



Raadsvoorstel

Registratienummer: 19int02278

Onderwerp: Bestemmingsplan Lidl-locatie 's-Heerenberg

Portefeuillehouder: wethouder W.J.A. Gerritsen

Te nemen besluit:

1. Geen exploitatieplan vast te stellen;
2. Het bestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg", bestaande uit de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.1955.bpsgkomemmweg1.on01 met bijbehorende bestanden, conform de in de bij dit besluit behorende Zienswijzennota genoemde wijzigingen, gewijzigd vast te stellen.

Waarom dit voorstel?

Het voormalige gemeentebestuur van Bergh besloot in 2001 om de zuidelijke entree en het centrum van 's-Heerenberg op te knappen. De aanleiding waren de parkeer- en verkeersproblemen in het centrum, de aanblik van de entree van 's-Heerenberg en de inrichting van het Stadsplein. Voor de gebruikers en de bewoners van het gebied was herontwikkeling een veel besproken wens. Om in kaart te brengen welke problemen en welke kansen er liggen om het gebied op te knappen, werden aspecten als parkeerproblematiek, verkeersstromen, ruimtelijk inrichting, detailhandel en horecavoorzieningen onderzocht. De uitkomsten van het onderzoek en de ontwikkelingsrichting zijn neergelegd in wat later het Masterplan 's-Heerenberg is gaan heten.

In het Masterplan is aangegeven voor zowel het hele plangebied als per (deel)plangebied wat de gewenste sfeer/resultaat is. Daarbij is in het plan aangegeven op welke wijze per deelgebied het gewenste eindbeeld kan worden bereikt. Ook is op basis van een distributieplanologisch onderzoek (DPO) geconcludeerd dat er een overaanbod aan winkelvloeroppervlakte bestaat en dat ingezet dient te worden op een concentratie van detailhandel. Dit betekent dat winkels buiten kernwinkelgebied (zoals de Lidl-locatie) nieuwe functies dienen te krijgen. Voor de volledigheid merken wij op dat de Lidl na vaststelling van dit beleid zich heeft gehuisvest in dit pand, zij wist dus dat de gemeente voornemens was om de exploitatie van de supermarkt op deze locatie te beëindigen.

In het verlengde hiervan is voor deze locatie in 2007 een bestemmingsplan vastgesteld waarmee de supermarkt is 'wegbestemd'. Het gebruik van een supermarkt is niet langer toegestaan, in plaats daarvan is de bestemming woningbouw opgenomen. Op deze manier wordt planologisch invulling gegeven aan het Masterplan. Als gevolg daarvan is de aanwezige supermarkt onder het overgangsrecht gebracht. Dit betekent dat het bestaande gebruik mag worden voortgezet, maar niet worden vergroot. De Lidl heeft tegen het besluit uit 2007 beroep ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna RvS), maar deze is in 2009 ongegrond verklaard.

Nadien zijn gesprekken en onderhandelingen geweest met de eigenaar om te komen tot een herontwikkeling. Daarbij is voorgesteld dat de Lidl verhuist naar de supermarktllocatie in de Molenpoortpassage (die op dat moment nog beschikbaar was en wel voldoet aan het Masterplan en DPO). De Lidl heeft echter aangegeven niet te willen verhuizen naar deze locatie, waarna de Aldi zich daar heeft gevestigd.

In 2013 is ons distributie planologisch onderzoek (DPO) geactualiseerd met als conclusie dat de positie van het centrum relatief zwak is doordat de een groot deel van het supermarktaanbod buiten het centrum is gevestigd. Speerpunten bij de versterking zijn het handhaven van twee centrumsupermarkten op een goede locatie (locatie Jumbo en Aldi) en het compact maken van het kernwinkelgebied, zodat consumenten uit dit gebied hier voor al hun (semi)dagelijkse

boodschappen goed terecht kunnen. In het compacte kernwinkelgebied krijgt de detailhandelsfunctie de ruimte in de vorm van uitbreiding van bestaande winkels, verplaatsingen en nieuwvestiging. Daarnaast is sprake van een overmaat aan supermarkten. Dit bevestigt dat de in 2004 uitgezette lijn nog steeds actueel en wenselijk is.

De wet schrijft voor dat bestemmingsplannen elke 10 jaar moeten worden herzien. In 2014 heeft uw raad daarom een nieuw bestemmingsplan vastgesteld voor het hele centrum van 's-Heerenberg. Daarbij was de Lidl-locatie niet opgenomen omdat wij van mening zijn dat het geldende bestemmingsplan uit 2009 nog voldoende actueel is. Nadat de Lidl hiertegen beroep heeft ingesteld, heeft de RvS geoordeeld dat dit onvoldoende gemotiveerd was en de raad opgedragen om voor de Lidl-locatie een nieuw besluit te nemen.

Uw raad heeft daartoe op 25 september 2015 het bestemmingsplan "Toevoeging Centrum 's-Heerenberg e.o." vastgesteld. In dit bestemmingsplan was de geldende planologische regeling weer opgenomen: dus wederom woningbouw en geen supermarktlocatie. Tegen dit bestemmingsplan is onder andere door Lidl beroep ingesteld bij de Raad van State. Bij uitspraak van 29 juni 2016 (nummer nr. 201508221/1/R1) heeft de RvS het besluit van 25 september 2015 vernietigd. De RvS heeft daarbij overwogen dat de gemeenteraad niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij het plan gaat uitvoeren binnen de planperiode van 10 jaar. Er ligt geen besluit tot onteigening, dus de Lidl had niet voor een tweede keer onder het overgangsrecht mogen worden gebracht. Op basis daarvan is het raadsbesluit vernietigd en dient een nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Het bijgevoegde ontwerpbestemmingsplan geeft hier uitvoering aan.

Wat is het effect?

In het bijgevoegde ontwerpbestemmingsplan is de planologische regeling van het geldende bestemmingsplan weer opgenomen. Dit betekent dat de Lidl-locatie wederom wordt bestemd tot woningbouw. In aanvulling daarop wordt een uitsterfregeling opgenomen wat inhoudt dat het huidige gebruik als supermarkt kan worden voortgezet. De overgangsregeling kent geen vooraf bepaalde eindtermijn (dus bijvoorbeeld niet maximaal 5 of 10 jaar). Op het moment dat het gebruik langer dan 3 maanden is gestaakt of in geval van een verbouwing 12 maanden, vervalt deze regeling en is het gebruik als supermarkt niet langer toegestaan. Op deze manier kan de Lidl haar bedrijfsvoering voortzetten.

Wat zijn de argumenten?

Op het ontwerpbestemmingsplan heeft de Lidl een zienswijze ingediend. Voor de zienswijze en reactie daarop wordt verwezen naar de zienswijzennota. Kort samengevat heeft de zienswijze betrekking op:

- De Lidl wenst een positieve bestemming; in plaats van een uitsterfregeling wenst de Lidl een detailhandelsbestemming waarbinnen zij de winkel kunnen exploiteren. Als argumenten dragen zij aan dat in hun optiek een extra supermarkt ruimtelijke aanvaardbaar is;
- De Lidl wenst een uitbreiding van de winkel;
- De Lidl wenst een aanpassing van regels als het gaat om de uitsterfregeling.

Wel of niet positief bestemmen van de Lidl?

De centrale vraag is welke bestemming dient te worden toegekend aan de gronden op de locatie Emmerikseweg 1-5 in 's-Heerenberg. Het feitelijke gebruik (onder overgangsrecht) is een supermarkt en parkeren. Het beoogde gebruik (conform Masterplan en geldend bestemmingsplan) is woningbouw. Gaan we het feitelijke of het beoogde gebruik vastleggen?

Als eerste willen we onderstrepen dat uitvoering van het Masterplan nog steeds gewenst is. Het daarin beoogde eindbeeld is nog steeds actueel en ruimtelijk gezien wenselijk. We wensen nog steeds tot een afronding te komen van de herinrichting en invulling te geven aan de doelstelling van het Masterplan; een compact, representatief kernwinkelgebied. Met de ontwikkeling van deze locatie wordt het Masterplan afgerond.

Ten tweede speelt mee dat het gemeentelijk beleid gericht is op de instandhouding van een sterk centrum met een zo compleet mogelijk dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod. Alle winkelontwikkelingen dienen in dienst te staan van een sterk centrum met een zo compleet mogelijk dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod. Het is gewenst dat supermarkten met de grootste bijdrage aan de gewenste winkelstructuur (zijnde Jumbo en Aldi) de sterkste positie hebben of tenminste niet in hun functioneren worden bedreigd.

Er is sprake van heftige concurrentie in de supermarktbranche in 's-Heerenberg (verdringingsmarkt). De Aldi en Jumbo zijn belangrijk voor het behouden van een volwaardig winkelaanbod. Het positief bestemmen van de Lidl ondermijnt de positie van de Jumbo en de Aldi en is in strijd met onze visie, want dit trekt klanten en omzet weg uit het kernwinkelgebied. Het formaliseren en het toestaan van uitbreiding van Lidl buiten het kernwinkel gebied staat haaks op de kaders van het vigerende beleid uit 2004 en 2013 en dat beleid is anno nu nog actueler. Daarbij gaat het om de locaties van de supermarkten en niet om welke winkelformule gehuisvest is. Met andere woorden, wij geven niet de voorkeur aan de Jumbo of Aldi als winkelformule. Het is ons om het even welke supermarkt de twee centrumlocaties exploiteert. Het is belangrijk dat op de locaties waar de Jumbo en Aldi gehuisvest zijn, een supermarkt geëxploiteerd blijft. Als we de Lidl positief zouden bestemming, komt de exploitatie van de centrumlocaties onder druk te staan.

Tot slot hebben we het bureau Droogh Trommelen en Partners (DTNP) om een beoordeling gevraagd van het verzoek van de Lidl om de winkel op de huidige locatie positief te bestemmen en te vergroten. Zij hebben een effect-beoordeling opgesteld aan de hand van de actuele supermarktruimte/behoefte en het vigerend detailhandelsbeleid in relatie tot landelijke trends en lokale ontwikkelingen. DTNP komt tot de conclusie dat:

- In 's-Heerenberg meer dan 2 keer zoveel supermarktmeters is dan gemiddeld in Nederland bij plaatsen van vergelijkbare omvang.
- Het supermarktaanbod in 's-Heerenberg is 4.600 m² wvo. Er is echter draagvlak voor 2.900 m², dit betekent een overcapaciteit van 1.700 m².
- Goed beschouwd is er nu en op termijn marktruimte voor 3 supermarkten.
- Het formaliseren van Lidl op de huidige locatie betekent het planologisch positief bestemmen van de huidige ongewenste situatie van overaanbod en concurrentiedruk op het kernwinkelgebied.
- Uitbreiding van de Lidl vergroot de ongewenste druk op het functioneren van o.a. de 2 centrumsupermarkten en andere dagelijkse winkels in het compacte winkelcentrum.

Op basis van deze conclusies blijkt dat het positief bestemmen van de Lidl qua distributieve ruimte onmogelijk en onwenselijk is en dat het positief bestemmen in strijd is met het ruimtelijk beleid voor het centrum.

Dit betekent dat anno 2019 het nog steeds ruimtelijk wenselijk is om de winkelvoorzieningen te concentreren en in te zetten op 2 supermarkten in het kernwinkelgebied. Op deze manier blijft draagvlak bestaan voor de winkelvoorzieningen in het centrum. Dit betekent dat het ruimtelijk onwenselijk is om de Lidl-locatie positief te bestemmen, laat staan om deze winkel uit te breiden.

Niet positief bestemming in relatie tot uitspraak RvS

Ruimtelijk en planologisch gezien kan niet worden overgegaan tot het positief bestemmen van de Lidl. Daarmee zou het gebruik als supermarkt opnieuw onder het overgangsrecht worden gebracht. Uit bovenstaande uitspraak van de RvS blijkt dat we het bestaand gebruik niet nogmaals onder het overgangsrecht hadden mogen brengen. Uw raad heeft namelijk niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de gronden ten behoeve van een supermarkt binnen de planperiode wordt beëindigd, u heeft bijvoorbeeld niet de intentie uitgesproken om over te willen gaan tot onteigening.

De Raad van State heeft in haar uitspraak overwogen dat als u na een ruimtelijke afweging van mening bent dat het als zodanig bestemmen van het gebruik van de Lidl uit planologisch oogpunt niet wenselijk is, dat bijvoorbeeld met een zogenoemde uitsterfregeling voor het gebruik kan worden gewerkt. Op grond hiervan kan het gebruik worden voortgezet zolang het niet is onderbroken. Op het moment dat de supermarkt het gebruik beëindigt, is het wenselijk en noodzakelijk dat het Masterplan wordt afgerond om zo tot uitvoering te komen tot de gewenste ruimtelijke en planologische situatie. Een uitsterfregeling wordt vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar geacht, omdat op deze manier de supermarkt zijn bedrijfsvoering kan voortzetten en na beëindiging alsnog het gewenste eindbeeld van het Masterplan kan worden verwezenlijkt.

In het verlengde van deze overweging voorziet het bijgevoegde bestemmingsplan in dezelfde planologische regeling als het geldende bestemmingsplan (dus ontwikkeling van woningbouw conform het Masterplan), maar dan aangevuld met een uitsterfregeling. Derhalve is er sprake van een bestemmingsplan dat past binnen het beleid en dat planologisch uitvoerbaar is.

Uitbreiding

Gelet op het feit dat het positief bestemmen van de Lidl ruimtelijke en planologisch onwenselijk is, is het ook niet wenselijk om de winkel te vergroten. Bij de afweging over het toevoegen van extra aanbod dient overwogen en gemotiveerd te worden dat rekening is gehouden met de effecten op winkelleegstand. Juist deze effecten op winkelleegstand zijn reden om geen medewerking te verlenen aan het uitbreiden (en tevens het positief bestemmen van) van de supermarkt.

De toelichting van het bestemmingsplan en de door DTNP uitgevoerde onderzoeken maakt inzichtelijk dat de gemeente al jaren een consistent beleid voert als het gaat om de gewenste ruimtelijke en distributieve ontwikkeling van het centrum van 's-Heerenberg en dat dit beleid ook noodzakelijk en wenselijk is om het beoogde eindbeeld van een leefbaar en vitaal centrum van 's-Heerenberg te handhaven. Uit de onderzoeken blijkt dat de aanwezigheid van een supermarkt buiten het kernwinkelgebied ruimtelijk ongewenst is en de leefbaarheid en de instandhouding van het kernwinkelgebied onder druk zet. De combinatie over aanbod aan m² supermarkten en ligging buiten het kernwinkelgebied maakt het positief bestemmen van de Lidl onwenselijk.

Aanpassing uitsterfregeling

De Lidl vindt de uitsterfregeling te rigide. Op een aantal punten gaat de regeling inderdaad verder dan beoogd werd. Om de reden zijn de regels aangepast, zie hoofdstuk 4 van de zienswijzennota.

Wettelijke grondslag en/of kader

De Wet ruimtelijke ordening verplicht uw raad om voor het gehele grondgebied van de gemeente bestemmingsplannen vast te stellen, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen gronden wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.

Kanttekeningen/risicoparagraaf

De Lidl heeft al aangegeven in ambtelijk overleg het niet eens te zijn met deze beleidsmatige keuze om de winkel niet positief te bestemmen.

Kosten, baten en dekking

N.v.t.

Participatie en communicatie

Het ontwerpbestemmingsplan heeft, gedurende 6 weken ter inzage gelegen. Tijdens die periode is gelegenheid geboden om zienswijzen omtrent het ontwerpplan bij uw raad kenbaar te maken. Er is 1 zienswijze ontvangen. De zienswijze is samengevat en van een reactie voorzien in de bij dit voorstel behorende 'Nota van zienswijzen'. Naar aanleiding van de zienswijze stellen wij u voor om het bestemmingsplan op een aantal punten te wijzigen, zie hoofdstuk 4 van de zienswijzennota.

Degenen die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling toe te lichten tijdens de beeldvormende raad. Na vaststelling wordt het bestemmingsplan opnieuw gedurende 6 weken ter inzage gelegd.

Ook heeft begin augustus een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden met de indiener van de zienswijze. Conclusie is dat indiener nog steeds een positieve bestemming en uitbreiding van de winkel wenst en dat wij om bovenstaande redenen daaraan geen medewerking verlenen. Tijdens het gesprek is duidelijk geworden dat partijen niet nader tot elkaar kunnen komen.

Uitvoering en evaluatie

Na de ter inzage ligging van het vastgestelde bestemmingsplan, treedt het plan in werking. De mogelijkheid bestaat dat tegen het vastgestelde plan beroep wordt ingesteld. In samenhang daarmee kan tevens een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Didam, 30 juli 2019

Burgemeester en wethouders van Montferland,

de secretaris,
T.M.J.M. Evers

de burgemeester,
mr. P. de Baat MPM

Bijlagen:

Welke stukken zijn bijgevoegd?