versterking van het bestaande kantorenaanbod.

**Advies: Ook voor kantoorinitiatieven geldt dat de bijdrage aan de hoofdstructuur wordt beoordeeld op beleidsmatig gewenste kwalitatieve versterking. Deze beoordeling kan mede worden gebaseerd op inzichten uit de (recente) behoefte-ramingen naar kantoorruimte in de steden en subregio's. Voor onbebouwde kantoorlocaties en lege kantoorgebouwen kan afhankelijk van de locatie verbreding van de bestemming worden overwogen. Dit kan een bredere bedrijfsbestemming zijn, met het oog op de grote ruimtebehoefte op de bedrijventerreinmarkt. Voor binnenstedelijke locaties is woningbouw soms logischer.**

### Kleinschaligere leegstaande winkelruimte is interessant voor kleinschalige kantoorgebruikers

De vraag naar kantoren op binnenstedelijke locaties kan er daarnaast voor zorgen dat leegstand in winkelpanden wordt ingevuld, zowel in kleinschalige winkelpanden (ten behoeve van kleine ondernemingen in de zakelijke dienstverlening) als in wat grotere winkelpanden (> 500 m<sup>2</sup> bvo, 20-25 werknemers). Hierbij treedt dan een verschuiving op van minder kansrijke kantoorlocaties naar de binnensteden.

### 3.4.3 De hoofdstructuur voor bedrijventerreinen

Het onderdeel bedrijventerreinen kent twee opgaven: het bieden van voldoende ruimte en het streven naar kwaliteitsbehoud en kwalitatieve verbetering.

#### Grote ruimtevrage, zowel kwantitatief als kwalitatief

De uitgangspunten voor de behoefte aan bedrijventerrein zijn veranderd ten opzichte van toen de SVREZL is opgesteld. Naast het feit dat er nu schaarste is of ontstaat (er is gewoonweg te weinig ruimte beschikbaar) is de opgave ook in kwalitatieve zin veranderd. Stadsdistributie heeft een hoge vlucht genomen en e-commerce in het algemeen vraagt ruimte op bedrijventerreinen. Circulaire economie en de energietransitie hebben ruimtelijke consequenties voor de bedrijventerreinen. Daarnaast heeft ook klimaatadaptatie een uitwerking op de gebouwde omgeving. De stikstof-discussie kan problemen geven bij nieuwe ontwikkelingen nabij Natura2000-gebieden of wanneer transportbewegingen van en naar de locatie stikstofuitstoot in Natura2000-gebieden veroorzaakt.

De afspraken in de SVREZL zijn op een andere marktsituatie gebaseerd, waardoor een aanpassing van de SVREZL voor dit marktsegment gevolgen kan hebben voor de hoofdstructuur van de bedrijventerreinen. Voor een aantal segmenten is op het schaalniveau van Zuid-Limburg nog voldoende ruimte, maar voor met name grootschalige logistieke bedrijven zijn de mogelijkheden beperkt.

**Advies: Ecorys adviseert om bepaalde uitgangspunten van de SVREZL voor bedrijventerreinen in Zuid-Limburg opnieuw tegen het licht te houden van de recente onderzoeken in de subregio's naar de regionale ruimtevraag naar types bedrijventerrein.**

Voor de bedrijventerreinen is in de SVREZL bijvoorbeeld vastgelegd dat harde plannen hard blijven en zachte plannen niet hard worden, tenzij dit in lokaal beleid past en er (indien nodig) wordt gesaldeerd. In het licht van de grote schaarste aan bedrijventerrein kan dit worden heroverwogen.

#### Selectief omgaan met schaarse ruimte

Bij deze beoordeling is de bestaande marktsituatie van belang: Zuid-Limburg beschikt over te weinig ruimte voor nieuw uit te geven bedrijventerrein. Er moet daarom zo selectief mogelijk omgegaan worden met de schaarse beschikbare ruimte. De mogelijkheden om te intensiveren moeten zorgvuldig in de behoefteramingen worden overwogen. Bovendien kan er mogelijk gewerkt worden met een selectiever uitgiftebeleid voor de uitgeefbare grond.

Aan welke criteria kan gedacht worden bij de selectieve uitgifte? Veelal wordt een minimum gesteld voor het aantal arbeidsplaatsen per hectare van het bedrijf. Het gaat dan ook om de kwaliteit van de arbeidsplaatsen (direct/indirect, fte/pt, groei komende jaren, speerpuntsectoren en opleidingsniveau). Andere criteria worden eerder toegepast als er meer kandidaat-bedrijven zijn voor een specifieke locatie. Zoals de regionaal-economische meerwaarde van het bedrijf: is het bedrijf de hoofdvestiging van de onderneming; welk deel van de omzet wordt buiten de regio geboekt; is het bedrijf kennisintensief; zorgt het bedrijf voor een economische hefboom? Bij een verplaatsing binnen de regio speelt de toekomst van de vrijkomende locatie. Ook komen wij de inschrijvingsduur van het bedrijf tegen: hoe lang wacht het bedrijf reeds op een nieuwe locatie?

#### Verandering status kleine bedrijventerreinen van transitiegebied naar balansgebied

Het Integraal Bedrijventerreinen Informatiesysteem (IBIS) registreert alle bedrijventerreinen van 1 hectare of groter vanaf het moment dat de locatie in een ontwerp-bestemmingsplan de bestemming bedrijventerrein of een vergelijkbare bestemming heeft. De hoofdstructuur voor bedrijventerreinen in de SVREZL is hierop gebaseerd. Bedrijventerreinen kleiner dan 1 hectare vallen buiten deze hoofdstructuur en hebben daarmee (automatisch) de status transitiegebied: de bedrijfsfuncties dienen plaats te maken voor andere functies. De kleine terreinen plegen - van oudsher, of inmiddels - te liggen op locaties bij woonwijken. Transitie betekent dan al snel: herontwikkeling tot woningbouw. Dit staat op gespannen voet met de schaarste aan bedrijventerrein.

**Overweging: Gezien de groeiende schaarste aan bedrijventerrein in alle drie de subregio's, ook voor de MKB-segmenten, is het onzes inziens zinvol om te overwegen de status van de kleine bedrijventerreinen te wijzigen van transitiegebied naar balansgebied.**

De verandering van de status van de kleine bedrijventerreinen leidt op de eerste plaats, waar dit ruimtelijk gezien wordt gewenst, tot behoud van kleinschaligere bedrijvigheid op langere termijn. Op de tweede plaats kan gedacht worden aan het toevoegen van bedrijfsruimte (via het vergroten van de footprint en het toevoegen van bouwlagen) en aan een selectieve uitgifte van de grond indien de gemeente eigenaar is of wordt (bedrijfsvormen die bij de locatie passen).

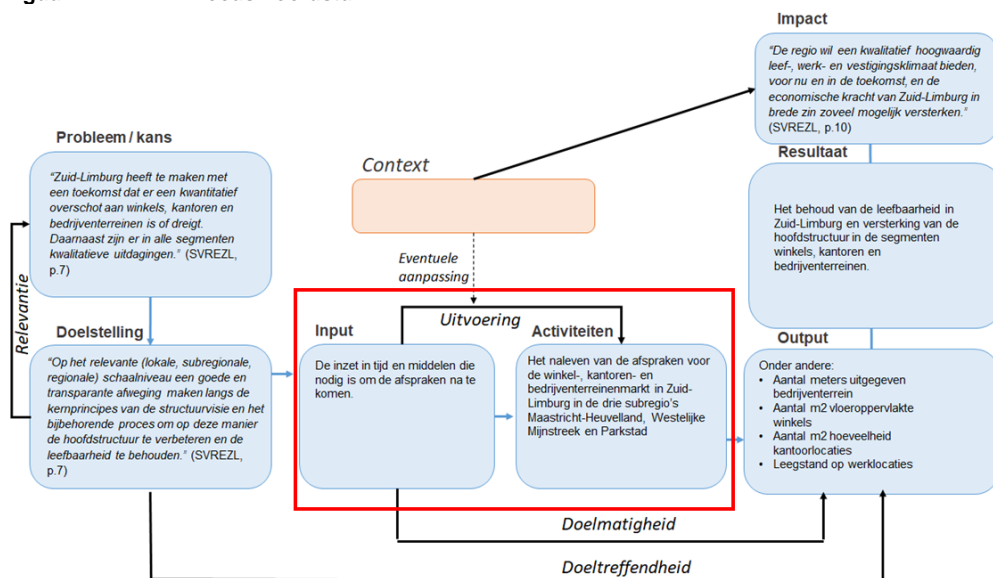
#### Naar de evaluatie van de uitvoering van het beleid

In dit hoofdstuk werd ingegaan op de relevantie, de afspraken en de actualiteit van het SVREZL-beleid. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het SVREZL-beleid in de praktijk van de laatste 3 jaren.

## 4 De SVREZL in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijk van de uitvoering van de SVREZL in de afgelopen jaren en op mogelijke aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie. Hierbij komt de toepassing van diverse beleidsinstrumenten aan bod.

Figuur 4.4.1 Focus hoofdstuk 4



Bron: Ecorys

Allereerst komt in dit hoofdstuk de samenwerking tussen partijen aan de orde. De daarop volgende paragrafen handelen over de werkelijke en de mogelijke uitvoering van diverse beleidsinstrumenten, om te beginnen het salderen (paragraaf 4.2) en de veegplannen (paragraaf 4.3). Vervolgens komen inhoudelijk ondersteunende beleidsinstrumenten (paragraaf 4.4); bruikbare juridische planologische titels (paragraaf 4.5) en eventuele financiële beleidsinstrumenten (paragraaf 4.6) aan bod. In paragraaf 4.7 wordt ingegaan op de consequenties voor de SVREZL van verwante beleidsvelden en beleidsontwikkelingen, waaronder de Dienstenrichtlijn en de Omgevingswet.

### 4.1 Uitvoering: samenwerking tussen partijen

De SVREZL schrijft voor hoe er samengewerkt moet worden in de subregio's. De toegenomen samenwerking heeft voordelen, maar er bestaan ook verschillen tussen de subregio's.

#### Toegenomen bekendheid van gemeenten met elkaars opgaves

Regelmatig overleg heeft, zeker op beleidsadvies-niveau, gezorgd voor een toename van begrip en kennis wat over en weer binnen de subregio's speelt. Hierdoor is er meer bekendheid ontstaan met elkaars lokale situatie en daarmee meer begrip voor elkaars uitdagingen en opgaves. De bestuurders zijn nu beter op de hoogte van de initiatieven in andere gemeenten. Dit is voor de gemeenten een belangrijke meerwaarde, die bijdraagt aan uitwisseling van kennis en ervaring.

### Bijvangst: minder concurrentie tussen de gemeenten

Door meer afstemming verminderde ook de concurrentie met nabije gemeenten. Dit speelt met name op de kantoormarkt en winkelmarkt. Op de bedrijventerreinmarkt is de blik vanuit een hoger schaalniveau al langer gebruikelijk, zeker voor de ontwikkeling van regionaal gerichte, grootschalige bedrijventerreinen.

### Marktsector onderschrijft de doelstellingen van de SVREZL

De marktsector geeft aan, dat men niet zo bekend is met wat er precies gebeurd met de SVREZL. De doelen van de SVREZL worden echter over het algemeen van harte onderschreven. De invoering van de SVREZL werd door de marktsector als een goede stap gezien.

### Marktsector wil meer horen over de uitvoering van het SVREZL-beleid

In de periode dat de SVREZL tot stand werd veelvuldig gecommuniceerd met de marktsector. De communicatie met diverse marktpartijen, in kader van het proces totstandkoming SVREZL, is afgerond en stilgevallen met het vaststellen van de SVREZL. Daarna is met individuele initiatiefnemers en met marktpartijen, daar waar nodig, de SVREZL aan bod gekomen. De uitvoering van de SVREZL betreft een regionale afstemming tussen gemeenten op basis van vastgestelde afspraken waarvoor geen overleg met marktpartijen nodig is. De marktsector heeft tijdens de interviews aangegeven dat zij ook tijdens de uitvoering van de SVREZL graag meer op de hoogte wil worden gehouden van de vorderingen.

**Advies: Ecorys adviseert om geïnteresseerde marktpartijen ook tijdens het proces van de uitvoering zo nu en dan collectief in te lichten over de uitvoering van het SVREZL-beleid.**

### Eenheid in verscheidenheid

In de SVREZL is er voor gekozen om de besluitvorming van de initiatieven in principe af te handelen binnen de subregio's en deels op Zuid-Limburgs niveau.

De drie subregio's binnen de SVREZL verschillen in economische structuur. Zo levert Parkstad Limburg een belangrijke bijdrage aan de winkel- en leisuremarkt van Zuid-Limburg met de Woonboulevard en de Rodaboulevard. De Westelijke Mijnstreek biedt een belangrijk en uniek bovenregionaal vestigingsmilieu voor verschillende sectoren op bedrijventerreinen. Maastricht Heuvelland heeft een sterk ontwikkeld aanbod voor toeristisch bezoek en voor de kantorenmarkt. Bovendien bestaan er tussen de subregio's verschillen in de marktsituatie, de mate waarin er sprake is van een overaanbod.

Deze verschillen kunnen gevolgen hebben voor het perspectief waarmee door de bestuurders en beleidsadviseurs vanuit een subregio naar een initiatief in een aanliggende subregio wordt gekeken. Beleidsmedewerkers en bestuurders redeneren vaak vanuit hun eigen context. Voor het delen van ontwikkelingen vormt dit geen belemmering, maar uit de sessies hebben wij afgeleid dat dit soms de besluitvorming over individuele casussen kan beïnvloeden op het moment dat er afstemming plaatsvindt over casussen in een andere subregio. Dit wordt goed uitgesproken, onder elkaar.

Zo kent de subregio Maastricht-Heuvelland een leegstand in de winkels en kantoren en op de bedrijventerreinen die lager is dan het frictieniveau. Initiatieven in deze subregio zijn daarmee, volgens de SVREZL, vrijgesteld van salderen. Vooral als initiatieven vrij dicht bij de grens met de twee andere subregio's zijn gesitueerd, kan dit leiden tot verschillen in regelgeving en toetsing. Dit is onvermijdelijk - er is immers altijd wel sprake van een grens die een verschil maakt.

### Invulling van de rollen voorzitter en secretaris

In de Bestuursvereenkomst Regionale afspraken Zuid-Limburg 2016 en in de herziening 2017/2018 zijn afspraken gemaakt door de colleges van Burgemeester en Wethouders van de Zuid-Limburgse gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten van Limburg over de regionale uitwerking van POL2014 voor Zuid-Limburg, onder meer voor de thema's detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen.

In de herziening 2017-2018 van de bestuursovereenkomst is ten aanzien van de rol van de provincie bij de implementatie van de SVREZL specifiek overeengekomen dat de provincie zorgdraagt voor de monitoring. De gemeenten moeten de monitoring gebruiken als basis voor hun analyses en beleidskeuzes. De wijze waarop dit vorm zou krijgen (rol, instrument, doel) zou in een nog op te stellen uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt. De monitoring gaat nog niet zoals deze zou moeten gaan. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.3.

De provincie vult de rol als secretaris van het BORE en van de bijeenkomsten van beleidsadviseurs op regionaal niveau naar tevredenheid in. Het voorzitterschap van deze bijeenkomsten wordt, eveneens naar tevredenheid, ingevuld door de gemeenten. Bij de behandeling van casussen die betrekking hebben op de gemeente van de voorzitter, wordt de toelichting van deze casussen verzorgd door een andere persoon dan de voorzitter, of vervult iemand anders tijdens de bespreking de voorzittersrol.

### Economische Zaken versus andere gemeentelijke afdelingen

De SVREZL wordt door de gemeenten ervaren als een relatief ingewikkeld beleidsdocument om uit te leggen aan (nieuwe) bestuurders en aan andere beleidsafdelingen, zoals Ruimtelijke Ordening en Vergunning, Toezicht & Handhaving. Dat vormt tevens een mogelijke verklaring voor de vrij strikte omgang met de regels die in de SVREZL zijn vastgelegd. Vooral de beleidsadviseurs van de afdeling Economische Zaken zijn betrokken bij de uitvoering van de SVREZL. Dit geldt veel minder voor de beleidsadviseurs en vergunningverleners van bijvoorbeeld de afdelingen voor Ruimtelijke Ordening en Vergunningen Toezicht & Handhaving. De adviseurs van EZ hebben daardoor een voorlichtende rol naar hun collega's van andere afdelingen. De laatsten hebben vaak een neiging om in het belang van de eigen procedures te handelen. Dan is tegenwicht van EZ nodig, om te zorgen dat gewenste initiatieven op de juiste wijze worden behandeld.

## 4.2 Toepassing beleidsinstrument salderen

Het overgrote deel van de tijd van de sessies en presentaties in het kader van deze opdracht werd besteed aan één beleidsinstrument in bijzonder, namelijk: het salderen. Ecorys komt tot de volgende analyse en bevindingen met betrekking tot dit beleidsinstrument.

### Salderen is goed omschreven in de SVREZL

Ecorys constateert dat het salderen in principe goed is omschreven in de SVREZL (onder meer p. 8 en bijlage C, p. 63-66). Het POL volgend, moet toevoeging van nieuwe vloeroppervlakte gepaard gaan met evenveel onttrekking. Voorkomen moet worden dat er netto extra planologische ruimte wordt toegevoegd. Wanneer er extra planologische ruimte in een vastgoedsegment wordt gewenst, moet er elders planologische ruimte worden onttrokken.

#### 4.2.1 Salderen voor detailhandel en kantoren is doeltreffend, maar niet doelmatig

Het beleidsinstrument salderen voor detailhandel en kantoren is doeltreffend, maar niet doelmatig. Hieronder wordt dit toegelicht.

##### Salderen voor detailhandel en kantoren is in principe doeltreffend

Door het door middel van salderen uit de markt halen van bestaand aanbod in een marktsegment in een subregio wordt de bestaande vastgoedvoorraad verdund. Salderen heeft daarom wel degelijk zin, vanuit deze doelstelling van het SVREZL-beleid bezien.

##### Salderen van onbenutte harde plancapaciteit verkleint de functionele voorraad niet

Onbenutte harde plancapaciteit uit zich op drie manieren: (1) onbenutte plancapaciteit op locaties waar nooit is gebouwd; (2) het wegstrepen van dubbele bestemmingen, bijvoorbeeld bedrijf en detailhandel, waar slechts een bestemming benut wordt en (3) onbenutte plancapaciteit door leegstand. Met het salderen van onbenutte plancapaciteit wordt voorkomen dat deze ooit wordt geactiveerd. Het risico verdwijnt er ook op de locatie ooit een bedrijfsfunctie komt met de bestemming die gaat vervallen.

Het salderen van onbenutte harde plancapaciteit leidt echter niet direct tot reductie van overaanbod in de bestaande vastgoedvoorraad. Als er onbenutte plancapaciteit uit de markt wordt gehaald, wordt er nog geen echt bestaand aanbod uit de markt gehaald. Vanwege dit effect werd tijdens verschillende interviews verzocht: wat heeft het salderen van onbenutte plancapaciteit voor zin?

##### Casus Maastricht groothandel

Een bedrijf met ondergeschikt kantoor vroeg om toevoeging van m<sup>2</sup> kantoorruimte buiten het kantoorconcentratiegebied. Dit met behoud van werkplaatsen, opslag en distributiewerkzaamheden in de nabije omgeving. Er werd gesaldeerd met onbenutte dubbelbestemming met een pand in de subregio dat in gebruik was met een andere bestemming dan kantoor. Zo werd wel onbenutte plancapaciteit kantoorruimte uit de markt genomen, maar de bestaande vastgoedvoorraad aan kantoorruimte niet beïnvloed. Bij deze casus is, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk, ongewoon veel werk verzet om te kunnen salderen.

Als onbenutte harde plancapaciteit wordt gesaldeerd, is er immers geen effect op marktspanning, zowel kwantitatief als kwalitatief. Als er bijvoorbeeld een nieuwe supermarkt of een uitbreiding van een supermarkt wordt voorgesteld en er wordt daarbij gesaldeerd met onbenutte dubbelbestemming op een locatie, heeft dat geen effect op de marktspanning voor de supermarktbranche in de betreffende subregio. Pas op de lange termijn kan misschien worden aangetoond, of het salderen van onbenutte plancapaciteit zin heeft gehad.

##### Salderen verkleint transformatiemogelijkheden

Verder wijzen enkele geïnterviewde marktpartijen er op, dat salderen de mogelijkheden tot transformatie van lege panden naar een andere bestemming verkleint, omdat een bestemming vervalft of versmalt. Als er geen zicht is op een concrete nieuwe functie, draagt het salderen niet bij aan de haalbaarheid van transformatie. In het verleden was het bijvoorbeeld moeilijk (in verband met het te veel aan woningen, vanwege de krimp) om een leegstaand kantoor of winkelpand naar woningen te transformeren.

##### Salderen voor detailhandel en kantoren is niet doelmatig

De gemeenten geven aan dat in de afgelopen 3 jaren verreweg de meeste tijd en aandacht is gaan zitten in de uitvoering van het beleidsinstrument salderen met betrekking tot detailhandel.

In de subregio waar het meeste is gesaldeerd, namelijk in Maastricht Heuvelland, leverde saldering minder dan 0,5% reductie van de aanwezige vloeroppervlakte in de kantoren en detailhandel in 2019. Het salderen heeft daar een te verwaarlozen effect op het aantal m2 vloeroppervlakte gehad.

#### **Casus buurtwinkelcentrum Maastricht**

In een buurtwinkelcentrum was er de vraag om het balansgebied te renoveren. Er was onder meer voorzien in een nieuwe winkel die het profiel van dit balansgebied zou versterken en dat naadloos past binnen de verzorgingsfunctie van het winkelcentrum. De ondernemer heeft al het mogelijke gedaan om te salderen, maar dat bleek onhaalbaar. Binnen het balansgebied was er geen ruimte om te salderen en de eigenaar van weg te bestemmen plancapaciteit elders eiste dat er getransformeerd kon worden naar woningbouw, hetgeen niet mogelijk was. De renovatie met de kwalitatieve verbetering van het winkelcentrum werd daarna afgeblazen. Het ging hier om een zeer kleine toevoeging aan winkelruimte die geen effect zou hebben gehad voor de stedelijke detailhandelsstructuur. De SVREZL heeft juist tot doel om deze detailhandelsstructuur te bestendigen.

Naar aanleiding van deze constatering kan worden afgevraagd hoe het kan dat in de subregio met het minste overcapaciteit (Maastricht-Heuvelland) toch het meest is gesaldeerd. Hoe verhield het in de beide andere subregio's gesaldeerde aantal m2 vloeroppervlakte met de in 2019 aanwezige vloeroppervlakte in de kantoren en de detailhandel? Dit hebben wij getoetst aan de hand van de versterkte casuslijst. In Parkstad is volgens de casuslijst niets gesaldeerd. In de Westelijke Mijnstreek werd geen kantooroppervlakte gesaldeerd en werd circa 1,5% van de in 2019 aanwezige m2 detailhandel gesaldeerd. De doeltreffendheid van het salderen in de twee laatste subregio's was daarmee niet dermate anders in verhouding tot in de subregio Maastricht-Heuvelland, dat anders moet worden geconcludeerd over de doelmatigheid van het salderen.

#### **Er wordt verschil gemaakt in het salderen door de subregio's**

Er wordt op dit moment bij het salderen verschil gemaakt tussen de subregio's. Het is aan de subregio's om in hun uitvoeringsprogramma's de regels voor het salderen eventueel aan te scherpen. Volgens het uitvoeringsprogramma detailhandel van Parkstad moet salderen bijvoorbeeld zelfs een negatief saldo opleveren. Er moet dus meer gesaldeerd worden dan er toegevoegd wordt. Verder geeft de SVREZL (p. 34) aan dat als de leegstand lager is dan 6% er niet meer hoeft te worden gesaldeerd. Zodra dit zich gaat voordoen, wordt er verschil gemaakt tussen het wel of niet salderen tussen de subregio's.

#### **Tijd en aandacht salderen kantoren en detailhandel staan niet in verhouding tot resultaat**

De tijd en aandacht die in de jaren 2018-2020 aan het salderen werd besteed (en de kosten die daaruit voortkwamen) staan niet in verhouding tot het resultaat. De regels in de SVREZL voor het salderen zijn vaak een verrassing voor initiatiefnemers, die hier voor het eerst mee te maken krijgen. Er moeten kosten worden gemaakt die men liever zou investeren in het initiatief zelf. De reductie van onbenutte plancapaciteit door het salderen kan pas op de lange termijn wellicht bijdragen aan het bereiken van SVREZL-doelen. De inzet die nodig is voor het salderen, door de marktsector en door de overheid, gaat niet gelijkwaardig op met de bijdrage aan het bereiken van de doelen.

**Advies: Gegeven de bovenstaande constatering, geeft Ecorys geeft het BORE in overweging om te stoppen met het salderen voor detailhandel en kantoren. De inspanningen die voortkomen uit de toepassingen van dit beleidsinstrument staan niet in verhouding tot de bijdrage van het instrument aan het realiseren van SVREZL-beleidsdoelen. Wij komen hierop terug in deelparagraaf 4.2.3.**

#### In andere regio's van het land wordt ook getwijfeld over salderen voor de detailhandel

In de regio Foodvalley (Barneveld, Ede, Rheden, Veenendaal, Wageningen) is in het verleden overwogen om een strikte meter-voor-meter regel voor perifere detailhandelsvestigingen in te voeren. De toevoeging van nieuwe PDV-aanbod zou alleen worden toegestaan, als een initiërende marktpartij evenveel m<sup>2</sup> aan bestaand PDV-aanbod uit de markt van de regio zou halen. De regio heeft uiteindelijk afgezien van de invoering van deze regel. Een strikte meter-voor-meter benadering ging ten koste kunnen gaan van de (noodzakelijke) dynamiek. De nadruk ligt nu op de ambities van het regionaal PDV-beleid: 8 sterke PDV-concentratiegebieden en geen toename meer van aantal m<sup>2</sup> PDV die verder gaat dan de marktruimte. De gemeenten moeten voor relevante PDV-initiatieven verantwoording naar elkaar afleggen, met de ambities als richtsnoer.

#### 4.2.2 Salderen op bedrijventerreinen komt weinig voor; de regeling is flexibel

Salderen op bedrijventerreinen is weinig voorgekomen in de jaren 2018-2020. Als er al gesaldeerd moest worden op bedrijventerrein, dan ging het om een (perifere) detailhandelsvestiging, zoals een kringloopwinkel of een tuincentrum. In andere gevallen werd besloten om niet in te stemmen met het initiatief, vanwege negatieve effecten op de leefbaarheid. Of was salderen niet nodig, omdat de casus voldeed aan de voorwaarden die daarvoor in de SVREZL zijn opgenomen.

##### Casus uitbreiding bedrijventerrein Rode Beek Brunssum

De gemeente Brunssum en de voormalige gemeente Onderbanken besloten in 2018 tot de uitbreiding van een bedrijventerrein met het gebied tussen de Buitenring, de N274 en de Molenvaart (2,5 ha). Er worden enkele kavels uitgegeven, die in beginsel zijn bedoeld voor het verplaatsen van bestaande bedrijven uit de kern Schinveld, om verdere groei mogelijk te maken. De achterblijvende bedrijfslocaties worden naar wonen getransformeerd.

Vanwege de gunstige marktsituatie is de regelgeving voor het salderen voor bedrijventerrein in de SVREZL ook flexibeler opgesteld dan die voor detailhandel en kantoren. Bij de bovenstaande casus wordt bijvoorbeeld niet gesaldeerd, maar wel getransformeerd.<sup>7</sup> Ingezet wordt op de transformatie van bestaande bedrijvenlocaties, om kwalitatieve verbetering en doorgroei van de bedrijfsphuisvesting te bewerkstelligen.

#### 4.2.3 Advies Ecorys ten aanzien van het beleidsinstrument salderen

Salderen is als beleidsinstrument wel effectief (doeltreffend) maar zeker niet efficiënt (doelmatig). De grote inspanningen van zowel de marktsector als de overheid bij de toepassing van het instrument wegen niet op tegen de bijdrage van het salderen aan de realisatie van de doelstellingen van de SVREZL. Ecorys komt daarmee ten aanzien van het beleidsinstrument salderen tot het volgende advies.

**Advies: Ecorys adviseert het BORE om te overwegen om met het beleidsinstrument salderen te stoppen, voor zowel de detailhandel als de kantoren en de bedrijventerreinen.**

##### Indien wordt doorgezet met salderen: invoering nieuwe procesboom voor het salderen

De gemeente Heerlen heeft aangegeven dat het salderen bij bijvoorbeeld de supermarkten een goede 'stok achter de deur' is. Wordt niet te snel gestopt met salderen? Indien het BORE dit een stap te ver acht, kan de doelmatigheid van het salderen worden verhoogd met de invoering van nieuwe procesbomen voor het salderen in de kantoren- en winkelmarkt, die aan de SVREZL worden toegevoegd.

<sup>7</sup> De bedrijfsverplaatsingen hebben nog niet plaatsgevonden, vanwege een aanpassing van het bestemmingsplan aan Beekdaelense zijde i.v.m. een uitspraak van de Raad van State over het intekenen van de vliegzone van de AWACS.



Daarbij kan gedacht worden aan nieuwe procesbomen voor het salderen in specifieke branches op de kantoren- en detailhandelsmarkt, zoals voor de supermarkten. Het salderen als verplichting wordt zo gericht op de vastgoedprofessionals. De supermarkten zijn er mee vertrouwd in het land.

De drie bestaande procesbomen in de SVREZL worden gebruikt om te bepalen op welk bestuurlijk niveau afstemming moet plaatsvinden over een initiatief. Een vergelijkbare opzet kan gehanteerd worden om af te leiden welke drempels (criteria) voor het salderen moeten worden gehanteerd. Het heeft bijvoorbeeld vrijwel geen zin om te salderen als een marktpartij een drogist van 200 m<sup>2</sup> in een balansgebied voor de detailhandel wil gaan realiseren. Toepassing van vergelijkbare drempels bij het salderen als in de bestaande drie procesbomen zorgt ervoor dat het salderen in de toekomst alleen wordt toegepast wanneer dit nut heeft.

**Advies: De wijze van salderen, zoals dit nu wordt uitgevoerd, is in principe doeltreffend (effectief) maar niet doelmatig (efficiënt). Indien het BORE er niet voor kiest om te stoppen met salderen, kan de inzet van het beleidsinstrument zo te worden gewijzigd, dat de efficiëntie significant wordt verhoogd met de invoering van een nieuwe procesboom met criteria voor het salderen, die aan de SVREZL kan worden toegevoegd. (Een nieuw aan de SVREZL toe te voegen procesboom voor het salderen staat los van de procesboom ter vaststelling van het bestuurlijke niveau waarop initiatieven worden besproken.)**

De 'effort' van het salderen komt dan in een evenwaardigere positie te staan ten opzichte van de bijdrage aan het bereiken van de SVREZL-doelstellingen. Daarnaast zal de toepassing van de criteria in de nieuwe procesboom er voor zorgen dat het (selectief) opleggen van de verplichting tot salderen beantwoord aan de 'rule of reason' van de Europese dienstenrichtlijn (paragraaf 4.7.2).

**Na toepassing van drempels blijft het salderen door de vastgoedprofessionals over**

Wanneer drempelwaarden voor het salderen worden toegepast, houden vooral de vastgoedprofessionals een salderingsverplichting over. Bij de interviews is vastgesteld, dat de vastgoedprofessionals in algemene zin de nut en noodzaak van het salderen inzien, te meer omdat zij aanzienlijke metrages aan nieuw vastgoed in de detailhandels- of de kantorenmarkt willen realiseren. Welke criteria (drempels) precies in de nieuwe procesbomen voor het salderen kunnen worden opgenomen, is een kwestie van latere uitwerking. De winkelbedrijven (waaronder de supermarkten) plegen bijvoorbeeld te opereren in een verdringingsmarkt. Deze partijen zijn vertrouwd met varianten van het salderen elders in het land en zien de redelijkheid er in principe van in. De verhouding van de kosten van het salderen en de totale investeringskosten van deze partijen is ook redelijk. Zij zijn voldoende kapitaalkrchtig om het salderen financieel te dragen. Zij beschikken meestal over de menskracht en financiële middelen om de investeringen in het salderen te kunnen veroorloven.

#### **Casus supermarkten stadion Sittard**

Het bestemmingsplan liet de vestiging van een nieuwe XL servicesupermarkt toe. Nu gaan een servicesupermarkt en een discountsupermarkt de deuren daar openen. Deze twee organisatie leveren allebei een bestaande supermarkt in en worden gezamenlijk kleiner dan de XL servicesupermarkt zou zijn geworden. De servicesupermarkt zorgt verder dat een supermarktbestemming aan de Bremstraat wordt ingetrokken. Deze casus kan worden gezien als een succesvolle toepassing van saldering in een situatie waarbij het bestemmingsplan de vestiging van de beide supermarkten al toeliet. Meer winkelruimte wordt gesaldeerd dan toegevoegd.

Zo heeft de salderingsregeling haar nut bewezen voor initiatieven van bijvoorbeeld de supermarkten. Het salderen is in deze branche doeltreffend en doelmatig. Salderen zorgt er voor dat te

snelle groei van de winkelvoorraad wordt teruggedrongen. De supermarkten kunnen de financiële lasten en de tijdsdruk die verbonden zijn met de voorwaarde van salderen voor bijvoorbeeld grootschalige supermarktvestigingen veroorloven.

Wij menen dat de nieuwe procesbomen voor het salderen zowel van toepassing moeten zijn op uitbreiding als op complete nieuwbouw, net als de bestaande procesbomen in de SVREZL.

De invoering van drempelwaardes om wel of niet te salderen zijn onder meer voor kleinschalige uitbreiding van supermarkten relevant. In de periode 2018-2020 zijn er supermarktcasussen geweest die over kleine uitbreidingen gingen. De salderingsregeling heeft daar soms kwaliteitsverhoging en vernieuwing tegengewerkt. Met de invoering van drempelwaardes wordt in feite afscheid genomen van het salderen bij kleinschalige supermarktuitbreidingen.

#### Overigens: niet meer salderen voor detailhandel en kantoren bij lagere leegstand dan 6%

In de SVREZL is afgesproken, dat er in een subregio niet hoeft te worden gesaldeerd, indien de leegstand in die subregio lager ligt dan 6%. Dit moet blijken uit de monitoring. Uit de monitordata kan worden afgeleid dat dit bijvoorbeeld voor de subregio Maastricht-Heuvelland het geval is. Relevant daarbij is of het om een structurele of een conjunctureel-incidentele situatie gaat. Men wil de besluitvorming niet afhankelijk maken van een ontwikkeling op korte termijn.

**Advies: Voor het geval dat het BORE overweegt om in de toekomst te blijven salderen voor de detailhandel en de kantoren, adviseert Ecorys dat de structurele ontwikkeling van de leegstand hierbij leidend gaat worden. De regel dat een subregio bij een leegstand onder het frictieniveau van 6% is vrijgesteld van salderen blijft gehandhaafd. Daaraan wordt toegevoegd dat, wanneer de leegstand in een subregio in de twee laatste gemonitorde achtereenvolgende jaren lager dan 6% is geweest, de subregio ook voor het lopende jaar en het daaropvolgende jaar van salderen wordt vrijgesteld wordt. Daarbij dient aanvullend te worden overwogen of de leegstand in de subregio in enkele voorafgaande jaren een per saldo dalende of stationaire trend heeft vertoond.**

Het laatste is nodig, omdat als er gedurende twee voorafgaande jaren geen leegstand van minder dan 6% wordt geconstateerd, dit niet zondermeer wil zeggen dat er sprake is van een structurele situatie. Hierbij komt, dat de tweede voorwaarde gevoelig is voor trendbreuk. Zo is in het (eerste) coronajaar 2020 de leegstand niet opgelopen in de branches van de detailhandel die door de crisismaatregelen werden getroffen, maar er kan uitgesteld effect op leegstand in de detailhandel ontstaan, dat mogelijk tijdelijk van aard is.<sup>8</sup> Het optreden van trendbreuken is echter inherent aan het besluit om beleid te baseren op statistische trends.

In de SVREZL staat niet hoe er moet worden omgegaan met de dominantie van zeer grote lege panden, binnen de totale leegstand. Het kan zijn dat de transformatie van een zeer groot winkel- of kantoorpand zo doortelt, dat de leegstand in een subregio ineens onder het frictieniveau komt. Is dit dan voldoende basis voor een vrijstelling van salderen in deze subregio voor twee jaren? Mede daarom adviseert Ecorys om – in het geval dat het BORE beschikt dat toch wordt doorgegaan met salderen – een nieuwe procesboom op te stellen en toe te voegen aan de SVREZL met criteria geeft voor het salderen.

Marktpartijen gaven aan het lastig te vinden om te begrijpen waarom in een subregio van Zuid-Limburg wel moet worden gesaldeerd op de winkel- en kantorenmarkt (> 6% leegstand) terwijl in een andere subregio (met < 6% leegstand) niet gesaldeerd hoeft te worden. In zo'n geval kan het voor een marktpartij aantrekkelijk worden, als alle andere factoren gelijk zijn, om een initiatief te nemen in de subregio waar niet gesaldeerd hoeft te worden. Dit kan bij grenssituaties in het

<sup>8</sup> <https://locatus.com/blog/ondanks-corona-stijgt-winkelleegstand-nauwelijks/>

algemeen niet worden uitgesloten. Het is echter het gevolg van het principe dat in de SVREZL is afgesproken. Dit vergt mogelijk voorlichting naar marktpartijen toe.

### 4.3 Wegbestemmen/veegplannen en voorzienbaarheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische mogelijkheden met betrekking tot het wegbestemmen van ongewenste harde plancapaciteit. Harde plancapaciteit is het aanbod dat in vastgestelde bestemmingsplannen is opgenomen, ook als het feitelijk noch niet is gerealiseerd.

#### Voorzienbaarheid vermindert planschadeclaims bij wegbestemmen

Met het wegbestemmen van bepaalde functies (bijvoorbeeld met veegplannen) kunnen planschadeclaims worden opgeroepen. Door voorzienbaarheid te creëren wordt het planschaderisico beperkt. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert als uitgangspunt dat er sprake is van voorzienbaarheid indien bij het moment van aankoop van vastgoed of van een locatie de kans bestond dat de planologische situatie in ongunstige zin zou veranderen.

Er zijn twee soorten voorzienbaarheid: actieve en passieve risico-aanvaarding. Van actieve risico-aanvaarding is sprake als een redelijk handelend koper bij de aankoop van de locatie rekening moest houden met een nadelige wijziging van het geldende planologisch regime. Van passieve risico-aanvaarding is sprake als een eigenaar weet of moet begrijpen dat er een voor hem nadelige planologische wijziging zit aan te komen, maar toch gedurende een bepaalde periode (de benuttingsperiode) afziet van de benutting van nog niet aangewende planologische mogelijkheden. Er is dan sprake van riskant stilzitten. In de zevende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet is de termijn voor deze benuttingsperiode op 3 jaar gesteld.

Indien de eigenaar, nadat het voornemen tot de beleidswijziging bekend is gemaakt, gedurende de benuttingsperiode geen initiatief neemt of heeft genomen om de bestaande bouw mogelijkheden te benutten, wordt het recht op planschadevergoeding verspeeld en kunnen planschadeclaims als ongegrond worden gezien. Bij schade ten gevolge van een planologische ontwikkeling op het eigen perceel (directe planschade) is van belang in hoeverre benutting van de maximale mogelijkheden van het oude planologische regime rendabel mogelijk zou zijn geweest. Is dat niet het geval dan is er geen sprake van vermogensschade en hoeft er geen planschade vergoed te worden.

#### De SVREZL is een goede basis voor voorzienbaarheid

De meeste juristen veronderstellen dat de voorzienbaarheid wordt 'gecreëerd' door publicaties die aankondigen dat het beleid zal wijzigen in de toekomst. Voorzienbaarheid kan ontleend worden aan een voorbereidingsbesluit, een voorontwerp-bestemmingsplan of een structuurvisie. De SVREZL is een structuurvisie. De SVREZL is nu langer dan 3 jaar vastgesteld door alle gemeenten in Zuid-Limburg. Daarmee lijkt de hierboven aangegeven benuttingsperiode voorbij. De gemeenten hebben deze periode afgewacht, voordat begonnen werd met het daadwerkelijk wegbestemmen. In Parkstad is een subregionaal veegplan in voorbereiding. De Westelijke Mijnstreek heeft een subregionaal veegplan in overweging.

In Zuid-Limburg werd aangenomen dat 3 jaar moest worden gewacht met het daadwerkelijk wegbestemmen op basis van voorzienbaarheid. Dit verbaast ons enigszins. Ecorys heeft bijvoorbeeld in de regio Arnhem-Nijmegen meegemaakt, dat onmiddellijk na het vaststellen van een met de SVREZL vergelijkbare nota werd gestart met het daadwerkelijk wegbestemmen op basis van voorzienbaarheid. Elke eigenaar van locaties waar iets werd wegbestemd, ontving een brief waarin stond dat men nog 3 jaar had om de bestemming te realiseren die zou worden wegbestemd. Misschien is de regio Zuid-Limburg hier aan de voorzichtige kant geweest.

Op grond van andere onderleggers voor voorzienbaarheid elders in het land, stelt Ecorys dat de SVREZL een relatief stevige beleidsmatige verankering is. De SVREZL bevat een goede basis voor beleid dat gericht is op wegbestemmen, zoals: er is te veel winkeloppervlakte; de mogelijkheden om nieuwe winkelruimte toe te voegen moeten worden beperkt en detailhandel en onbenutte detailhandelsbestemming zit op locaties waar dit vanuit een goede ruimtelijke ordening ongewenst is. Toch biedt de SVREZL nog niet voldoende juridische grondslag om planschadeclaims bij het daadwerkelijk wegbestemmen te voorkomen.

#### Effectueren van de voorzienbaarheid voor de wegbestemming

De SVREZL werkt nog niet rechtstreeks door naar iedere burger. De gemeenten moeten het voornemen tot wegbestemmen namelijk publiekrechtelijk verankeren. Deze basis moet worden aangevuld met het in beeld brengen van de feitelijke en juridische situatie van alle gebieden en alle locaties waar een teveel aan een bepaalde functie wordt wegbestemd. De voorzienbaarheid wordt juridisch geëffectueerd met een door bevoegd gezag (niet slechts ambtelijk) geautoriseerd openbaar stuk, waarin de beoogde planologische verandering voldoende **concrete** vorm krijgt. In dit stuk moet de beoogde ontwikkeling zo worden beschreven dat een redelijk denkend en handelend eigenaar van vastgoed of van een locatie kan afleiden dat de beschreven ontwikkeling voor zijn bezit gevolgen kan hebben.

Indien een gemeente wegbestemmen in relatie tot de SVREZL overweegt, moet het bestemmingsplan eerst worden getoetst aan de volgens de SVREZL gewenste ruimtelijke ontwikkeling, dat wil zeggen: welke ongewenste plancapaciteit voor een betreffende functie (detailhandel, kantoren) en die buiten de concentratie- en balansgebieden ligt die afgebakend zijn in de verbeeldingen van de SVREZL, moet worden wegbestemd? Daarvoor is een hierboven bedoeld openbare stuk nodig, dat diverse juridisch-planologische vormen krijgen, waaronder (1) een voorzienbaarheidsclausule in een bestemmingsplan of (2) een veegplan.

#### *(ad 1) Voorzienbaarheidsclausule in bestemmingsplannen*

Op de eerste plaats kan een geschikte voorzienbaarheidsclausule opgenomen worden in nieuwe bestemmingsplannen (c.q. omgevingsplannen). Ook is het mogelijk om door middel van een wijzigingsbesluit op een bestemmingsplan of in een omgevingsvergunning afwijking bestemmingsplan (voor een bepaalde locatie) een geschikte voorzienbaarheidsclausule vast te stellen.

Meerdere gemeenten in Zuid-Limburg hebben al een bepaalde voorzienbaarheidsclausule in bestemmingsplannen opgenomen. Zo is in het bestemmingsplan voor Heerlen-Centrum opgenomen dat na 3 jaar leegstand mogelijk detailhandelstitels kunnen vervallen. In Maastricht wordt in het bestemmingsplan voor de Beatrixhaven gewerkt met een 3-jaarsclausule voor het vervallen van detailhandelsbestemmingen. In Beek is in enkele bestemmingsplannen een uitsterfconstructie opgenomen met betrekking tot detailhandel en kantoren.

**Advies: Het verdient aanbeveling om in de toekomst in zo veel mogelijk bestemmingsplannen (c.q. omgevingsplannen) een geschikte voorzienbaarheidsclausule op te nemen. Dit vermindert de kans op succesvolle planschadeclaims bij het wegbestemmen.**

#### *(ad 2) Veegplan*

Op de tweede plaats kan een veegplan, als concept-bestemmingsplan, ter inzage worden gelegd. Een veegplan is een bijzonder bestemmingsplan, een partiële herziening van één of meer bestemmingsplannen. Omdat het om één facet gaat (het wegbestemmen van bijvoorbeeld detailhandel, kantoren of bedrijfsruimte) kan het een facet-bestemmingsplan worden genoemd. Net zoals bijvoorbeeld een nieuwe Nota Parkeernormen van een gemeente, die als facet-

bestemmingsplan over alle bestemmingsplannen van de gemeente wordt gelegd en die de parkeernormen in de regels van die bestemmingsplannen vervangt.

Nadat het voorontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd, worden in de regel pandeigenaren waarvoor een deel van de voor hun bezit toegelaten bestemming vervalt, aangeschreven. In deze kennisgeving wordt de feitelijke en juridische bestemmingssituatie van hun bezit op dit moment omschreven en ook de voorgenomen beperking van de bestemming volgens het voorontwerp-bestemmingsplan. Daarbij wordt de gelegenheid geboden om bezwaar te maken. De kennisgeving wordt ruim voor de datum waarop de betreffende bestemming gaat vervallen (d.w.z.: de datum waarop het voorontwerp-bestemmingsplan van kracht zal worden) verstuurd. Daarbij wordt ten minste 0,5 jaar als termijn aangehouden (Hekkelman adviseerde dit onlangs aan Parkstad) en ook wel ten minste 1 jaar. In de Omgevingswet wordt dit gecodificeerd tot ten minste 1 jaar.

Een belangrijk aandachtspunt is welke bestemming aan de betreffende locaties wordt toegekend. Bij ruime bestemmingen, zoals de bestemming 'Centrum', kan de detailhandelsfunctie geschrapt worden; er blijven nog voldoende gebruiksmogelijkheden over. Maar voor locaties die specifiek voor detailhandel bestemd zijn, zal nagedacht moeten worden over een passende alternatieve bestemming die in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

**Voorstel: Om de SVREZL zo sterk mogelijk te maken met het oog op voorzienbaarheid bij het wegbestemmen, beveelt Ecorys aan om de SVREZL nauwkeurig door te nemen op 'mag'-bepalingen. Overwogen moet worden of het 'mag' hier en daar vervangen zou kunnen worden door 'dient te' of door 'moet'. Omdat er bij het opstellen van de SVREZL bewust gekozen is voor 'mag', moeten de gevolgen voor de flexibiliteit van het beleid hierbij worden overwogen.**

Eerder is gesteld dat de SVREZL een goede basis voor beleid dat gericht is op wegbestemmen gedegen basis is voor voorzienbaarheid. Is dit niet tegenstrijdig aan het bovenstaande voorstel? Nee, dit is niet het geval omdat het checken op 'mag' en 'moet' bepalingen de voorzienbaarheid alleen degelijker kan maken. Daarom is dit ook door een juridisch adviseur geadviseerd.

De gemeenten willen juist de mag-bepalingen behouden, om flexibiliteit te behouden. Het is aan de gemeenten om te beoordelen of 'mag'-bepalingen inderdaad worden vervangen voor 'moet'-bepalingen. Ecorys adviseert anders.

#### Veegplannen op bovengemeentelijk niveau

Het is ook mogelijk om veegplannen op bovengemeentelijk niveau vast te stellen. Zo'n veegplan krijgt de status van bestemmingsplan; is geldig voor alle vastgestelde bestemmingsplannen in het werkingsgebied en heeft betrekking op specifieke wijziging van of de toevoeging van regels van elk bestemmingsplan die betrekking hebben op het beoogde wegbestemmen.

- Als de provincie een bovengemeentelijk veegplan volgend uit de SVREZL (voor heel Zuid-Limburg, of per subregio) vaststelt, is het belangrijk dat de provincie dan het provinciaal belang goed moet stellen. Bij deze aanpak kan terughoudendheid bestaan om de gemeentelijke autonomie op het vlak van de ruimtelijke ordening te doorkruisen. Een voorbeeld van een veegplan met een provinciaal belang is de beperking van uitbreiding en nieuw-vestiging van geitenhouderij bij woongebieden in Limburg, wegens de Q-koorts.
- Wat die terughoudendheid betreft, is het meestal eenvoudiger als niet de provincie, maar de gemeenten het bovengemeentelijk veegplan (min of meer gelijktijdig) vaststellen. Dit was ook de aanpak bij de vaststelling van de SVREZL. De acties die volgen uit de vaststelling, kunnen dan op (sub-)regionaal niveau worden voorbereid en de uitvoering kan later ook op (sub-)

regionaal niveau worden gecoördineerd. In de regio Parkstad kan dit de aanpak worden. In de regio Arnhem-Nijmegen is zo gewerkt.

- Het is ook mogelijk om regionaal af te spreken dat geen bovengemeentelijk (c.q. subregionaal) veegplan komt, maar dat **elke gemeente zelf** het wegbestemmen gaat oppakken. De gemeente stelt dan een veegplan voor haar hele gebied vast. Inhoudelijk gezien gaat het dan in alle gemeenten over dezelfde regeling.

In de beide laatste gevallen beginnen de gemeenten na de vaststelling van het veegplan met het uitvoeren van uit het veegplan voortkomende acties naar de eigenaren van vastgoed toe. In de regio Arnhem-Nijmegen werden deze acties op regionaal niveau voorbereid (alle eigenaren dezelfde informatiebijeenkomst, alle eigenaren dezelfde kennisgeving, in elke kennisgeving dezelfde terminologie). Ook de antwoorden op de reacties van de eigenaren op de kennisgeving werd op regionaal niveau georganiseerd, waarbij indien nodig expertise werd ingeschakeld.

**Advies: Ecorys adviseert om per subregio te bepalen welke systematiek voor de veegplannen wordt aangehouden. In Parkstad kan bijvoorbeeld gewerkt worden met een bovengemeentelijk veegplan. In de beide andere subregio's is de werkwijze waarbij elke gemeente een eigen veegplan in procedure gaat brengen, volgens een met elkaar afgesproken regeling, wellicht toepasselijker. Daarbij kan gedacht worden aan regionale ondersteuning bij het uitvoeringsproces.**

In de subregio's wordt overwogen om veegplannen op te nemen in een omgevingsplan. Dit is bijvoorbeeld omschreven in het uitvoeringsprogramma detailhandel van Parkstad.

#### 4.4 Inhoudelijk ondersteunende beleidsinstrumenten

In deze paragraaf komen enkele andere beleidsinstrumenten van inhoudelijke aard aan de orde, die aanvullend kunnen zijn ten opzichte van de in de beide voorafgaande paragrafen besproken beleidsinstrumenten salderen en wegbestemmen/veegplannen. Dit zijn: de inzet van transformatiecoaches; het instellen van adviescommissies; stedelijke kavelruil en het eventueel toepassen van een leegstandsverordening.

##### 4.4.1 Inzetten van transformatiecoaches

Verschillende marktpartijen hebben naar voren gebracht dat zij graag zouden zien dat er in elke gemeente transformatiecoaches komen, die (kleine) vastgoedeigenaren bijstaan bij de procedures die zij moeten doorlopen om de transformatie van panden naar een gewenste bestemming mogelijk te maken. Het inzetten van coaches hierbij helpt om de afstand tussen beleid en veld te overbruggen. Er wordt dan een meer persoonlijke, actievere uitvoering gegeven aan het beleid. De coaches gaan met individuele eigenaren aan tafel om maatwerkoplossingen te bespreken. Verder kan op subsidieregelingen op Rijksniveau worden gewezen.<sup>9</sup>

In de gemeente Rotterdam hebben dergelijke transformatiecoaches er toe bijgedragen dat binnen 4 jaren ongeveer 200 winkelpanden op locaties met weinig toekomstperspectief zijn getransformeerd naar woningen. Het Rotterdamse voorbeeld laat zien dat de aanpak met transformatiecoaches kan bijdragen aan een verhoging van de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten van de SVREZL. Amsterdam kent winkelloosden en bedrijvenloosden: medewerkers met een expertise op het

<sup>9</sup> Zoals de Transformatiefaciliteit van BZK en SVn, die gericht is op het ondersteunen van de transformatie naar woningen van bedrijventerreinen en leegstaande winkelpanden. Met name in de eerste fase van de transformatie komen partijen geregeld geld te kort, omdat banken in de planvormingsfase de ontwikkelkosten niet voorfinancieren. Door een lening van de Transformatiefaciliteit kan sneller gestart worden met de (her)ontwikkeling van de locaties. De vastgoedeigenaars moeten rond start bouw, dat is na ongeveer twee jaar tijd, de lening aflossen.

gebied van detailhandel/leisure en kantoren/bedrijfsruimte, die zich vooral richten op het loodsen van marktpartijen door het bos van de gemeentelijke procedures.

Daarbij moet worden aangetekend dat de marktsituatie in Rotterdam en Amsterdam wezenlijk verschilt van die in Zuid-Limburg, waardoor de transformatiemogelijkheden daar talrijker zijn. Dat neemt niet weg dat de persoonlijke benadering kan bijdragen aan succesvolle transformaties en daarmee aan de leefbaarheid.

**Advies: Ecorys adviseert om in de subregio's transformatiecoaches aan te stellen, die (kleine) vastgoedeigenaren bijstaan bij de invulling van concrete transformaties.**

Bedoelt Ecorys met transformatiecoaches de huidige bedrijfscontactfunctionarissen en accountmanagers? Nee, het gaat om andere functies waarbij andere vaardigheden worden verlangd. De functies kunnen wel deels overlappen. In Parkstad worden al specifiek transformatiecoaches geworven en bij andere gemeenten helpen bedrijfscontactfunctionarissen en accountmanagers eigenaren en ondernemers reeds bij hun transformatieplannen. Overlegd kan worden hoe personele capaciteit vrijgemaakt en ingezet kan worden op subregionaal niveau voor de invulling van de taken van de transformatiecoaches.

#### 4.4.2 *Adviescommissies voor detailhandel, kantoren en bedrijventerrein*

In de SVREZL (p. 28, 36 en 44) wordt overwogen om per segment een onafhankelijke adviescommissie op te richten, die adviseert over initiatieven waarover het relevante bestuurlijke overleg op Zuid-Limburgse schaal niet tot een eensluidende beslissing kan komen. Dit impliceert een adviescommissie voor winkels, voor kantoren en voor bedrijventerrein, die bij dilemma's voor het BORE om advies wordt gevraagd. Het BORE is in de jaren 2018-2020 echter steeds tot een besluit gekomen over de initiatieven op Zuid-Limburgse schaal.

**Advies: Omdat het BORE in de afgelopen jaren steeds tot een besluit is kunnen komen over initiatieven op Zuid-Limburgse schaal, is er geen behoefte aan adviescommissies die het BORE zou kunnen raadplegen bij dilemma's. Ecorys adviseert daarom om af te zien van dergelijke commissies.**

Het bovenstaande roept de vraag op of er wel behoefte bestaat aan onafhankelijke adviescommissies op Zuid-Limburgs niveau, die ambtelijk (op beleidsadvies-niveau) geraadpleegd kunnen worden. Dit is bij de sessies vastgesteld. Daarbij werd aangevuld dat het aantal initiatieven in de segmenten voor bedrijventerreinen en kantoren dat door deze commissie(s) besproken zou moeten worden waarschijnlijk te beperkt is.<sup>10</sup>

Voor detailhandel, daarentegen, zijn er voldoende initiatieven die mogelijk besproken zouden kunnen worden door zo'n commissie. In Parkstad Limburg bestaat al een retailcommissie. Deze commissie is sterk voorstander van het inzetten van een adviescommissie bij SVREZL-casuïstiek voor detailhandelsinitiatieven op Zuid-Limburgs niveau en/of op subregionaal niveau. Het moet aan de subregio's overgelaten worden om dergelijke adviescommissies wel of niet in te stellen. Een adviescommissie moet worden ingesteld op het schaalniveau waar de meerwaarde het grootst is.

In het land bestaat een grote variatie aan dit soort adviescommissies, op gemeentelijk, regionaal of provinciaal niveau. Sommige van deze commissies, zoals de adviescommissie detailhandel van de provincie Zuid-Holland, hebben veel aanzien. De commissies bestaan over het algemeen uit

<sup>10</sup> Het gaat dan om initiatieven waarbij bedrijfsontwikkelingen aan de orde zijn boven 5.000 m<sup>2</sup> en kantoren binnen concentratie- en balansgebied groter dan 2.500 m<sup>2</sup> en daarbuiten boven 500 m<sup>2</sup>.

deskundigen en praktijkmensen die niet bij de overheid werken. Bij elk initiatief om zo'n commissie in te stellen komt de vraag welke soorten mensen moeten worden benoemd. Het is maatwerk. Het hangt mede af van de wens om vooral ter zake kundige lokale mensen te benoemen en van de breedte van het werkkterrein van de adviescommissie. Meestal domineren vastgoedmensen. Regionaal bekende ondernemers worden vaak gevraagd. Soms vertegenwoordigers van werknemers en af en toe mensen uit het hoger onderwijs.

Werken met adviescommissies op beleidsadvies-niveau is niet alleen rozengeur en maneschijn. De commissies vergen van de organisaties de nodige tijd, bijvoorbeeld voor het voorbereiden van de agenda en voor de verslaglegging en terugkoppeling. Het verplichte 'station' van de raadpleging van een commissie, in aanloop naar de bestuurlijke besluitvorming kan voor langere afhandelings-tijd, voor extra kosten en zelfs voor irritatie zorgen. De adviezen van de commissies worden soms door de bestuurders ter zijde gelegd.<sup>11</sup> Bij de leden van de commissies bestaat het gevoel dat er te weinig wordt gedaan met de adviezen. Dit kwam ook naar voren tijdens enkele interviews met marktpartijen, die zitting hebben in dergelijke adviescommissies.

**Advies: Gezien de bovenstaande overwegingen stelt Ecorys om de retailcommissie van Parkstad te continueren, maar om geen adviescommissies op beleidsadvies-niveau voor detailhandel voor de beide andere subregio's in te stellen. Er zijn geen subregionale adviescommissies op beleidsadvies-niveau nodig voor bedrijventerreinen en kantoren.**

#### 4.4.3 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is ook een mogelijk ondersteunend beleidsinstrument voor de uitvoering van de SVREZL. Bij stedelijke kavelruil ruilen eigenaren van grond en opstallen van eigendom, om zo tot verbetering te komen. Het instrument komt oorspronkelijk voort uit de agrarische ruilverkaveling.

Stedelijke kavelruil kan een patstelling bij versnipperd eigendom doorbreken, door meerdere panden in een gebied onder te brengen in een vastgoedfonds, zodat belanghebbenden het gebied opnieuw kunnen inrichten en de vastgoedwaarde gaat stijgen. Dit biedt bijvoorbeeld kansen voor aanloopstraten/randgebieden met een bepaalde transformatieopgave, die samen kan gaan met verplaatsingswensen van één of meerdere ondernemers. Stedelijke kavelruil sluit ook aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet met betrekking tot grondbeleid, om meer ruimte voor privaat initiatief te creëren. Het beleidsinstrument stedelijke kavelruil is echter zeer complex. De overheid heeft er, vanuit de uitgangspunten van het beleidsinstrument, weinig vat op.

**Advies: In verband met het uitgangspunt dat de gemeenten weinig vat hebben op de uitvoering van het beleidsinstrument stedelijke kavelruil (het initiatief ligt bij de marktsector), acht Ecorys dit mogelijke beleidsinstrument niet geschikt om in te zetten bij de uitvoering van de SVREZL.**

#### 4.4.4 Leegstandsverordening

De leegstandsverordening is een instrument dat voortkomt uit de Wet kraken & leegstand, die in 2010 is vastgesteld. Leegstandsverordeningen worden vooral toegepast voor leegstaande kantoren en winkelgebieden. Heerlen, Brunssum en Sittard-Geleen hebben bijvoorbeeld een leegstandsverordening. Deze leegstandsverordeningen gelden voor een bepaald werkingsgebied in de gemeente, in deze gevallen voor centrumgebieden en voor bepaalde winkelstraten.

<sup>11</sup> Een voorbeeld is dat GS van de provincie Zuid-Holland een advies van haar (breed gerespecteerde) adviescommissie tegen een nieuwe vestiging van Hornbach aan de zuidrand van Rotterdam-Charlois ter zijde heeft gelegd.



In een leegstandsverordening staat dat een pandeigenaar leegstand binnen 6 maanden moet melden. Na de melding gaat de gemeente in gesprek met de pandeigenaar. Het doel van het gesprek is de mogelijkheden voor verbetering of herontwikkeling en functiewijziging te verkennen. Als zo'n gesprek na melding van leegstand niets oplevert, kan de gemeente een potentiële gebruiker van het leegstaande pand voordragen. Dit vergt van de gemeente dat contact wordt onderhouden met bijvoorbeeld makelaars. De pandeigenaar kan worden verplicht om de voorgedragen gebruiker binnen 3 maanden een overeenkomst aan te bieden. Gedurende deze periode heeft de pandeigenaar de tijd om in een andere huurder te voorzien.

De meeste gemeenten die een leegstandsverordening hanteren, zien deze als een ondersteunend instrument bij algemeen beleid. Het is ondersteunend, maar niet voldoende als oplossingsrichting.

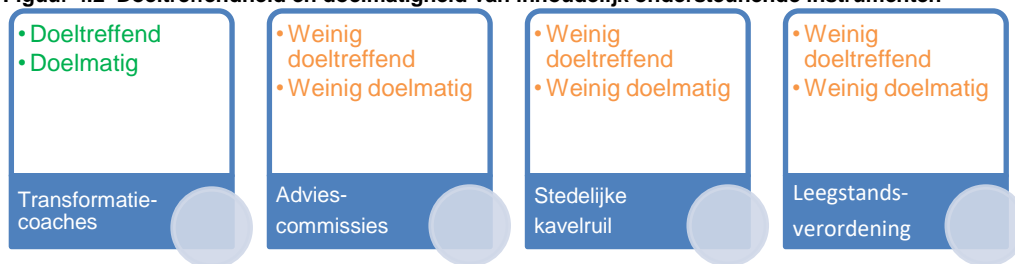
De leegstandsverordening kan goed werken bij een marktsituatie met relatief veel leegstand. De leegstandsverordening werkt beter als het om een relatief klein gebied of een relatief kleine gemeente gaat, waar de interesse van de markt te overzien is. Bij een lage leegstand en een grote interesse op de markt vinden de gemeenten het zelfs een minder geschikt beleidsinstrument, aangezien het vanuit een leegstandverordening de taak van gemeenten is om geschikte partijen voor te dragen, terwijl dit ook zonder tussenkomst van de gemeente al vanuit de markt gebeurt.

**Advies: Voor het bovengemeentelijk niveau (subregio's, Zuid-Limburg) is de leegstandsverordening geen effectief beleidsinstrument. In de subregio Maastricht-Heuvelland is de leegstand zelfs al te laag geworden. Ecorys adviseert om geen leegstandsverordening op subregionaal of regionaal niveau af te kondigen, waarbij werkingsgebieden kunnen worden vastgelegd. Op gemeentelijk niveau kan altijd beoordeeld worden om een leegstandsverordening vast te stellen of aan te passen, indien dat als nodig en gewenst wordt gezien.**

#### 4.4.5 Conclusies voor de inhoudelijk ondersteunende beleidsinstrumenten

In deze paragraaf kwamen vier beleidsinstrumenten aan de orde, die mogelijk inhoudend ondersteunend kunnen zijn aan de beide beleidsinstrumenten salderen (paragraaf 4.2) en wegbestemmen/ veegplan (paragraaf 4.3).

**Figuur 4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van inhoudelijk ondersteunende instrumenten**



Bron: Ecorys

In de bovenstaande figuur wordt de beoordeling van Ecorys samengevat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van activering van deze inhoudelijke instrumenten, in het bijzonder ten behoeve van de uitvoering van de SVREZL. Op grond van de achterliggende overwegingen, komt Ecorys tot de conclusie dat vooral de inzet van transformatiecoaches kan bijdragen aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het SVREZL-beleid in de komende jaren.

## 4.5 Mogelijkheden van juridisch-planologische titels

Te veel harde plancapaciteit ook worden teruggebracht door (ongebruikte) planologische titels, waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat realisatie niet gewenst wordt, in te trekken of weg te bestemmen.

### 4.5.1 Tijdelijke vergunningen

In Zuid-Limburg wordt gewerkt met tijdelijke vergunningen voor commercieel vastgoed. Het gaat dus niet om een mogelijk nieuw in te zetten beleidsinstrument. Tijdelijke vergunningen (onthefving ander gebruik) kunnen handig zijn om een bepaalde periode te overbruggen, in afwachting van een definitieve, gewenste situatie die min of meer in zicht is. De volgende casussen zijn daarvoorbeelden van.

#### **Casus Maastricht herontwikkeling fabriek**

De gemeente werkt aan een herinvulling van het terrein van een voormalige fabriek. Er werd ingestemd met het tijdelijk verhuren van solitaire kleine kantoor- en bedrijfsunits in een ondergeschikt deel van het hoofdkantoor voor maximaal 10 jaar. De definitieve bestemming voor dit bedrijvenpark is namelijk nog niet bekend en kan zowel een regulier bedrijventerrein, maar ook bijvoorbeeld een toeristisch gebied worden of een combinatie van beiden. Op deze manier wordt dit leegstaand vastgoed tijdens de overgangperiode ingevuld met passende activiteiten.

Bij tijdelijke vergunningen gaat het om maatwerk, waarbij de voorwaarden strikt moeten worden omschreven in de vergunning. De kans is vrij groot dat als het einde van de termijn van de vergunning nadert, de beoogde definitieve bestemming nog niet gereed is of inmiddels onhaalbaar is gebleken. Verlenging van de tijdelijke vergunning zal dan worden overwogen.

#### **Casus tijdelijke vergunning supermarkt Oirsbeek**

Een discountsupermarkt heeft haar winkel in het balansgebied van Schinnen kunnen verplaatsen naar een perifere locatie ten noorden van Oirsbeek op basis van een tijdelijke vergunning, voor 5 jaar. In deze 5 jaar moest deze supermarkt zoeken naar een eindlocatie, die paste binnen de POL-kaders. De discountsupermarkt wil deze vestiging verplaatsen naar een nieuw aan te wijzen balansgebied in de gemeente Beekdaelen. Met deze ontwikkeling zijn meerdere jaren gemoeid. De discountsupermarkt heeft verzocht om een verlenging van de tijdelijke vergunning, welke inmiddels - na een positief advies en met een aantal voorwaarden van het BORE – door de gemeente is verleend. De discountsupermarkt, de gemeente Beekdaelen en Stadsregio Parkstad spannen zich gezamenlijk in om tot een definitieve locatie te komen.

**Advies: Tijdelijke vergunningen moeten, binnen het kader van het SVREZL, een uitzondering blijven en alleen aangewend worden als de tijdelijkheid van het gebruik goed gedefinieerd is en in lijn met de beleidsdoelstellingen van de SVREZL.**

Mits gewenst en er aan de voorwaarden voldaan wordt, kunnen tijdelijke vergunningen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de SVREZL.

#### 4.5.2 Toekomstige bestemming bij transformatie planologisch mogelijk maken

Enkele marktpartijen en deelnemers aan de werksessies hebben er op gewezen dat, door de grote nadruk die in de SVREZL wordt gelegd op krachtige beleidsinstrumenten om het overschot in de markt te verminderen, het element van bestraffen krachtiger is geworden dan het element van beloning. Bereidheid van de gemeente om bepaalde bestemmingen planologisch mogelijk te maken, kan helpen bij de uitvoering van transformaties. Deze juridisch-planologische mogelijkheid is een beleidsinstrument op gemeentelijke schaal en niet bruikbaar op de schaal van de subregio.

**Advies: Het regelen van gewenste bestemmingen bij transformaties is een zaak van de gemeente. Daarom ligt er voor dit juridisch-planologische instrument geen taak in relatie tot de uitvoering van het SVREZL-beleid op subregionaal of regionaal niveau.**

#### 4.5.3 Compensabele ontwikkelingsrechten (salderingsbank)

Voorwaarde voor een betrouwbare werking van het instrument compensabel ontwikkelingsrecht is, dat er een database wordt bijgehouden met daarin de omvang van de plancapaciteit die uit de markt wordt gehaald door marktpartijen en door de overheid. Er zijn marktpartijen die (voor Zuid-Limburg en voor de rest van Nederland) bijhouden hoeveel oppervlakte zij uit de markt halen met bepaalde bestemmingen, waarbij zij voornemens zijn om deze oppervlakte in de toekomst op onbekende locaties weer in de lokale markt te gaan zetten.

Het is daarnaast in principe mogelijk dat de gemeenten meer (onbenutte) plancapaciteit uit de markt gaan halen dan nodig is om de subregio onder de kritische drempel van 6% leegstand te laten komen, bijvoorbeeld met de veegplannen. In dit geval zou door de overheid overwogen kunnen worden om het te veel aan uit te markt gehaalde plancapaciteit tegen bepaalde voorwaarden (waaronder bijvoorbeeld een prijs, zoals bij een parkeerfonds) te gaan gunnen aan marktpartijen. Die marktpartijen kunnen dan nieuwe vloeroppervlakte met een bepaalde bestemming op een geschikt tijdstip in de toekomst gaan realiseren, zonder bijvoorbeeld dan te salderen.

Het, met terugwerkende kracht, opbouwen van tegoeden aan ontwikkelingsrechten, hetzij door marktpartijen hetzij door de overheid, is bewust niet geregeld in de SVREZL. In andere ruimtelijk-economische contexten wordt dit wel gedaan, bijvoorbeeld 'air rights' in gebieden waar hoogbouw kan worden gerealiseerd.<sup>12</sup> Het grondidee van compensabele ontwikkelingsrechten staat echter op gespannen voet met het algemene principe van de SVREZL om het zo veel mogelijk plancapaciteit definitief uit de markt te halen. Er is overaanbod op locaties buiten de hoofdstructuren en dit aanbod moet uit de markt worden gehaald. Het is dan onmogelijk om te motiveren om een deel van dit historische aanbod dan later weer terug te brengen op de markt, tegen bepaalde voorwaarden. Elk nieuw initiatief zal weer moeten voldoen aan de criteria en het beleid van de SVREZL.

**Advies: Ecorys adviseert om niet te gaan werken met compensabele ontwikkelingsrechten, bij de uitvoering van het SVREZL-beleid, zowel op gemeentelijk als op subregionaal en regionaal niveau.**

#### 4.5.4 Conclusies voor de inhoudelijk ondersteunende beleidsinstrumenten

In deze paragraaf kwamen vier beleidsinstrumenten aan de orde, die mogelijk inhoudend ondersteunend kunnen zijn aan de beide beleidsinstrumenten salderen (paragraaf 4.2) en wegbestemmen/ veegplan (paragraaf 4.3).

<sup>12</sup> <https://www.masterclass.com/articles/air-rights-guide>

**Figuur 4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid juridisch-planologische titels**



Bron: Ecorys

In de bovenstaande figuur wordt de beoordeling van Ecorys samengevat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van activering van juridisch-planologische titels, in het bijzonder ten behoeve van de uitvoering van de SVREZL. Op grond van de achterliggende overwegingen, komt Ecorys tot de conclusie dat vooral de inzet van tijdelijke vergunningen kan blijven bijdragen aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het SVREZL-beleid in de komende jaren.

## 4.6 Mogelijke ondersteunende financiële beleidsinstrumenten

Naast inhoudelijke beleidsinstrumenten (paragraaf 4.4) en juridisch-planologische beleidsinstrumenten (paragraaf 4.5), zijn er ook financiële beleidsinstrumenten die mogelijk ondersteunend zouden kunnen zijn aan de beleidsinstrumenten salderen en wegbestemmen/veegplan, voor het behalen van de SVREZL-doelstellingen.

### 4.6.1 Stimuleringsregelingen winkelclusters

In verschillende gemeenten, waaronder Heerlen, Kerkrade en Landgraaf zijn stimuleringsregelingen van kracht in winkelclusters. Met deze regelingen wordt beoogd om de winkelclusters te versterken, de leegstand terug te dringen en duurzaam ondernemerschap te stimuleren. Hiertoe wordt onder voorwaarden eenmalig een subsidiebedrag aan ondernemers uitbetaald.

De bestaande regelingen in Parkstad verschillen van elkaar, onder meer naar doelstelling, de (maximale) hoogte van het subsidiebedrag, het toepassingsgebied (bv. het concentratie- of balansgebied en/of een transitiegebied zoals een aanloopstraat), de in aanmerking komende functies (detailhandel, horeca, maatschappelijk, dienstverlening) en de wijze van uitkering. Deze stimuleringsregelingen kunnen een belangrijke rol spelen bij het realiseren van de SVREZL-doelstellingen.

**Advies: De ervaringen uit de praktijk van de stimuleringsregelingen voor winkelclusters in Parkstad en elders in Zuid-Limburg kunnen worden gebruikt om na te gaan welke stimuleringsregeling(en) geschikt zijn in de andere subregio's of in geheel Zuid-Limburg.**

### 4.6.2 Regionaal of subregionaal sloopfonds (= transformatiefonds)

Het idee van een sloopfonds of transformatiefonds, op gemeentelijk of op bovengemeentelijk (wellicht regionaal) niveau, is dat zo'n fonds financieel kan bijdragen aan het transformeren van problematische winkel- en kantoorpanden.

De financiële voeding van een transformatiefonds voor commercieel vastgoed is meestal fiscaal van karakter. Het kan gaan om een opslag op de OZB. Deze opslag is meestal zo klein, dat eigenaren en huurders er geen erg in hebben dat ze deze opslag betalen. De opslag wordt meestal

opgelegd aan eigenaren en huurders van niet-wonen vastgoed. Zoals ook bijvoorbeeld gebeurt voor ondernemingsfondsen. Dat is een keuze. Het betekent bijvoorbeeld dat ook kerken en verenigingen met eigen accommodatie de opslag betalen. Als besloten wordt om een transformatiefonds op te richten, zal elke gemeente daarbij haar eigen mogelijkheden en wensen naar voren kunnen brengen, ook ten aanzien van de financiële voeding van zo'n fonds.

Deze inkomsten stellen de gemeenten dan in staat om 50% cofinanciering op te halen bij het Rijk of de provincie. Deze cofinanciering kan wezenlijk zijn om transformaties door met name kleinere marktpartijen financieel haalbaar te maken, door financiële steun ter beschikking te stellen voor de transformatie. Ook voor een transformatie- of sloopfonds geldt (net zoals voor leegstandsverordeningen) dat het instrument van kracht kan worden voor specifieke werkingsgebieden, in één of meer gemeenten.

Tijdens de interviews is er door meerdere vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen een lans gebroken voor zo'n fonds op subregionaal of regionaal niveau. Daarbij werd onder meer naar voren gebracht, dat door het fonds beleidsmatig gewenste transformaties financieel haalbaar kan maken (juist voor kleinere ondernemers) en de realisatie van de transformaties kan versnellen.

Tijdens de sessies en bijeenkomsten op beleidsadvies-niveau en tijdens bijeenkomsten van het BORE werd ook spontaan begonnen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van zo'n fonds. Als een bestemming vervalt voor een leegstand pand, is het probleem nog niet opgelost: het pand staat nog leeg. De vraag is of het pand geschikt is voor andere potentiële functies, zoals wonen. De restwaarde (inbrengwaarde) van het pand is vaak een probleem voor het transformeren. De steun vanuit het fonds moet een bijdrage kunnen leveren aan het dekken van een 'onrendabele top', om zo bijvoorbeeld functies mogelijk te maken met relatief weinig vastgoedopbrengst.

Een transformatiefonds maakt het mogelijk voor de overheid om de private partijen daadwerkelijk financieel te gaan ondersteunen bij transformaties, naast de inhoudelijke support door coaches. Het idee aan overheidszijde is om het fonds in te zetten om problematische panden te slopen voordat er initiatieven van marktpartijen spelen. De gebouwen worden gekocht en gesloopt met geld van het fonds. Na openbare aanbesteding wordt nieuwbouw gerealiseerd. Op de bedrijventerreinen is er vanuit de markt interesse om 'brownfields' te transformeren. Daar zou het fonds ook van belang kunnen worden. Een (professionele) governance van het fonds moet het gebruik van de gelden voor andere, niet vanuit de SVREZL gewenste doelen, voorkomen.

**Advies: Ecorys adviseert om de haalbaarheid van de opzet van een regionaal of subregionaal transformatie- of sloopfonds te gaan onderzoeken. Zo'n fonds kan de daadwerkelijke uitvoering van (kleinere) transformaties die beleidsmatig worden gewenst, mogelijk maken en versnellen. Het fonds wordt regionaal (of subregionaal) georganiseerd, maar de werkingssfeer wordt lokaal van karakter.**

#### 4.6.3 Value capturing en tax increment financing

Value capturing heeft betrekking op het door de overheid afromen van waardevermeerdering van vastgoed, die ontstaat door veranderingen die door anderen dan de initiatiefnemer zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld door een gemeente die investeert in de veiligheid van een bedrijventerrein. Tax increment financing gaat er van uit dat de vastgoedwaarde in een specifiek gebied gaat stijgen door bepaalde investeringen van een gemeente. De extra OZB-inkomsten die daarvan het gevolg zijn, worden gebruikt om de gemeentelijke investeringen in dat gebied te betalen. Omdat het moeilijk is om af te leiden welke verandering precies heeft geleid tot welk effect op de waarde van vastgoed (denk aan de complicaties die zijn ervaren bij baatbelasting) is het vrijwel ondoenlijk om deze financiële beleidsinstrumenten op te zetten in Nederland.

**Advies: Omdat het schier onmogelijk is om een directe relatie aan te tonen tussen specifieke maatregelen van de overheid die voortvloeien uit het SVREZL-beleid en concrete waardecreëring van vastgoed in een bepaald gebied, zijn value capturing en tax increment financing niet geschikt als ondersteunend beleidsinstrument voor de uitvoering van het SVREZL-beleid.**

#### 4.6.4 Gemeentelijke garantstelling

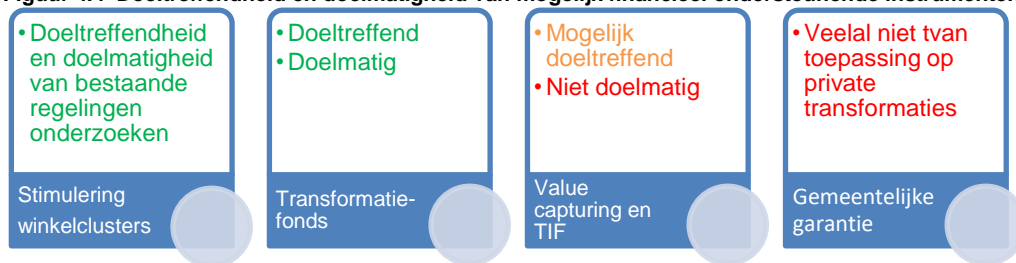
Indien een gemeente garant staat voor een investering, kan de initiatiefnemer de investering goedkoper financieren. Dit kan de financiële haalbaarheid van transformaties vergroten. Elke gemeente heeft haar eigen regels voor het verstrekken van gemeentegaranties. Deze regels zijn meestal zodanig, dat er geen garantie kan worden gegeven voor transformaties van private aard, onder meer vanuit de overweging van staatssteun. Bovendien zijn de mogelijkheden van gemeenten om garant te staan beperkt, in verband met de eisen voor het weerstandsvermogen van de gemeentelijke exploitatie.

**Advies: De regels die gemeenten stellen aan garantstelling lenen zich niet voor private transformaties, een van de deeldoelstellingen van het SVREZL-beleid. Daarom is dit mogelijke financiële instrument niet doelmatig in relatie tot het SVREZL-beleid.**

#### 4.6.5 Conclusies voor de mogelijk financieel ondersteunende beleidsinstrumenten

In deze paragraaf kwamen vier beleidsinstrumenten aan de orde, die mogelijk financieel ondersteunend kunnen zijn aan de beleidsinstrumenten salderen (paragraaf 4.2) en wegbestemmen/veegplan (paragraaf 4.3), transformatiecoaches (paragraaf 4.1.1) en tijdelijke vergunningen (paragraaf 4.5.1).

**Figuur 4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van mogelijk financieel ondersteunende instrumenten**



Bron: Ecorys

In de bovenstaande figuur wordt de beoordeling van Ecorys samengevat van de doeltreffendheid en doelmatigheid van activering van deze mogelijk financieel ondersteunende instrumenten, in het bijzonder ten behoeve van de uitvoering van de SVREZL. Op grond van de achterliggende overwegingen, komt Ecorys tot de conclusie dat vooral stimuleringsregelingen voor winkelclusters en een transformatiefonds/sloopfonds kunnen bijdragen aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het SVREZL-beleid in de komende jaren.

## 4.7 Verwante beleidsvelden en beleidsmatige ontwikkelingen

Deze paragraaf gaat in op aan de SVREZL verwante beleidsvelden (te weten de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg en de Visie Vrijtijdseconomie) en op wat relevante beleidsmatige ontwikkelingen (Europese Dienstenrichtlijn; overgang naar de Omgevingswet) betekenen voor het SVREZL-beleid.

#### 4.7.1 *Verwante sectorale visies Structuurvisie Wonen en Visie Vrijtijdseconomie*

De SVREZL hangt nauw samen met de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg en de Visie Vrijtijdseconomie Zuid-Limburg. De Zuid-Limburgse gemeenten streven daarmee naar een zoveel mogelijk ontkokerde en integrale regionale structuur. De drie structuurvisies zijn echter juist sectoraal opgesteld. De structuurvisies kunnen zorgen voor overlappende of zelfs conflicterende ruimteclaims en beleidsinstrumenten. In de Structuurvisie Wonen werd bijvoorbeeld een bepaalde compensatiemaatregel toegepast<sup>13</sup> die mogelijk overlapt met de salderingsregels in de SVREZL

Anderzijds versterken de structuurvisies elkaar. Op sommige locaties wil de overheid bijvoorbeeld voorkomen dat panden voor bepaalde bestemmingen worden gerealiseerd, zoals supermarkten of woningen op bedrijventerreinen. Er kan sprake zijn van een project met een programma dat meerdere beleidsvelden omvat: naast detailhandel bijvoorbeeld ook toerisme en ambacht, waardoor meer structuurvisies relevant kunnen zijn en een mogelijk verschil in inzicht ontstaat over wat een gewenste functie is. Aan de andere kant kunnen de verwante beleidsvelden elkaar versterken, bijvoorbeeld in de zoektocht naar mogelijkheden voor transformatie van leegstaand vastgoed.

In principe sluiten de inhoud, doelstellingen en beleidskaders van de drie structuurvisies op elkaar aan. Deze structuurvisies zijn een uitwerking van het provinciale omgevingsbeleid in 2014 en zullen worden bestendigd bij de nieuwe Provinciale Omgevingsvisie (POVI 2020). Het doel hiervan is een zo integraal mogelijke beleidsaanpak.

#### 4.7.2 *Dienstenrichtlijn*

Wij hebben deze paragraaf over de relatie van de Dienstenrichtlijn en de SVREZL gebaseerd op eigen expertise die is getoetst aan juridisch advies dat ons door gemeenten specifiek in relatie tot de SVREZL is aangereikt, zoals van Hekkelman. In de tekst en de voetnoten worden relevante bronnen vermeld.

De Europese Dienstenrichtlijn gaat uit van vrijheid van vestiging van dienstverleners. Beperking van die vrijheid van vestiging is verboden.<sup>14</sup> Nederland heeft de Dienstenrichtlijn vastgelegd in de Dienstenwet. Zo nu en dan beroepen marktpartijen zich op de Dienstenrichtlijn, om besluiten van gemeenten op basis van de SVREZL aan te vechten. Daaruit volgt de vraag: biedt de SVREZL voldoende juridische basis?

De Dienstenrichtlijn verbindt voorwaarden aan het opnemen van vestigingsbeperkingen in ruimtelijke plannen ten aanzien van dienstverleners, waaronder detailhandel. Deze voorwaarden worden aangeduid als een 'rule of reason'. Dit houdt in dat de beperking van de vrijheid van vestiging van detailhandel door de overheid moet worden gerechtvaardigd door te toetsen of wordt voldaan aan de volgende vier voorwaarden:

- Er is geen discriminatie van bedrijven toegestaan (bijvoorbeeld: geen onderscheid naar nationaliteit van de hoofdvestiging van internationale detailhandelsbedrijven);
- Er moet sprake zijn van een dwingende eis van algemeen belang; daaronder verstaat de Europese Commissie bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en milieubescherming; het belang van een goede ruimtelijke ordening is ook erkend en daarmee ook de centrale doelstellingen van de SVREZL;

<sup>13</sup> Nieuwe woningen zijn alleen mogelijk met direct gekoppelde sloop of onttrekking van bestaande woningen

<sup>14</sup> <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/welke-diensten-vallen-onder-de-reikwijdte-van-de-dienstenrichtlijn/>

- De beperkingen moeten bijdragen aan het bereiken van vanuit deze dwingende eis van algemeen belang nagestreefde doelen (doeltreffendheid, doelmatigheid);
- De beperkingen mogen niet verder dan noodzakelijk gaan (evenredigheid).

In Nederland wordt de dienstenrichtlijn door marktpartijen vooral aangehaald in procedures naar aanleiding van publiekrechtelijke beperkingen van de branchering van de detailhandel.<sup>15</sup> De overheid (hier: de gemeente) moet toetsen in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden van de 'rule of reason'. Een gemeente in Zuid-Limburg moet zich bij een procedure over een besluit dat over het al dan niet toelaten van een vorm van detailhandel beroepen op de SVREZL, maar ook op haar eigen ruimtelijke plannen en op een (cijfermatige) nadere onderbouwing vanuit met name de derde en vierde voorwaarde van de 'rule of reason'. De SVREZL biedt wat dat laatste betreft onvoldoende grondslag.

Naar aanleiding van een besluit over de planologische toelaatbaarheid van een elektrowarenhuis op de thematische woonboulevard Gardenz, heeft de gemeente Sittard-Geleen ruimtelijk-juridisch advies gevraagd over de juridische hardheid van de SVREZL vanuit het oogpunt van de Dienstenrichtlijn. In het volgende kader wordt dit advies samengevat.

#### Casus elektrowarenhuis Gardenz Sittard/Geleen

Uit de Dienstenrichtlijn volgt dat bij het planologisch mogelijk maken van detailhandel en het daarbij uitsluiten van een bepaalde branche (i.c. bruin- en witgoed) aan het evenredigheidsbeginsel moet worden voldaan. Daarvoor moet aan de hand van deskundig onderzoek aannemelijk worden gemaakt dat de brancheringsregeling geschikt en effectief is om de leefbaarheid van een centrum te behouden en leegstand in binnenstedelijke gebied te voorkomen. Hekkelman Advocaten oordeelde dat dergelijk onderzoek niet aan de SVREZL ten grondslag ligt. Om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, moet een besluit aangaande brancheringsbeperking van de detailhandel, dat (mede) op de SVREZL wordt gebaseerd, daarom worden vergezeld van een nadere onderbouwing.

Vanwege het wegbestemmen van een detailhandelsfunctie bestaat er in beginsel een aanspraak op tegemoetkoming in planschade, tenzij er sprake is van voorzienbaarheid of een rendabele exploitatie van de detailhandelsfunctie niet mogelijk is. Mede daarom adviseerde Hekkelman de subregio Parkstad om (zowel in geval van detailhandel als in geval van kantoren) om in de plantoelichting van een voorontwerp-bestedingsplan aandacht te besteden aan de Dienstenrichtlijn. Uit het advies van de jurist volgen de volgende constatering:

1. Voor **bestemmingsplannen** die door de overheid worden voorbereid volstaat een verwijzing naar de SVREZL niet als onderbouwing voor een brancheringsregeling. In de SVREZL is de branchering namelijk onvoldoende uitgewerkt, om de evenredigheid van een brancheringsregeling aan te tonen.
2. Bij een **weigeringsbesluit** in het geval van verzoeken voor planologische medewerking van derden ligt dit anders. Hierbij kan worden volstaan met een verwijzing naar de SVREZL.

In het tweede geval is het aan de initiatiefnemer om te onderbouwen waarom de brancheringsbeperking in strijd is met artikel 15 derde lid van de Dienstenrichtlijn. In reactie daarop kan de gemeente in een weigeringsbesluit volstaan met een eenvoudige motivering, waarbij het aanbeveling verdient om de SVREZL op onderdelen te verduidelijken. Een derde partij kan op haar beurt weer in beroep gaan tegen een weigeringsbesluit op grond van de richtlijn. Als deze partij daarbij onderbouwt waarom de brancheringsregeling niet evenredig is, dan is het aan de gemeente om dit te weerleggen met een nadere onderbouwing aan de hand van onderzoek en een motivering die past binnen de kaders van de SVREZL en die voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

<sup>15</sup> Daarnaast komt de richtlijn vaak terug bij bezwaren naar aanleiding van schaarse vergunningen voor diensten.



### Casus discountsupermarkt Kerkrade-West

een discountsupermarkt wilde een vestiging in Kerkrade-West verplaatsen. De bestemming van het beoogde pand moest veranderen. Het college van B&W werkte daar niet aan mee. De supermarkt tekende vervolgens beroep aan bij de rechtbank Limburg. De zaak ging over de vraag of de weigering in strijd was met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. De rechtbank stelde vast dat de supermarkt geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zienswijzen tegen het ontwerp-bestemmingsplan naar voren te brengen en geen beroep heeft ingesteld tegen het toen onherroepelijk geworden plan. Een toetsing of de weigering in strijd was met de richtlijn, was toen niet meer aan de orde.

Volgens de Afdeling van de Raad van State mag een college bij deze onderbouwing verwijzen naar de toelichting bij het ruimtelijk plan. Als daarin geen motivering staat waarom de planregel in overeenstemming wordt geacht met de Dienstenrichtlijn, moet het college een nadere onderbouwing geven voor de in de planregels opgenomen brancheringsbeperking.<sup>16</sup>

**Advies: Ecorys beveelt aan om besluiten van een gemeente over het niet toelaten van detailhandel (of kantoren), waarbij een burger een beroep doet op de Dienstenrichtlijn, te laten vergezellen van een (cijfermatige) onderbouwing vanuit met name de derde voorwaarde (doeltreffendheid en doelmatigheid) en de vierde voorwaarde (evenredigheid) van de 'rule of reason'.<sup>17</sup>**

In de periode van de totstandkoming van de SVREZL is er voor gekozen om de cijfermatige onderbouwingen niet mee te laten vaststellen. Deze onderbouwingen waren er wel. Omdat deze niet zijn gepubliceerd is er geen lacune ontstaan. De Raad van State heeft immers uitgesproken dat alle cijfers waar onderbouwingen op gebaseerd zijn niet ouder dan 2 jaar mogen zijn. Er moet derhalve een nieuwe cijfermatige onderbouwing worden opgesteld. Het beste is om dat per casus te doen, op basis van de vraag- en aanbodverhoudingen in het voor de casus relevante verzorgingsgebied.

### Casus opticiens Tunnelstraat Sittard

Sedert 2012 is in dit pand een filiaal van een opticiensbedrijf gevestigd. De eiseres heeft het pand in 2017 in verhuurde staat gekocht. Het gebruik van het pand is in strijd met de regels van het bestemmingsplan (horecabestemming). Ter legalisatie van het gebruik heeft de eigenaar een omgevingsvergunning aangevraagd. De gemeente weigerde dit, omdat het gebruik in strijd is met de SVREZL: het gebruik is op deze locatie, buiten een concentratiegebied of balansgebied, niet mogelijk. Met de aanwijzing van concentratie- en balansgebieden heeft de gemeente volgens de rechter bijgedragen aan de verhoging van de leefbaarheid (de doelmatigheidstoets). Verweerder heeft echter onvoldoende gemotiveerd waarom niet op grond van artikel 4:84 Awb van de structuurvisie is afgeweken en het beroep werd daarom gegrond verklaard.

In een geval als de bovenstaande casus geldt dat, indien de planregel in het ruimtelijk plan onherroepelijk is, de weigering van de aanvraag op die onherroepelijke planregel is gebaseerd. In een procedure over de geweigerde omgevingsvergunning kan de Afdeling de planregel alleen onverbindend verklaren of buiten toepassing laten, als sprake is van evidente strijd met de Dienstenrichtlijn (het zogenaamde evidentie-criterium). Voor een dergelijke evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich leent voor toetsing bij wijze van exceptie.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBLIM:2021:1723>

<sup>17</sup> Maastricht heeft bij de bestemmingsplannen 'Reparatie- en actualisatie Maastricht Zuidoost' en 'Retailpark Belvédère' het verwijt gekregen branchebeperkende maatregelen in strijd met de Dienstenrichtlijn op te leggen. Beide bestemmingsplannen bleven in stand bij de Afdeling van de Raad van State. Overigens heeft de gemeente Maastricht hierbij niet de SVREZL gebruikt, maar haar eigen detailhandelsbeleid en daarbij extra cijfermatig onderzoek aangeleverd.

<sup>18</sup> Indien in een procedure wordt aangevoerd dat een regel in een bestemmingsplan in strijd is met een hogere regeling, bijvoorbeeld de SVREZL, zal de Raad van State een exceptieve toetsing aan de dienstenrichtlijn doen. Als de planregel in strijd met de hogere regeling wordt bevonden, wordt de planregel onverbindend geacht of buiten toepassing gelaten.

In de 'Handreiking Dienstenrichtlijn en Ruimtelijke Ordening' is uitgewerkt hoe overheden kunnen toetsen of hun ruimtelijke plannen in lijn zijn met de Europese Dienstenrichtlijn.<sup>19</sup>

#### SVREZL doornemen op 'mag' en 'moet' bepalingen

Hekkelman heeft de gemeente Sittard-Geleen bij een casus over de Europese Dienstenrichtlijn geadviseerd, dat in het geval dat een derde partij bezwaar maakt tegen een weigeringsbesluit en dat onderbouwt met de Dienstenrichtlijn, deze partij moet toetsen of deze partij al dan niet aan de voorwaarden van de 'rule of reason' voldoet. Zo'n partij zal bij het opbouwen van de toetsing wijzen op eventuele tegenstrijdigheid en onduidelijkheid in de SVREZL ('mag', 'moet', 'mag niet'). De SVREZL moet hierop worden nagezien.

**Advies: In paragraaf 4.3 heeft Ecorys aanbevolen om de SVREZL nauwkeurig door te nemen op 'mag'-bepalingen en te overwegen of het 'mag' hier en daar vervangen zou moeten worden door 'dient te' of door 'moet', dit in verband met de voorzienbaarheid. Dit kan ook worden overwogen in verband met beroepen op de Dienstenrichtlijn.**

#### 4.7.3 De Omgevingswet en de SVREZL

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is (laatstelijk) uitgesteld tot 1 juli 2022. De overgang naar de Omgevingswet is gericht op samenvoeging van 26 wetten op het gebied van de omgeving en het fysieke domein. Het doel is om alle regels voor de omgeving voor iedereen inzichtelijk te krijgen; om de kwaliteit van de leefomgeving te bewaken; om ruimte te bieden voor lokaal maatwerk en om als overheid, burger en marktsector sneller te kunnen acteren.

De SVREZL is zoveel mogelijk passend binnen de regels van de Omgevingswet opgesteld, in zoverre deze al bekend waren ten tijde van de bestuurlijke vaststelling van de SVREZL. Waar relevant en bekend, staat in de voetnoten van de SVREZL hoe de invulling van regels onder de toekomstige Omgevingswet kon gaan plaatsvinden.

De samenvoeging van de wetten in de Omgevingswet betekent dat iedere overheidslaag slechts één gebiedsdekkende omgevingsvisie mag hebben en geen afzonderlijke structuurvisies meer. Aangezien een regio geen formele overheidslaag betreft, kan er onder de Omgevingswet geen sprake meer zijn van een structuurvisie op regionaal niveau. Omdat de SVREZL door alle gemeenten in de regio Zuid-Limburg werd vastgesteld, heeft deze beperking geen invloed op de kracht van de SVREZL.

Verder is relevant dat de omgevingsvisie (vroeger: structuurvisie) en het omgevingsplan (vroeger: bestemmingsplan) dynamische documenten worden, die aangepast kunnen worden op het moment dat het nodig is. Er is dus geen verplichte actualisatie na 10 jaar, maar het beleid kan na de vaststelling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan doorlopend worden aangepast. Hierbij dient men zich te realiseren dat wijzigingen in regels van het omgevingsplan tot nadeelcompensatie (planschade) kunnen leiden. Verder moet voor elke wijziging een procedure worden doorlopen die vergelijkbaar is met de huidige procedure voor een bestemmingsplan.<sup>20</sup>

#### Het meervoudig borgen van de SVREZL in de beleidsinstrumenten van de Omgevingswet

Dit maakt het relevant om te bepalen hoe de juridische 'hardheid' van de regionale structuurvisie SVREZL door de invoering van de Omgevingswet kan worden bevestigd en versterkt.

<sup>19</sup> [https://retailand.nl/app/uploads/2019/10/Handreiking\\_Dienstenrichtlijn-en-Ruimtelijke-ordening\\_oktober2019.pdf](https://retailand.nl/app/uploads/2019/10/Handreiking_Dienstenrichtlijn-en-Ruimtelijke-ordening_oktober2019.pdf)

<sup>20</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/procedure-voor-het-wijzigen-van-een-omgevingsplan/>

**Advies: Ecorys adviseert met betrekking tot de SVREZL de volgende maatregelen in verband met de voorgenomen inwerkingstelling van de Omgevingswet.**

- Let er op dat in de gemeentelijke omgevingsvisies, in de uitvoeringsprogramma's voor de SVREZL en in de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) duidelijk en onomwonden wordt [verwezen](#) naar de SVREZL. In de Omgevingsvisie Maastricht 2040 is bijvoorbeeld aangegeven dat de SVREZL niet ter discussie wordt gesteld en is verwerkt in de omgevingsvisie. Bij een actualisatie van SVREZL kunnen mogelijk nieuwe accenten worden gekozen, die bij de toekomstige actualisatie van de omgevingsvisie worden meegenomen.
- In de [Provinciale Omgevingsverordening](#) gaan de gezamenlijke afspraken en doelen van de SVREZL gelden als instructieregel voor de Zuid-Limburgse gemeenten in elk omgevingsplan, uiteraard zonder dat deze van kracht worden voor Midden-Limburg en Noord-Limburg.
- Het verdient de aanbeveling juridisch te onderzoeken of het zinvol is om de [SVREZL](#) op het niveau van Zuid-Limburg te laten gelden als een themagericht omgevingsplan (nu: facet-bestemmingsplan) en/of als een themagericht en gebiedsgericht programma.<sup>21</sup> Het bewerken van de structuurvisie naar een thematische tekst waarmee het tijdelijk omgevingsplan gewijzigd kan worden, is nogal gecompliceerd. Onder meer omdat ruimtelijke regels onder de Omgevingswet in principe alleen geheel en niet in onderdelen kunnen vervallen.
- Indien besloten wordt om [bovengemeentelijke](#) (i.c. regionale of subregionale) [veegplannen](#) in procedure te gaan brengen, kan zo'n veegplan nu nog als een facet-bestemmingsplan over meerdere bestemmingsplannen heen gelegd worden. (In paragraaf 4.3 zijn andere juridisch-planologische mogelijkheden genoemd.) Onder de Omgevingswet kan zo'n veegplan als een themagericht en gebiedsgericht programma worden uitgewerkt. Veegplannen zijn immers gericht op het verminderen van (dreigende) overschrijding van goed te omschrijven omgevingswaardes.

#### [Direct raadplegen van SVREZL op het DSO](#)

De nieuwe Omgevingswet wordt, voor de praktijk van alledag, ondersteund door een Digitaal Stelsel Omgevingswet. Dit DSO maakt het mogelijk om alle regels die relevant zijn voor specifieke locaties direct te raadplegen. De SVREZL is nu al direct raadpleegbaar via [ruimtelijkeplannen.nl](#). Het DSO zal niet alleen de opvolger van [ruimtelijkeplannen.nl](#) zijn, maar ook van het Omgevingsloket Online en van de Activiteitenbesluit Internet Module.

In de toekomst kan de juridische hardheid van de SVREZL op meerdere bestuurlijke niveaus worden geborgd: op het niveau van de provincie (omgevingsverordening), op dat van de subregio (uitvoeringsprogramma's, eventuele veegplannen) en dat van de gemeente (omgevingsplannen, voorzienbaarheidsclausules). Alles zal op het DSO worden geplaatst. Het DSO zal dan aan iedereen laten zien dat hetzelfde beleid op drie bestuurlijke niveaus is geborgd.

#### [Regionale afstemming blijft nodig onder de Omgevingswet](#)

Onder de Omgevingswet moeten bestuursorganen de omgevingsvisies, de programma's en de omgevingsplannen blijven afstemmen met andere bestuursorganen. Bij de SVREZL is dat georganiseerd via regionale afstemming (bestuurlijk en op beleidsadvies-niveau) en indien nodig via de inzet van casusteams. Het werken in casusteams past in de lijn van de Omgevingswet.<sup>22</sup> Het werken met een casusteam voor de SVREZL kan daarom worden doorgezet. De casusteams worden als een voorloper van het werken onder de Omgevingswet beschouwd: er is ruimte voor initiatieven; er wordt integraal gewerkt en er is één aanspreekbaar persoon voor elk initiatief.

<sup>21</sup> De thematische en gebiedsgerichte programma's werken uit hoe een omgevingsvisie wordt uitgevoerd, als een voorwaardelijk programma als gevolg van een dreigende overschrijding van een of meer bepaalde omgevingswaarde(s).

<sup>22</sup> Provincie Limburg: "Leidraad werken in casusteams"

### Overgangsrecht: de overgangstermijn

Na de inwerkingtreding van de wet, moeten alle ruimtelijke beleidsdocumenten volledig via de instrumenten en regels van de Omgevingswet worden behandeld. Besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen gaat vanaf de inwerkingstellingsdatum van de wet alleen nog via de nieuwe instrumenten van de wet en worden toegevoegd aan het nieuwe gemeentelijk omgevingsplan. Met dit proces zullen meerdere jaren zijn gemoeid. Daarom geldt er een overgangsrecht. Volgens de Invoeringswet wordt de verplichting uitgesteld om een omgevingsplan te hebben uitgesteld tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet staat dat naar 3 jaar overgangstermijn wordt gestreefd.

### Overgangsrecht: het tijdelijk omgevingsplan is bevroren

Zodra de Omgevingswet in werking treedt, worden de huidige bestemmingsplannen van rechtswege omgevingsplannen. Dit wordt het 'omgevingsplan van rechtswege' of 'tijdelijk deel' genoemd. In de wandelgangen: het tijdelijk omgevingsplan. Alle op de inwerkingsdatum van de Omgevingswet bestaande bestemmingsplannen vormen dan feitelijk gezamenlijk één omgevingsplan. Het tijdelijk omgevingsplan kan niet worden aangepast (bevroren). Het tijdelijk omgevingsplan kan wel worden aangevuld met regelgeving die vanaf de inwerkingtreding in het nieuwe omgevingsplan thuishoort.<sup>23</sup> Structuurvisies worden echter niet bevroren – zie daarvoor de volgende alinea.

### Overgangsrecht: structuurvisies blijven geldig en kunnen nog worden aangepast

Voor de periode dat de gemeentelijke omgevingsvisie nog niet gereed hoeft te zijn, voorziet artikel 4.9 lid 3 van de Invoeringswet er in dat bestaande structuurvisies hun geldigheid behouden. Hoewel structuurvisies vooral een bindende werking hebben voor het bestuursorgaan dat ze opstelt, wordt op deze wijze voor alle belanghebbenden een 'beleidsvacuüm' voorkomen. Structuurvisies, zoals de SVREZL, kunnen wel worden aangepast, omdat de planvorm niet wordt genoemd in artikel 22.1 van de Omgevingswet en artikel 4.6 van de Invoeringswet en niet van rechtswege deel uitmaken van de tijdelijk omgevingsplannen van de gemeenten.

### Wijziging van de planschaderegeling bij veegplannen (nadeelcompensatie)

De planschaderegeling uit de Wet ruimtelijke ordening wordt in de Omgevingswet samengevoegd met andere nadeelcompensatieregelingen voor de fysieke leefomgeving. Daarbij wordt voor schadevergoedingen in de toekomst voor in alle gevallen de term 'nadeelcompensatie' ingevoerd.

Wat ten aanzien van (directe) planschade onder de Omgevingswet vooral zal wijzigen, is onder meer de regelgeving met betrekking tot passieve risicoaanvaarding. Van passieve risicoaanvaarding zal sprake zijn als aan de volgende 3 cumulatieve voorwaarden wordt voldaan.

- Als het bevoegd gezag ten minste 1 jaar voorafgaand aan de wijziging van de regel (d.w.z. het voorgenomen wegbestemmen) van het voornemen kennis heeft gegeven aan de eigenaren. Dit in overeenstemming met artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht.
- Als door of in opdracht van de eigenaar vanaf de datum van deze kennisgeving tot de datum van de wijziging van de regel (a) geen activiteit is verricht die in overeenstemming is met de regel die van toepassing was of (b) geen activiteit heeft plaatsgevonden op de betreffende locatie in het kader van benodigde voorbereidingen daartoe.
- Als de benadeelde eigenaar gedurende de periode dat hij weet of kan weten dat het bevoegd gezag het voornemen heeft om de functie te wijzigen (d.w.z. gedurende 3 jaar onmiddellijk voorafgaand aan de kennisgeving) geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om die activiteit alsnog te verrichten, in overeenstemming is met de regel in het vigerende omgevingsplan (c.q. bestemmingsplan) of met de van toepassing zijnde omgevingsverordening

<sup>23</sup> <https://vng.nl/artikelen/wegwijzer-14-kunnen-wijzigen-van-het-omgevingsplan>

De tweede voorwaarde beperkt gemeenten om het omgevingsplan te wijzigen - zonder risico op nadeelcompensatie - tot gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek. Deze beperking is nieuw ten opzichte van de regeling voor planschade in de Wet ruimtelijke ordening. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre deze beperking voor gemeenten een belemmering gaat worden voor noodzakelijke beleidswijzigingen in de vorm van aanpassing van het omgevingsplan.

De eerste en derde voorwaarde zijn feitelijk een codificatie van de jurisprudentie die zich de afgelopen jaren met betrekking tot passieve risicoaanvaarding heeft gevormd. Onder de Wet ruimtelijke ordening gaat het bevoegd gezag meestal nogal terughoudend om met het beëindigen of wijzigen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden, omdat men planschadeclaims vreest. De nieuwe regeling in de Omgevingswet is daarom van belang bij het tegengaan van overcapaciteit en leegstand (bijvoorbeeld in de kantorenmarkt of de detailhandel) in krimpregio's.<sup>24</sup>

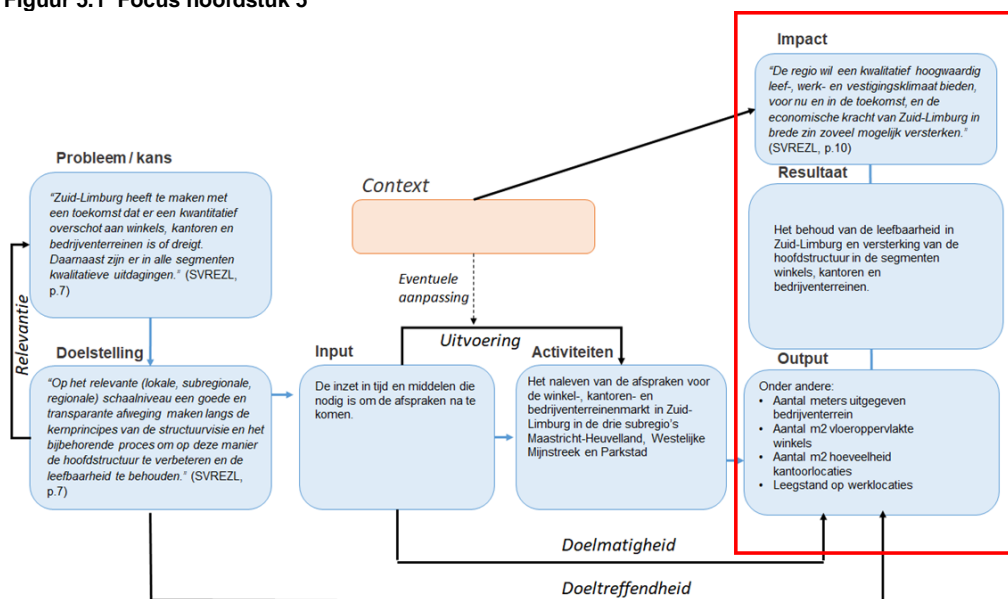
---

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 34 986, nr. 3, pagina 33

## 5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk handelt over de vraag welke conclusies Ecorys trekt ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het SVREZL-beleid in de afgelopen jaren. Daarbij staat de vraag centraal of de afspraken in de SVREZL bijdragen aan het behalen van de doelstelling en of de inzet in tijd en middelen die besteed moet worden aan de uitvoering van de afspraken daarmee in verhouding staat.

Figuur 5.1 Focus hoofdstuk 5



Bron: Ecorys

### 5.1 Weging van de beleidsinstrumenten op doeltreffendheid en doelmatigheid

Het volgende overzicht geeft de kortst mogelijke samenvatting van de bevindingen van Ecorys met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten.

In de tweede kolom wordt een oordeel aangegeven over de doeltreffendheid: is het instrument effectief; wordt het beoogde doel bereikt? In de derde kolom wordt de doelmatigheid beoordeeld: is de inzet van het instrument effectief; is de inzet in tijd en middelen navenant? Een **groen vinkje** geeft aan dat het beleidsinstrument doeltreffend is en/of doelmatig (kan worden) ingezet. Met een **geel uitroepteken** wordt aangegeven dat het beleidsinstrument in gewijzigde vorm doeltreffender kan worden en/of doelmatig kan worden ingezet. Een **rood kruis** geeft aan, dat het beleidsinstrument niet doeltreffend en/of doelmatig is.







Het eerste overzicht geeft een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten die in de afgelopen 3 jaar zijn ingezet bij het SVREZL-beleid. Het tweede overzicht doet dit voor de beleidsinstrumenten die in de komende jaren, volgens het advies van Ecorys, (meer) zouden kunnen worden ingezet.

**Figuur 5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid in de SVREZL toegepaste beleidsinstrumenten**

	<b>Doeltreffendheid</b> Is het instrument effectief? Wordt het beoogde doel bereikt?	<b>Doelmatigheid</b> Is de inzet van het instrument efficiënt? Is de inzet in tijd en middelen navenant?
<b>Beleidsvisie: eventuele aanpassing hoofdstructuren (aanwijzing en afbakening concentratiegebieden, balansgebieden)</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Procesbomen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Salderen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Tijdelijke vergunningen</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Stimuleringsregelingen winkelclusters</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek
<b>Monitoring</b>	 vastgesteld bij onderzoek	 vastgesteld bij onderzoek

Bron: Ecorys

**Figuur 5.3 Verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk aanvullende beleidsinstrumenten**

	<b>Doeltreffendheid</b> Is het instrument effectief? Wordt het beoogde doel bereikt?	<b>Doelmatigheid</b> Is de inzet van het instrument efficiënt? Is de inzet in tijd en middelen navenant?
<b>Wegbestemmen (voorzienbaarheid, veegplannen)</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Transformatiecoaches</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Transformatiefonds (sloopfonds)</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys
<b>Uitvoeringsprogramma's</b>	 verwachting Ecorys	 verwachting Ecorys

Bron: Ecorys

De combinatie van oordelen geeft richting aan de wijzigingen in de inzet in de beleidsinstrumenten.

- **Hoofdstructuur voor detailhandel, voor kantoren en voor bedrijventerreinen:** Deze zijn (samen met de doelstellingen van de SVREZL) het hart van de structuurvisie. De behandeling van casussen en actueel marktonderzoek (marktbehoefte/ruimtevrage, kwantitatief en kwalitatief) kunnen aanleiding geven om deze hoofdstructuren partieel aan te gaan passen.
- **Procesbomen:** Handige, praktische instrumenten om te bepalen op welk beleidsniveau een bepaalde casus moet worden behandeld.
- **Salderen:** De effort en het resultaat staan niet in verhouding tot elkaar. Ecorys stelt voor om te overwegen om met dit beleidsinstrument te stoppen. Indien daartoe niet wordt besloten, kan er een procesboom worden toegevoegd aan de SVREZL met criteria die drempels geven voor het besluit of bij een casus wel of niet gesaldeerd moet worden.
- **Wegbestemmen (voorzienbaarheid, veegplannen):** Er is een goede basis gelegd voor de voorzienbaarheid, 3 jaar na de vaststelling van de SVREZL. Aangevangen kan worden met het

daadwerkelijk wegbestemmen. In Parkstad kan dat via een subregionaal veegplan. In de beide andere subregio's zijn wellicht gemeentelijke veegplannen meer gepast, op basis van een planstramien dat subregionaal wordt vastgesteld.

- **Transformatiecoaches:** Vooral kleinere marktpartijen hebben behoefte aan coaches, die helpen bij het organiseren van concrete transformatie van locaties van niet-gewenste bestemmingen (detailhandel, kantoren) naar wel gewenste bestemmingen.
- **Stimuleringsregelingen winkelclusters:** De ervaringen uit de praktijk van deze regelingen in Parkstad en elders in Zuid-Limburg kunnen worden gebruikt om na te gaan welke stimuleringsregeling(en) geschikt zijn in de andere subregio's of in geheel Zuid-Limburg.
- **Transformatiefonds (= sloopfonds):** Zo'n fonds kan de daadwerkelijke uitvoering van (kleinere) transformaties die beleidsmatig worden gewenst, mogelijk maken en versnellen.
- **Uitvoeringsprogramma's:** De tijd lijkt aangebroken om op subregionaal niveau te komen tot meer uitvoeringsprogramma's. In de uitvoeringsprogramma's kan worden gedifferentieerd naar de marktomstandigheden, omdat deze (kunnen) afwijken van die in geheel Zuid-Limburg. Zonder daarbij af te wijken van het beleid, zoals dat in de SVREZ is vastgesteld. Parkstad is al op dreef gekomen met de uitvoeringsprogramma's. Zie hiervoor paragraaf 5.2.
- **Monitoring:** De regio heeft aan de provincie gevraagd om de kwantitatieve monitoring van de ontwikkeling te verzorgen. Een meerjarige aanbesteding van de monitoring van de data voor commercieel vastgoed is onmisbaar om tijdig te beschikken over deze data ten behoeve van de praktijk van het SVREZL-beleid. Zie ook paragraaf 5.3.

De 'nieuwe' beleidsinstrumenten kunnen als zelfstandig traject worden opgepakt en kunnen ook deel worden van de uitvoeringsprogramma's.

## 5.2 Mogelijkheden tot differentiatie in de uitvoeringsprogramma's per subregio

In de SVREZL is voorgenomen om per subregio uitvoeringsprogramma's op te stellen voor detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen. Die uitvoeringsprogramma's baseren zich op de afspraken in de SVREZL: de doelstellingen, hoofdstructuren en procesbomen blijven gelijk.

Tegelijkertijd bieden de uitvoeringsprogramma's de mogelijkheid aan de subregio's om de afspraken in de SVREZL toe te passen op de marktsituatie binnen de eigen subregio. Ook kunnen prioriteiten voor de uitvoering van de doelen van de SVREZL in de subregio worden geformuleerd.

In elk uitvoeringsprogramma kan worden overwogen of andere beleidsinstrumenten ingezet moeten gaan worden of dat de beleidsinstrumenten anders ingezet moeten gaan worden. Verder kan de afweging van initiatieven met kwalitatieve meerwaarde buiten de hoofdstructuur worden uitgewerkt.

In het geval van beroepsprocedures blijkt naar verwachting dat de kwantificering van de behoefte aan detailhandel, kantoorruimte en bedrijventerreinen een kwetsbaar punt is. De SVREZL is kwantitatief gezien, bijvoorbeeld voor het bepalen of al dan niet moet worden gesaldeerd, vooral gebaseerd op leegstandscijfers. De Raad van State heeft bepaald dat de behoefte aan functies niet zonder meer mag worden gebaseerd op kwalitatieve overwegingen (zoals beleidsambities).



De SVREZL gaat er van uit, dat er voor nieuwe initiatieven en initiatieven voor gebruikswijzigingen ruimte kan worden geboden, indien deze initiatieven kwalitatieve versterking mogelijk maken, onder voorbehoud van bijvoorbeeld het salderen. Aan het beleid dienen echter ook degelijke kwantitatieve overwegingen (berekeningen van marktruimte en ruimtevraag, voor de toekomst) ten grondslag te liggen. Ongeacht of hier overcapaciteit dan wel marktruimte uitkomt. De Raad van State stelt de voorwaarde voor een goede ruimtelijke ordening, dat de cijfermatige onderbouwing niet ouder mag zijn dan 5 jaar en vooruit moet kijken over een periode van 5 jaar en 10 jaar. Bij de toetsing van de SVREZL aan de Europese Dienstenrichtlijn werd eveneens geconstateerd dat, volgend uit met name het evenredigheids criterium, nadere kwantitatieve onderbouwing nodig is.

Uit de marktonderzoeken in de subregio's die nu plaatsvinden of recent hebben plaatsgevonden, blijkt dat er mogelijk wel kwantitatieve ruimte bestaat en ontstaat voor uitbreiding van bedrijventerreinen en mogelijk ook voor kantoorpanden, die passen bij de vraag en bij wettelijk vereiste duurzaamheid.

**Advies: In het kader van de uitvoeringsprogramma's is het noodzakelijk om de actuele ruimtebehoefte (bedrijventerrein en kantoren) en actuele distributieve ruimte (winkels) per subregio in kaart te hebben. Prognoses van de ruimtebehoefte of berekeningen van de distributieve ruimte geschieden idealiter op het niveau van de subregio. Zodoende stemt het niveau waarop de behoefte in kaart gebracht is overeen met het niveau waarop de afspraken gemaakt worden.**

Daarbij blijft het aan de overheid om te bepalen in hoeverre eventuele marktruimte (= kwantitatieve uitbreidingscapaciteit) daadwerkelijk kan worden geëffectueerd in nieuw aanbod voor bedrijventerrein en wellicht ook voor kantoren en welke kwalitatieve voorwaarden dan worden gesteld, zoals bijvoorbeeld verdere clustering in de concentratie- en balansgebieden. De kwantitatieve uitwerkingen staan zo niet op gespannen voet met het beleid van de SVREZL.

Op dit moment beschikt alleen Parkstad over uitvoeringsprogramma's voor winkels en voor bedrijventerrein, waarin ook de uitgangspunten in een actieprogramma zijn meegenomen. Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek zijn bezig met het opstellen van een uitvoeringsprogramma. De subregio's geven daarbij aan dat actuele en volledige monitoringsdata noodzakelijk zijn om de uitvoeringsprogramma's op te stellen. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de monitoring komt in de volgende paragraaf aan bod.

### 5.3 Monitoring

In de herziening 2017-2018 van de Bestuursovereenkomst Zuid-Limburg is overeengekomen dat de provincie zorgt voor de monitoring van het bestaande aanbod aan winkel-, kantoor- en bedrijfsruimte op adresniveau (inclusief leegstand), ten behoeve van de implementatie van het SVREZL-beleid van de gemeenten.

#### Monitoring voorraad commercieel vastgoed en ontwikkeling leegstand

Met betrekking tot deze monitoring in de laatste jaren (in deze evaluatie zijn we uitgegaan van de cijfers over de jaren 2018 en 2019) heeft de provincie onderzoeksbureau ETIL opdracht verstrekt om jaarlijks een databestand op adresniveau van alle winkels, kantoorpanden en bedrijfsruimtes in Zuid-Limburg, inclusief leegstaande ruimtes.

### *Data komen te laat ter beschikking*

Leegstandsdata over het afgelopen jaar komen doorgaans halverwege het huidige jaar ter beschikking. Dat betekent dat besluitvorming over casussen en saldering altijd gebaseerd is op een zo actueel mogelijk beeld, op basis de situatie van minimaal een half tot maximaal anderhalf jaar geleden. Momenteel komen de cijfers laat ter beschikking. Daardoor kunnen er foute beslissingen worden genomen. Mensen gaan dan investeringen doen bijvoorbeeld (in salderen) die mogelijk niet nodig zijn. Alleen met tijdige monitoring kan dit risico worden voorkomen.

**Advies: Meerjarige aanbesteding van de monitoring van de data voor commercieel vastgoed is onmisbaar om tijdig te beschikken over de data t.b.v. de praktijk van het SVREZL-beleid.**

De gemeenten benadrukken het belang van een vaste datum waarop de actuele cijfers gepubliceerd worden, zodat duidelijk is op basis van welke peildatum besluiten genomen zijn en kunnen worden. In paragraaf 4.2 hebben wij aangegeven dat er een aanvullende afspraak nodig is over het verband tussen het jaar waarop de data betrekking hebben en de consequentie voor het SVREZL-beleid van de subregio's, met name voor het al dan niet salderen.

### *Behoeft aan duiding bij de data*

Met behulp van het databestand moeten de gemeenten bepalen welke veranderingen zijn opgetreden in de vastgoedvoorraad voor winkels, kantoren en bedrijventerreinen en hoe de leegstand zich heeft ontwikkeld, ten behoeve van hun analyses en beleidskeuzes met betrekking tot de implementatie van het SVREZL-beleid.

De gemeenten hebben uitgesproken behoefte te hebben aan duiding bij de data in de vorm van een rapportage, om kunnen te komen tot een goede interpretatie van de data. Op de eerste plaats ziet men graag een handleiding voor het gebruik van het databestand. Op de tweede plaats ziet men graag een rapport waarin de relevante getallen en percentages worden gepresenteerd, met daarbij een uitleg wat dit betekent voor de dagelijkse uitvoering van de SVREZL in de gemeenten en op het niveau van de subregio's.

Volgens de bestuursovereenkomst zou de wijze van monitoring door de provincie in een uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt. Dit programma moet nog worden opgesteld.

### *Daarnaast: monitoring plancapaciteit*

Uit de praktijk van de laatste jaren blijkt dat de mutaties in de plancapaciteit in bestemmingsplannen en ten gevolge van het transformeren niet eenduidig en uniform zijn geregistreerd. Er bestaat daarom behoefte de registratie van gesaldeerde, weggeveegde, getransformeerde onbenutte plancapaciteit te uniformeren. Daardoor ontstaat een database waaruit geput kan worden voor de onderbouwing van nieuwe initiatieven en aanvragen voor gebruikswijzigingen in de beoogde concentratie- en balansgebieden.

**Advies: Ecorys adviseert om deze database op te gaan stellen, met data over de harde, onbenutte plancapaciteit voor commercieel vastgoed in alle gemeenten in Zuid-Limburg. De gemeenten en provincie kunnen onderling bepalen wie de database gaat opzetten en bijhouden.**

### *Daarnaast: monitoring initiatieven (casuslijst)*

Casussen die in het kader van de SVREZL worden besproken, worden bijgehouden in een casuslijst. In de casuslijst staat welke initiatieven op subregionaal en regionaal niveau zijn besproken; wat de kenmerken van de initiatieven waren en wat er over deze initiatieven werd besloten. Bij bestudering van de casuslijst bleek echter dat de initiatieven niet uniform worden verwerkt in het bestand en dat relevante informatie ontbreekt. Een eenvoudig voorbeeld van dat

laatste is een kolom waaruit blijkt of het initiatief betrekking heeft op detailhandel, kantoren of bedrijventerreinen. Eenduidige registratie, voorzien van relevante informatie, draagt niet alleen bij aan de monitoring van initiatieven, maar zorgt er ook voor dat gemeenten of subregio's eenvoudiger kunnen leren van elkaars casussen.

**Advies: Ecorys adviseert om de casuslijst uniform te gaan bijhouden op het niveau van Zuid-Limburg en de subregio's. De gemeenten en provincie kunnen onderling bepalen wie de casuslijst gaat opzetten en bijhouden.**

Zodoende gaat de casuslijst eindevaluatie van het SVREZL-beleid mogelijk maken, om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Actuele en uniforme informatie is essentieel om de aanpak van de SVREZL te laten werken.

**NB**

Voor de samenvatting en conclusies wordt verwezen naar het begin van dit rapport.

# Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)



***Sound analysis, inspiring ideas***