

Datum: 23 september 2014

Hoort bij collegeadvies nummer: 235473

Datum raadsvergadering: 13 november 2014

Portefeuillehouder: A. Dragt

Onderwerp

Vaststellen "visie werklocaties Leusden 2030"

Voorgesteld besluit

De "visie werklocaties Leusden 2030" vast te stellen met inbegrip van de wijzigingen uit de nota zienswijzen en aanpassingen.

Kader

De visie op de werklocaties wordt gemaakt in een context van een omvangrijke kantoorleegstand en een zwakke economische ontwikkeling. Naast vraagstukken over het functioneren van de bestaande werklocaties, stagneert de ontwikkeling van de nieuwe terreinen: Buitenplaats en Plantage. Daarnaast heeft de provincie het voornemen om het aanbod aan kantoren in overeenstemming te brengen met de vraag naar kantoren. Hiervoor wil zij tenminste 50% van de plancapaciteit van kantoren schrappen (via haar planologisch instrumentarium: structuurvisie in 2015, eventueel gevolgd door inpassingsplannen in 2017).

De visie op de werklocaties vraagt om het maken van ingrijpende keuzes. Deze keuzes zijn gebaseerd op een economische verkenning van de huidige en toekomstige situatie én een analyse en weging van financiële en juridische gevolgen.

Argumenten

De ambitie voor de werklocaties is als volgt geformuleerd: "een palet aan aantrekkelijke werklocaties dat voldoende ruimte biedt aan ondernemers / bedrijven, voldoende werkgelegenheid verschaft, een herkenbare positie in het regionale krachtenveld heeft én het Leusdense karakter ondersteunt (bereikbaar, groen, menselijke maat)". Goed functionerende werklocaties zijn van belang voor de vitaliteit en de leefbaarheid van Leusden. Duidelijk is dat de werkgelegenheid in Leusden niet vanzelf behouden zal blijven. De werkgelegenheid in Leusden is de afgelopen jaren gedaald met ruim 4%, sterker dan elders in de regio.

Een analyse van de markt laat zien dat de uitdaging voor Leusden vooral ligt op het terrein van kantoren. Naast de plancapaciteit van ruim 70.000 m² staat er momenteel 52.000 m² kantoor leeg. Alleen de leegstand is in kwantitatief opzicht al meer dan toereikend voor de vraag naar kantoren tot 2030. Aan bedrijventerreinen ontstaat een tekort. De vraag bedraagt tussen 5 – 8 hectare tot 2030. Momenteel staan nauwelijks bedrijfsruimten leeg (slechts frictieleegstand).

Bij het opstellen van voorliggende visie, zijn ondernemers en vastgoedeigenaren van de werklocaties betrokken. De grote opkomst liet zien dat mensen zich betrokken voelen bij de werklocaties. Overheersend gevoel: "wijzigingen zijn noodzakelijk, niets doen is geen optie".

Nadere uitwerking

Een aantal werklocaties moet meer functies kunnen herbergen dan op dit moment het geval is. Functies waarvoor een uitzondering wordt gemaakt, zijn detailhandel buiten de huidige detailhandelsconcentraties en grootschalige woonontwikkelingen. Het detailhandelsbeleid van Leusden is er vooral op gericht om de huidige voorzieningenstructuur in stand te houden. Op korte termijn wordt het detailhandelsbeleid geactualiseerd.

Visie

We zetten in op het versterken van de goed functionerende werklocaties. Voor de monofunctionele locatie De Horst zetten we in op versterking van de kantoorfunctie door functies toe te voegen die de hoofdfunctie van kantoor ondersteunen (horeca, leisure, sport etc). Multifunctionele locaties sluiten beter aan bij de vraag en zijn daardoor minder kwetsbaar. Voor de bedrijventerreinen Paardenmaat, Ambachtsweg en De Fliert ligt het accent vooral op beheersmatige opgaven. Deze worden, in samenspraak met ondernemers en eigenaren, verder uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. De terreinen behouden hun huidige profiel. Het zwaartepunt van de opgave ligt bij de vier terreinen die onder druk staan: Princenhof en Ruige Veld / Speelkamp, Buitenplaats en Plantage. Deze terreinen krijgen in de toekomst een meer gemengd karakter. Evident is dat de kantoorfunctie niet overal in stand kan worden gehouden.

Buitenplaats en Plantage behouden een economische functie. Er is weliswaar een fors overaanbod aan kantoren, maar aan bedrijventerreinen ontstaat juist een tekort. De vraag naar bedrijventerreinen (5 – 8 hectare) kan in Leusden alleen gefaciliteerd worden op de Buitenplaats en de Plantage. De andere terreinen kennen nauwelijks uitbreidingsruimte. Verwacht wordt dat op de Buitenplaats geen kantorenontwikkeling meer van de grond komt. Door haar specifieke ligging dicht bij de A28 is met name de Buitenplaats een aantrekkelijke vestigingslocatie voor snelweg gerelateerde functies. Beide terreinen (de Buitenplaats en de Plantage) kunnen ruimte bieden aan de overloop van bedrijvigheid op de huidige bedrijventerreinen en leisure. Kansrijke sectoren die voor de Plantage worden benoemd, zijn bouw, logistiek en handel. Dit zijn sectoren met veel innovatiekracht in zich. Met het oog op het veranderende consumentengedrag en toekomstige ontwikkelingen, zien we op beide terreinen ook kansen voor functies als distributie- en afhaalpunten van internetwinkels. Voor Princenhof geldt dat de AZC-locatie niet meer ontwikkeld wordt als kantoorlocatie en dat er op het terrein van de voormalige Bankgirocentrale minder kantoorruimtes gerealiseerd kunnen worden. Hiermee wordt ruim 50% reductie van de planvoorraad aan kantoren bereikt.

Als de teruggang in kantoorruimtes omgezet wordt in ruimte voor bedrijventerrein kunnen we de vraag naar bedrijventerrein accommoderen. Daarnaast wordt ingezet op gedeeltelijke transformatie van minder kansrijke kantoorlocaties naar gemengde gebieden aan de hand van experimenteelgebieden. Hier wordt de markt uitgedaagd om met passende initiatieven te komen, waarbij de functies wonen, zorg en leisure als kansrijke aanknopingspunten worden gezien. Voor Princenhof en Ruige Veld / Speelkamp wordt een dergelijke experimenteelzone voorzien.

Bedrijventerrein 't Spieghel neemt een bijzondere positie in door de vestiging van Euroflour. Door de al aanwezige winkelformule is het reëel om ruimte te bieden aan versterking van de detailhandelsfunctie ter plekke rond het concept 'in en om het huis'. Nadere uitwerking vindt plaats in de nota detailhandel.

De noodzaak tot het behoud van een economische functie op de huidige werklocaties, betekent dat er op deze terreinen geen ruimte wordt geboden aan grootschalige woonontwikkelingen. De Woonvisie 2012-2022 geeft aan dat er na 2022 sprake is van een blijvende behoefte aan nieuwbouw en een gebrek aan potentiële bouwlocaties. De toen verwachte "overruimte" op Princenhof is in de Woonvisie genoemd als mogelijke reservelocatie voor toekomstige woonontwikkelingen. Met het oog op de blijvende behoefte aan werkgelegenheidslocaties, behoudt bedrijventerrein Princenhof grotendeels haar economische functie. De "overruimte" wordt aangeduid als een "experimenteerzone", waarbinnen marktinitiatieven op het gebied van wonen, zorg en leisure een plek kunnen vinden. Dat houdt in dat bedrijventerrein Princenhof niet in aanmerking komt als toekomstige reserve locatie reguliere vormen van wonen. Dit uitgangspunt wordt meegenomen bij de eerstvolgende actualisatie van de Woonvisie.

Ter inzage legging

De concept "visie werklocaties Leusden 2030" heeft van donderdag 3 juli tot donderdag 14 augustus 2014 ter inzage gelegen in het kader van de inspraakprocedure. Er zijn tien zienswijzen ingediend. De samenvatting van de zienswijzen en de beantwoording daarvan zijn opgenomen in de nota zienswijzen en aanpassingen. De belangrijkste punten waarop de "visie werklocaties Leusden 2030" is aangepast, zijn:

1. Reductie van kantoren (plancapaciteit)

Heroverweging van de actuele plancapaciteit in combinatie met concrete vraaggegevens en de belangen van grondeigenaren, leidt tot het uit de markt nemen van meer plancapaciteit op Princenhof, te weten 25.000 m² (in plaats van 15.000 m²). Hiermee ontstaat de ruimte om de kantorencapaciteit die in de conceptvisie geschrapt is op de Buitenplaats en de Plantage gedeeltelijk te heroverwegen. Wanneer beide locaties met elkaar vergeleken worden, wordt met name de Buitenplaats als snelweglocatie beoordeeld. Dit terrein ligt bijna aan de A28 en is zeer goed bereikbaar. Snelweg gerelateerde functies vinden hier een goede vestigingslocatie. Het behouden van kantoren op deze plek wordt als niet kansrijk beoordeeld. Op de Plantage echter kunnen kantoren een kwalitatieve bijdrage leveren aan een aantrekkelijk gemengd terrein van kleinschalige kantoren en bedrijvigheid, in aansluiting op Princenhof waar ook meer mengvormen zullen ontstaan. In de visie wordt de kantorenbestemming op de Plantage behouden, conform het vigerende bestemmingsplan. In totaal wordt in de visie ruim 50% van de plancapaciteit kantoren uit de markt genomen.

2. Combinatie wonen/werken Plantage en Buitenplaats

In de visie wordt opgenomen dat er aan de Oostzijde van de Ursulineweg (plangebied de Plantage) een combinatie van wonen/werken wordt behouden. Hiermee wordt in de nieuwe plannen aangesloten op de bestaande situatie en op de woonomgeving van de huidige bewoners. Ook projectontwikkelaar Van Wijnen ziet hierin toekomstperspectief. De Buitenplaats is, vanwege haar specifieke ligging op zeer korte afstand van de A28, een kansrijke locatie voor snelweg gerelateerde functies. Met het oog op de marktvraag naar snelweglocaties en de ontbrekende behoefte aan de huidige woon/werkkavels, is het vanuit economisch oogpunt niet wenselijk de huidige woon/werkkavels hier te handhaven. Een eventuele andere combinatie van wonen/werken op de Buitenplaats, wordt nader afgewogen bij de totstandkoming van een nieuw bestemmingsplan. Deze ontwikkeling wordt dan gezien in samenhang met de economische ontwikkeling van de Buitenplaats.

Detailhandel

Het al dan niet mogelijk maken van detailhandel, wordt niet verder uitgewerkt in de visie. Toegevoegd wordt wel dat het detailhandelsbeleid op korte termijn wordt geactualiseerd. Daarin worden de verschillende vormen van detailhandel nader onderzocht en afgewogen, waarmee duidelijkheid ontstaat over het al dan niet toestaan van detailhandel op de werklocaties (en de vorm waarin). Ook de al in de visie benoemde detailhandel ('t Spieghel rondom Eurofleur, internetwinkels, volumineuze detailhandel) wordt hierin nader onderzocht. Detailhandel op werklocaties wordt niet bij voorbaat uitgesloten. Recente ontwikkelingen in de retail laten ook nieuwe detailhandelsconcepten zien, die niet traditiegetrouw in bestaande centra passen. De nota detailhandel dient, net als de "visie werklocaties Leusden 2030", als bouwsteen voor nieuw op te stellen bestemmingsplannen / masterplannen voor de werklocaties.

Provincie

De provincie Utrecht geeft aan dat zij het aanbod aan kantoren in overeenstemming wil brengen met de vraag naar kantoren. Dat houdt in dat zij minimaal 50% van de plancapaciteit wil schrappen. In een Bestuurlijk Overleg op 10 september 2014 is door de provincie aangegeven dat er in 2016 een nieuw onderzoek wordt verricht naar de kwantitatieve behoefte aan kantoren, die vervolgens als basis zal dienen voor eventuele inpassingsplannen in 2017. Op deze manier worden inpassingsplannen gebaseerd op actuele gegevens. Op dit moment zijn de uitkomsten daarvan voor Leusden onzeker. Op basis van de actuele analyse in de "visie werklocaties Leusden 2030" houden we vast aan een reductie van plancapaciteit van ruim 50%. Daarmee levert Leusden een aanzienlijke bijdrage aan het oplossen van de kantorenproblematiek in de regio. De provincie kan hierin te zijner tijd andere afwegingen maken (2017).

In december 2014 legt de provincie naar verwachting een voorontwerp structuurvisie "kantoren" ter inzage. U heeft dan de mogelijkheid uw standpunt hierover kenbaar te maken. Tot op heden is de verwachting dat de "visie werklocaties Leusden 2030" en "structuurvisie kantoren" elkaar niet bijten, voor zover het de ontwikkeling van kantoren betreft. De "visie werklocaties Leusden 2030" is een gemeentelijke visie, gebaseerd op gemeentelijke ambities. Realisatie van alternatieve bestemmingen is niet gegarandeerd.

Projectontwikkelaar Plantage

Van Wijnen verzoekt om verruiming van gebruiksmogelijkheden op de Plantage. De "visie werklocaties Leusden 2030" zet in op het verruimen van deze mogelijkheden om de Plantage primair als werkgelegenheidslocatie perspectief te bieden. Voor Van Wijnen is deze verruiming, getuige de inspraakreactie, niet voldoende. De gemeente nodigt Van Wijnen dan ook uit met een samenhangende visie op de Plantage te komen, waarin de markttechnische afzetbaarheid van de voorgestelde functies is aangetoond. Verruiming van mogelijkheden is daarbij onderwerp van gesprek en eventueel wordt dat nader uitgewerkt in een nieuw bestemmingsplan.

Financiële aspecten

De financiële consequenties van de visie zijn vooral gelegen in het schrappen van plancapaciteit voor een aantal specifieke locaties/projecten.

Princenhof: In de eerste plaats betreft dit het schrappen uit het bestemmingsplan van de mogelijkheid kantoren te realiseren in Princenhof. concreet op de oude locatie van Theo Meijer, het AZC-terrein en het terrein rondom de voormalige Bankgirocentrale. Het terrein rondom de Bankgirocentrale is in eigendom van AFAS en niet van invloed op de financiële positie van de gemeente. Voor de gronden die in eigendom zijn van de gemeente, geldt dat er sprake is van een dusdanige boekwaarde dat, wanneer er in de toekomst grond ten behoeve van bedrijvigheid in plaats van kantoren wordt uitgegeven, dit niet leidt tot een verliesgevende exploitatie. In het verleden is al met u gedeeld dat de boekwaarde voor deze gronden niet verder op dient te lopen. Dit is geëffectueerd door het in de afgelopen twee jaar dekken van de rente over de boekwaarde uit de algemene reserve van het grondbedrijf. Deze lijn wordt voortgezet, het schrappen van de mogelijkheid tot het realiseren van kantoren leidt dan ook niet tot een verslechtering van de financiële positie van de gemeente.

Buitenplaats: Het omzetten van de kantorenbestemming op de Buitenplaats in bedrijvigheid, leidt tot het opnemen van een ander (nog nader vast te stellen) programma in de grondexploitatie en daarmee tot andere (lees: lagere) grondopbrengsten. Hier is al (deels) op geanticipeerd door het treffen van voorzieningen à € 5.270.00,- en het labelen van een bedrag van € 1.150.000,- binnen de Algemene Reserve van het Grondbedrijf. Het is, afhankelijk van de exacte programmatische invulling van de Buitenplaats, zeer wel mogelijk dat de getroffen voorzieningen niet toereikend zijn om met het nieuwe programma een minimaal budgettair neutrale grondexploitatie op te stellen. In dat geval moeten extra voorzieningen worden getroffen. De mogelijke schade voor de gemeente zal ergens tussen de € 0 en € 5,2 miljoen. liggen, waarbij de kans nu groter wordt ingeschat dat het in de buurt van de € 0 ligt dan bij de € 5,2 miljoen Als deze 'schade' groter wordt dan het gelabelde bedrag in de Algemene Reserve Grondbedrijf van € 1.150.000,- dan betekent dit een verslechtering van de ratio weerstandsvermogen van het Grondbedrijf.

De Plantage: Met een ontwikkelende partij in het gebied is een afspraak gemaakt over het betalen van een exploitatiebijdrage. Op dit moment wordt ingeschat dat de financiële consequentie van het in het geheel niet doorgaan van de totale ontwikkeling op De Plantage maximaal € 1 miljoen negatief bedraagt voor de gemeente. Mocht dit risico zich voordoen, dan leidt dat rechtstreeks tot een verslechtering van de ratio weerstandsvermogen van het Grondbedrijf.

Juridische aspecten

Hieronder volgt een aantal juridische aspecten. De geschetste privaatrechtelijke gevolgen of planschadeclaims kunnen leiden tot extra financiële gevolgen voor de gemeente. Mochten deze gevolgen optreden, dan komen zij bovenop de eventuele opgetreden financiële gevolgen die hierboven zijn beschreven.

1. Privaatrechtelijke gevolgen

Buitenplaats: In 2010 kocht de gemeente de laatste grond die zij nog niet in eigendom had binnen het plangebied Buitenplaats. Verkoper heeft daarbij een bouwclaim bedongen die het recht geeft in totaal 2.800 m² kantoorruimte te realiseren. Deze overeenkomst voorziet in de mogelijkheid dat de bestemming wordt gewijzigd. Afhankelijk van de uiteindelijke inhoud van de wijziging vervalt de bouwclaim of dienen partijen te overleggen welke consequenties de wijziging voor de bouwclaim heeft.

De Plantage: De gemeente heeft met ontwikkelaar Van Wijnen een Samenwerkingsovereenkomst gesloten om De Plantage tot ontwikkeling te brengen. De gemeente handelt met het vaststellen van de visie niet in strijd met haar verplichtingen uit de samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast is de door Van Wijnen aangevoerde zienswijze op dit punt achterhaald, door een wijziging in de voorgestelde besluitvorming (behouden van kantoorbestemming op de Plantage). Gemeente en projectontwikkelaar dienen vanuit een gezamenlijk belang verder met elkaar in gesprek te gaan.

2. Planschade n.a.v. Wet ruimtelijke ordening

Indien door een bestemmingswijziging schade wordt geleden in de vorm van waardedaling van een onroerende zaak of inkomensderving, komt de betreffende persoon/organisatie in aanmerking voor een tegemoetkoming in schade conform artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening.

De visie werklocaties beoogt om op een aantal werklocaties kantoorbestemming weg te nemen waar deze nog niet is benut (onbenutte kantoorbestemming). Het wegnemen van de kantoorbestemming kan voor (grond)eigenaren tot schade leiden en daarmee komen deze eigenaren mogelijk in aanmerking voor een tegemoetkoming in de planschade. Bij de beoordeling van zo'n planschade verzoek wordt meegenomen in hoeverre de genomen maatregel (wegnemen van de kantoorbestemming) voorzienbaar was en of de (grond)eigenaar met deze informatie voldoende in de gelegenheid was om nog gebruik te maken van het recht om het kantoor te bouwen, voordat dit onmogelijk is gemaakt. Met andere woorden: als de tijd tussen het vaststellen van de visie (= uiten voornemen) en het vaststellen van een bestemmingsplan (= wegnemen bestemming kantoor) lang genoeg is om nog kantoren te realiseren, komt de eigenaar niet meer in aanmerking voor tegemoetkoming in schade. Ingeschat wordt dat deze vorm van planschade hier niet aan de orde is. Locaties waar kantoren uit de markt worden genomen zijn in eigendom van gemeente en AFAS. Met AFAS is hierover gesproken.

Ook voor omwonenden kan planschade ontstaan vanwege een nieuwe bestemming. Vanwege de voorzienbaarheid van de voorgenomen bestemmingswijziging en een zorgvuldige inpassing van de nieuwe functie(s), wordt ingeschat dat planschade niet aan de orde is.

Opgemerkt wordt dat eventuele planschade voor rekening komt van de provincie, als de provincie de bestemming wijzigt door gebruik te maken van haar eigen planologisch instrumentarium (inpassingsplan). Als de gemeente hiertoe het initiatief neemt (bestemmingsplan), dan komt eventuele planschade voor haar rekening.

Communicatie

Indieners van een zienswijze ontvangen schriftelijk bericht over het raadsbesluit. Aangezien het hier gaat om het vaststellen van een beleidsvisie, wordt het raadsbesluit niet ter inzage gelegd in het kader van een beroepsprocedure. In een vervolgfase, bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen, is deze mogelijkheid er wel.

Het college van de gemeente Leusden,

E.D. Luchtenburg
directeur-secretaris

mevrouw drs. A. Vermeulen
burgemeester

De raad van de gemeente Leusden;

gelezen het voorstel van het college d.d. 23 september 2014 nummer: 235523

b e s l u i t :

De "visie werklocaties Leusden 2030" vast te stellen met inbegrip van de wijzigingen uit de nota zienswijzen en aanpassingen

Aldus besloten door de raad van de gemeente Leusden in zijn openbare vergadering van 13 november 2014

mevrouw mr. J.S.Y. Houtman
griffier

mevrouw drs. A. Vermeulen
voorzitter