

Onderzoek naar totstandkoming bestemmingsplan Eeserwold en de hypermarkt



Eindrapport
Februari 2021
T. (Tom) Plat MA
A.W.R. (Lex) van Doorn MSc

In opdracht van:



BMC Onderzoek
Laan van Zuid Hoorn 70
2289 DE RIJSWIJK

KvK 32078667
www.bmc.nl
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoud

Leeswijzer	3
DEEL I	4
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding en doelstelling	5
Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Conclusies	7
2.2 Aanbevelingen	13
DEEL II	14
VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	14
Hoofdstuk 3 Onderzoeksverantwoording	15
3.1 Hoofd- en deelvragen	15
3.2 Onderzoeksaanpak	16
Hoofdstuk 4 Proces bestemmingsplan en omgevingsvergunning	17
4.1 Bestemmingsplanprocedure	17
4.2 Proces omgevingsvergunning	23
4.3 Samenvatting	25
Hoofdstuk 5 Sprong over de snelweg (2002-2009)	27
5.1 Tijdslijn Structuurvisie 'Sprong over de snelweg' en bestemmingsplan 'Eeserwold'	27
5.2 Structuurvisie: Sprong over de Snelweg en uitwerking in bestemmingsplan Eeserwold	28
5.3 Bestemmingsplanprocedure	30
5.4 Samenvatting	31
Hoofdstuk 6 Herziening Eeserwold en discussie hypermarkt (2009-2013)	33
6.1 Tijdslijn herziening Eeserwold en discussie over hypermarkt	33
6.2 Eerste (partiële) herziening bestemmingsplan Eeserwold	33
6.3 Discussie begrip hypermarkt	35
6.4 Aanvraag omgevingsvergunning in 2012	36
6.5 Samenvatting	38
Hoofdstuk 7 Juridische strijd (2013-2018)	40
7.1 Tijdslijn juridische strijd, actualisering bestemmingsplan en onherroepelijke vergunning	40

7.2 Van bezwaarschrift tot de Raad van State	41
7.3 Actualisering bestemmingsplan	44
7.4 Inmenging provincie	45
7.5 Gevolgen van de juridische strijd	46
7.6 Samenvatting	47
Hoofdstuk 8 Nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning (2018-2020)	50
8.1 Tijdelijk nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning	50
8.2 Van Hypermarkt naar Family-Fun-Zone tot crematorium	51
8.3 Samenvatting	52
Hoofdstuk 9 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	53
Hoofdstuk 10 Nawoord Rekenkamercommissie Steenwijkerland	56
DEEL III	57
Bijlage 1 Uitgebreide tijdelijk Eeserwold	58
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen	78
Bijlage 3 Lijst van bestudeerde documenten	79
Bijlage 4 Normenkader	81

Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. **Deel I** is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten beschreven. In dit deel leest u:

- De inleiding en aanleiding voor het onderzoek.
- De doelstelling van het onderzoek.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering.

In **Deel II** is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Ook wordt kort uiteengezet wat de theorie is van een bestemmingsplanprocedure en een omgevingsvergunning. Deze informatie is relevant om te kunnen reflecteren op het proces rondom de komst van de hypermarkt. Zowel de bestemmingsplanprocedure als de procedure van een omgevingsvergunning vormen de meetlat waarlangs de uitkomsten uit de deskresearch en interviews worden gelegd zoals beschreven in hoofdstuk 5 tot en met 8.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

De vestiging en de bepaling van de locatie van nieuwe grootschalige detailhandel is vaak een juridisch complexe strijd. Zo kan beargumenteerd worden dat hoge huurprijzen, beperkte bereikbaarheid, schaarse ruimte en het tekort aan parkeerplaatsen, ondernemersactiviteiten in de traditionele winkelgebieden belemmeren. En dat het buitengebied meer mogelijkheden biedt. Aan de andere kant kan ook beargumenteerd worden dat grootschalige detailhandel buiten het centrum ervoor zorgt dat binnensteden leeglopen. Regelmatig wordt in dergelijke discussies verwezen naar de *hypermarchés* in Frankrijk die zijn gevestigd aan de randen van steden en dorpen. Dit zorgt ervoor dat inwoners niet meer hun boodschappen doen in het centrum waardoor op die plaats de slagers, bloemisten, kledingzaken en drogisterijen verdwijnen. Anderzijds, als de behoefte aan grootschalige detailhandel aannemelijk is gemaakt – en deze niet tot een onevenredige aantasting van het voorzieningenniveau, woon-, leef- en ondernemersklimaat in de betreffende regio leidt – kan de toename in werkgelegenheid een argument zijn om grootschalige detailhandel toe te staan.

Ook in Steenwijkerland heeft een dergelijke discussie gespeeld omdat er lange tijd sprake was van het vestigen van grootschalige detailhandel, buiten het centrum, nabij de Rijksweg A32. In het vastgestelde bestemmingsplan Eeserwold uit 2005 was er – naast ruimte voor bedrijven en wonen – specifiek ook de mogelijkheid voor het vestigen van een hypermarkt opgenomen.

De mogelijke komst van de hypermarkt heeft de politieke gemoederen flink bezig gehouden. Ook heeft het de relatie met de plaatselijke ondernemers en de provincie op scherp gezet. Na een juridische strijd is door de Raad van State geoordeeld dat een dergelijk groot winkelbedrijf zich wel mocht vestigen. Door allerlei omstandigheden is het plan uiteindelijk nooit uitgevoerd en is de omgevingsvergunning in oktober 2020 ingetrokken door de gemeente. Het proces rondom de komst van de hypermarkt heeft consequenties gehad voor zowel overheden, inwoners als ondernemers. Zo hebben de ondernemers in het centrum van Steenwijk in afwachting van de ontwikkelingen gewacht met investeringen (net als de provincie). Ook in omliggende gemeenten heeft het geleid tot discussie.

De Rekenkamercommissie Steenwijkerland heeft daarom besloten om het proces dat zich heeft afgespeeld met betrekking tot het bestemmingsplan project Eeserwold - met inbegrip van het proces rondom de totstandkoming van de hypermarkt - te onderzoeken.

1.2 Aanleiding en doelstelling

De Rekenkamercommissie Steenwijkerland heeft willen onderzoeken hoe het hele proces is verlopen (vanaf bestemmingsplan tot aan de uiteindelijke intrekking van de vergunning), wat ieders rol daarbij is geweest, welke factoren en oorzaken mogelijk ertoe hebben geleid dat het project is gestagneerd respectievelijk is 'gestrand' en welke rol de raad daarbij heeft gespeeld. Het doel is te komen tot aanbevelingen waarmee in kaart wordt gebracht wat de mogelijkheden zijn voor de gemeenteraad om bij te sturen in een dergelijk proces waarin economische, politieke en bestuurlijke veranderingen een rol spelen.

Specifiek wil de Rekenkamercommissie inzicht in het verloop van het proces rondom de komst van de hypermarkt. Hierbij wordt teruggegrepen op het bestemmingsplan Eeserwold dat in 2005 is vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin is de mogelijkheid voor het vestigen van grootschalige detailhandel vastgelegd.

De doelstelling van het onderzoek is het uiteenzetten:

- Hoe een bestemmingsplanprocedure en omgevingsvergunningsaanvraag¹ verlopen.
- Welke stakeholders - wanneer - invloed hebben op de planvorming.
- Hoe het proces is verlopen rondom het vaststellen van het bestemmingsplan Eeserwold in 2005, de '1e herziening' in 2011 en de beheersverordening in 2015.
- Waarom de mogelijkheid voor grootschalige detailhandel c.q. een hypermarkt is opgenomen in het bestemmingsplan.
- Hoe het gehele proces is verlopen rondom de komst van de hypermarkt.

Gekoppeld aan deze doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is het proces rond de totstandkoming van het bestemmingsplan Eeserwold rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verlopen, op welke wijze werden de gemeenteraad en belanghebbenden hierbij betrokken, welke autonome factoren zijn van invloed geweest, welke mogelijkheden voor bijsturing heeft de raad gedurende het proces gehad, heeft hij daarvan gebruikgemaakt, en zo ja op welke wijze?

¹ Tot 2010 was sprake van afzonderlijke vergunningen (bouwvergunning, sloopvergunning, inritvergunning, et cetera). In 2010 is met de invoering van de Wabo de omgevingsvergunning geïntroduceerd, waarbij één vergunning voor verschillende activiteiten aangevraagd kan worden.

Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het bestemmingsplan voor Eeserwold was in de eerste aanleg erg ambitieus door te focussen op een hoogwaardig en bovenlokaal woonmilieu en een regionale vraag naar bedrijventerrein. Een vraag die er destijds gewoon niet was. Op basis van de bestudeerde documenten is aangetoond dat de bestemmingsplanprocedure in 2004/2005 'volgens het boekje' is verlopen; de gemeenteraad heeft uiteindelijk ook zelf het bestemmingsplan goedgekeurd. We hebben echter niet kunnen vaststellen waarom het begrip hypermarkten is opgenomen in het bestemmingsplan. Opvallend is dat zowel de raad als het college tot 2012 geen reden zagen om het begrip uit het plan te halen. Er was ook geen aanleiding om het begrip in de eerste herziening van het plan te wijzigen of te schrappen. Het sentiment was op dat moment ook niet negatief ten aanzien van de hypermarkt, velen zagen het als een kans om Steenwijkerland op de kaart te zetten. Pas toen het economische klimaat veranderde, sloeg dit sentiment om. Daarnaast voelden de ondernemers vanuit de binnenstad zich niet gehoord door de projectontwikkelaar (Focus) en de gemeente.

Omdat het begrip hypermarkt niet nader was gedefinieerd, bood dit ruimte voor een interpretatieverschil, wat leidde tot een jarenlange juridische strijd over de definitie van dit begrip. In die jaren daarna werd er nauwelijks nog gesproken over de vraag waarom er überhaupt een hypermarkt zou komen en wat voor meerwaarde dit zou bieden voor de gemeente. Vanaf het indienen van de aanvraag voor het vestigen van een hypermarkt in 2012 was er juridisch gezien geen mogelijkheid meer om de vergunning te weigeren. Het college was echter niet eenduidig in deze boodschap waardoor bij ondernemers, inwoners en raadsleden de illusie bleef bestaan dat er nog iets aan de vergunningverlening gedaan kon worden.

Het college bevond zich vanaf 2012 dus in een spagaat: enerzijds was zij verplicht om mee te werken aan de omgevingsvergunning, anderzijds was er weerstand op allerlei niveaus. Daarin werd niet altijd even helder en tactvol geacteerd door de gemeente. Wel moet vastgesteld worden dat het college door de jaren heen in haar handelen een consequente lijn heeft bewandeld door mee te werken aan de omgevingsvergunning. Als gevolg van de juridische procedure nam het college een steeds formelere rol aan, van waaruit niet bepaald proactief informatie werd gedeeld. Andersom vroeg de raad daar ook niet altijd om en diende zij pas in 2017 een motie in om alles in werking te stellen om de hypermarkt tegen te houden. De juridische strijd en de daaruit voortkomende onduidelijkheid over een (mogelijke) hypermarkt, zorgden ervoor dat veel investeringen in de binnenstad en het Steenwijkerdiep werden uitgesteld.

Na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt werd geen geschikte partij gevonden om deze te gaan exploiteren. De projectontwikkelaar besloot vervolgens te zoeken naar nieuwe mogelijkheden waar de gemeente in meedacht. Tegelijkertijd werd wel verzocht om snel te starten met de bouw, omdat anders de vergunning zou worden ingetrokken. Omdat de ontwikkelaar de plannen steeds bleef wijzigen en niet met een degelijke uitwerking kwam, is besloten om in oktober 2020 de omgevingsvergunning in te trekken. Dit bood volgens betrokkenen dan ook de kans om eindelijk met een schone lei te beginnen.

Hoewel de gemeente dus niet altijd even tactvol acteerde, zijn er geen grote fouten gemaakt. Men is niet nalatig geweest en er zijn ook geen zaken verzwegen. Duidelijk is wel dat de gemeente geen goede inschatting heeft gemaakt bij de eerste plannen voor de ontwikkeling Eeserwold. Daarnaast heeft het opnemen van het begrip hypermarkten in het bestemmingsplan enorme gevolgen gehad. Naarmate de tijd vorderde werd er steeds meer grip verloren op het bestemmingsplan, onder andere door het ontbreken van een goed overzicht, een goed projectteam en goede communicatie. Dat heeft de verhouding intern, maar ook extern naar ondernemers en de provincie flink onder druk gezet. Het hypermarktdossier heeft onnodig lang als een sluijer over de gemeente gehangen. Het intrekken van de omgevingsvergunning in oktober 2020 stelt de gemeente in staat om weer grip te krijgen op de verdere ontwikkeling van Eeserwold. Daarvoor zullen nog wel stappen ondernomen moeten worden, onder andere door met de huidige betrokkenen (dus ook de bewoners en de grondeigenaar) in gesprek te gaan. Belangrijk is in ieder geval dat hierbij vooruit gekeken wordt en dat er lessen getrokken worden uit de afgelopen vijftien jaar, zodat een dergelijke gijzeling van een situatie niet weer kan plaatsvinden.

Conclusies ten aanzien van een regulier proces bestemmingsplan en omgevingsvergunning

In de bestemmingsplanprocedure zijn vier fases te onderscheiden: de voorbereidingsfase, ontwerpfase, vaststellingsfase en beroepsfase. Indien het gaat om een initiatief van een ondernemer of bewoner, dan dient deze een principeverzoek in bij de gemeente om te polsen of de gemeente bereid is om medewerking te verlenen aan het plan en onder welke voorwaarden. Hierop volgt al dan niet een collegebesluit waarmee het college aangeeft bereid te zijn om onder voorwaarden een bestemmingsplanprocedure op te starten. Een principebesluit biedt geen garanties, omdat de vaststelling een bevoegdheid is van de gemeenteraad en omdat een bestemmingsplan vatbaar is voor beroep. Het is vervolgens aan de aanvrager om een formele aanvraag in te dienen om een bestemmingsplanprocedure te starten.

In de voorbereidingsfase wordt door de gemeenteraad een startnotitie of een Programma van Eisen (PvE) vastgesteld met daarin de kaders. In de Staatscourant en in de lokale gemeenteberichten (huis-aan-huis en digitaal) wordt een kennisgeving gepubliceerd. Daarna volgt de onderzoeksfase binnen deze voorbereidingsfase. Dit betekent dat met de vergaarde informatie omgevingsonderzoeken worden uitgevoerd. Het voorontwerp wordt vrijgegeven voor inspraak door middel van een collegebesluit. Het voorontwerp wordt gepubliceerd. In principe geldt dat het voorontwerp zes weken ter inzage ligt. Tijdens de inspraakperiode is een informatiebijeenkomst gebruikelijk. Naast publicatie wordt het voorontwerp voorgelegd aan andere stakeholders, bijvoorbeeld aan buurgemeenten, provincie en waterschap. De richtlijn is om deze stakeholders zes weken de tijd te geven voor een reactie.

Nadat het voorontwerp ter inzage is gelegd, inspraak heeft plaatsgevonden en stakeholders zijn betrokken, worden alle reacties afgewogen, beoordeeld en voorzien van een antwoord. Indien nodig wordt het bestemmingsplan aangepast. Het college neemt een besluit over de beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties, het ontwerpbestemmingsplan en de start van de zienswijzeperiode (dit duurt zes weken). Iedereen kan en mag een zienswijze indienen op het bestemmingsplan. Om later in beroep te kunnen gaan tegen het bestemmingsplan is het vereist dat deze stakeholders een zienswijze hebben ingediend.

Na afloop van de zienswijzenfase bereidt het college de vaststelling van het bestemmingsplan voor. Het college doet een voorstel voor de beantwoording van de zienswijzen en adviseert de gemeenteraad om het plan al dan niet gewijzigd vast te stellen. De indieners van een zienswijze worden uitgenodigd om eventueel mondeling een toelichting te geven aan de raadscommissie Ruimte. Het bestemmingsplan wordt vervolgens besproken met deze raadscommissie waarin inwoners en andere stakeholders eventueel gebruik kunnen maken van hun spreekrecht. De raadscommissie Ruimte besluit of het plan wordt geagendeerd voor de raadsvergadering (als hamerstuk of als debatstuk; daarmee is het dus altijd de gemeenteraad die het bestemmingsplan uiteindelijk goedkeurt). Na vaststelling door de gemeenteraad – al dan niet gewijzigd – wordt het vastgestelde bestemmingsplan gepubliceerd in de Staatscourant, op de gemeentelijke website en in lokale bladen. Aan indieners van zienswijzen wordt een brief gestuurd met kennisgeving van de vaststelling en de beroepstermijn bij de Raad van State. Na vaststelling van het bestemmingsplan volgt de beroepsfase van zes weken. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De zitting vindt meestal pas na een half jaar plaats, de uitspraak volgt vervolgens na enkele maanden. Na de uitspraak is het bestemmingsplan dus onherroepelijk (of niet).

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het vereist om een omgevingsvergunning aan te vragen voor 'het bouwen van een bouwwerk'. Er zijn twee Wabo-procedures: de reguliere en de uitgebreide procedure. De belangrijkste verschillen in de voorbereidingsprocedure zijn beslistermijn en de wijze waarop bezwaar wordt gemaakt. De reguliere procedure wordt gehanteerd voor bouwwerken die binnen het bestemmingsplan passen. Daarom is voor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt de reguliere procedure gevolgd. In de reguliere procedure wordt binnen acht weken besloten over de omgevingsvergunning. Voor een uitgebreide toelichting op de stappen van de aanvraag van een omgevingsvergunning, verwijzen wij u naar hoofdstuk 4 in deel II.

Conclusies ten aanzien van de Sprong over de Snelweg (2002–2009)

In september 2002 werd de structuurvisie 'Sprong over de Snelweg' vastgesteld. Het bestemmingsplan Eeserwold dat hiervan een uitwerking is, betreft een plangebied van 196 hectare, waarvan 50 hectare is bestemd voor werken, 55 hectare voor zandwinning, 90 hectare voor wonen en ongeveer 20 hectare als golfbaan. Bij het ontwikkelen van Eeserwold waren drie partijen betrokken: Roelofs projectontwikkeling, Roelofs Zandwinning en Geveke ontwikkeling. De gemeente nam geen grondpositie in de ontwikkeling van Eeserwold, maar was wel verantwoordelijk voor het regelen van het planologisch kader. Het projectdoel van Eeserwold was om de bovenkant van de markt te bedienen in 'werken, wonen en recreëren' om daarmee een impuls te geven aan de regionale economie. Het plan was erg ambitieus door te focussen op hoogwaardig en bovenlokaal woonmilieu en een regionale vraag naar bedrijventerrein. Uit onderzoek bleek destijds al dat de Steenwijkse bedrijfsruimtemarkt een uitbreidings- en vervangingsmarkt is. Er was in totaal 35 hectare bedrijventerrein gepland op Eeserwold, terwijl de gemiddelde afname van bedrijventerreinen in de jaren daarvoor 5.000 à 6.000 m² was. Het volledig vullen van een bedrijventerrein met voornamelijk nieuwe bedrijven lag daarmee niet erg voor de hand.

De bestemmingsplanprocedure is voor zover dit is vast te stellen, verlopen volgens de richtlijnen van die tijd. Op basis van de bestudeerde documenten is aangetoond dat de procedure in 2004/2005 'volgens het boekje' is verlopen. Waarom het begrip hypermarkten in het bestemmingsplan is opgenomen is niet eenduidig vast te stellen. Uit verschillende bronnen

blijkt dat het begrip bewust is toegevoegd aan het bestemmingsplan, om daar pas in een later stadium invulling aan te geven. Er zijn echter ook bronnen waaruit blijkt dat het begrip 'hypermarkten' per ongeluk is toegevoegd aan het bestemmingsplan (op basis van de door de VNG opgestelde handreiking). In de periode tot 2012 zagen zowel raad als college in ieder geval geen reden om hypermarkten uit het bestemmingsplan te halen.

Conclusies ten aanzien van de herziening Eeserwold en discussie rondom de hypermarkt (2009-2013)

Begin 2009 is door de raad ingestemd met de start van de eerste (partiële) herziening van het bestemmingsplan. In het hiervoor opgestelde raadsvoorstel is benoemd dat in overleg met de ontwikkelaar meer helderheid en begrenzing aangebracht moest worden in de toepassing van het begrip 'hypermarkten'. De raad achtte het namelijk niet wenselijk om detailhandel toe te staan op Eeserwold.

Ondanks dat het begrip hypermarkten was opgenomen in het bestemmingsplan voor Eeserwold, was dit geen aanleiding om het begrip in de eerste herziening te wijzigen of te schrappen. Dit valt enerzijds te verklaren doordat het sentiment ten aanzien van een mogelijke komst van een hypermarkt niet per se negatief was; de mogelijke komst werd door verschillende partijen gezien als een potentiële aanvulling op het centrum van de binnenstad. Anderzijds had men het idee dat Steenwijkerland in eerdere periodes had misgegrepen bij majeure projecten (zoals een regionaal ziekenhuis dat naar Meppel ging). Uiteindelijk was het economische (vestigings)klimaat in de periode van de vergunningsaanvraag zo ver omgeslagen, dat er twijfels ontstonden over de haalbaar- en wenselijkheid van een hypermarkt. Daarnaast voelden de ondernemers vanuit de binnenstad zich niet gehoord door de projectontwikkelaar (Focus) en de gemeente.

Op 15 november 2012 diende Focus Retaildevelopment volgens de reguliere Wabo-procedure een omgevingsvergunning in voor de bouw van een hypermarkt. Doordat het begrip hypermarkten was opgenomen in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' van het bestemmingsplan Eeserwold, was de gemeente verplicht om mee te werken aan de aanvraag van de omgevingsvergunning. Het begrip hypermarkt was niet nader gedefinieerd in het bestemmingsplan waardoor de definitie van de Dikke van Dale (zoals gewoonlijk in de jurisprudentie bij een niet-afgebakend begrip) werd gehanteerd. Ook deze definitie bood ruimte voor een interpretatieverschil, wat leidde tot een jarenlange juridische strijd over de definitie van het begrip hypermarkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat er in die jaren nauwelijks (of niet langer) werd gesproken over de vraag waarom er überhaupt een hypermarkt zou komen en wat voor meerwaarde dit zou bieden voor de gemeente.

Voor de vergunningverleners was de samenwerking met de gemeentelijke projectleider(s) van Eeserwold en de wethouder economie lastig in deze periode. Er was op dat moment geen sprake van duidelijk eigenaarschap binnen de gemeente. De afdeling vergunningen was voorts niet altijd op de hoogte van wat er werd besproken in de stuurgroep Eeserwold. Deze stuurgroep is - zo lijkt naar voren te komen uit de documentenstudie en gesprekken - ook een flinke periode niet actief geweest (2012-2015). De afdeling vergunningen is in die tijd ook vaak direct benaderd door de verschillende betrokkenen, terwijl zij de facto niets anders konden dan de aanvraag toetsen. Vanaf het indienen van de aanvraag in 2012 was er juridisch gezien geen mogelijkheid meer om de vergunning te weigeren.

Het college was niet eenduidig in deze boodschap waardoor bij ondernemers en raadsleden de illusie bleef bestaan dat er nog iets aan de vergunningverlening gedaan kon worden. Ondanks deze niet eenduidige communicatie, moet wel vastgesteld worden dat het college door de jaren heen in haar handelen een consequente lijn heeft bewandeld door medewerking aan de omgevingsvergunning te verlenen.

Conclusies ten aanzien van de juridische strijd (2013–2018)

Na het verlenen van de omgevingsvergunning in februari 2013 begon de juridische strijd over de komst van de hypermarkt. Er werden bij elkaar 49 bezwaarschriften ingediend. In de bezwaarschriften werd vooral beargumenteerd dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning in strijd was met het geldende bestemmingsplan (omdat hypermarkt niet is gedefinieerd) en omdat het strijdig was met de Provinciale Omgevingsverordening Overijssel uit 2009. Beide argumenten gingen niet op, omdat hypermarkt was opgenomen als begrip in het bestemmingsplan en omdat de provinciale omgevingsverordening in 2009 was vastgesteld. Tot slot was een van de belangrijkste argumenten (van onder andere Steenwijk Vestingstad) dat de realisatie van de hypermarkt een negatieve impact zou hebben op de detailhandel in de binnenstad van Steenwijk. Op basis van artikel 2.10, eerste lid van de Wabo is dat geen geldige reden om een omgevingsvergunning te weigeren. Het college bevond zich hierdoor in een spagaat: enerzijds was zij verplicht om mee te werken aan de omgevingsvergunning, anderzijds was er veel weerstand onder lokale ondernemers en waren er ook binnen de gemeente veel vraagtekens over de wenselijkheid van een hypermarkt op Eeserwold. Als gevolg van de juridische procedure nam het college een steeds formelere rol aan, waarin zij haar eigen taak benadrukte: het college voert uit, de raad controleert. De raad had op dat moment echter (helemaal) niet het gevoel in positie te zijn om te kunnen controleren. Vastgesteld moet worden dat de informatievoorziening aan de raad in die tijd gering was. Een verklaring voor deze terughoudendheid in informeren ligt wellicht in het feit besloten dat de verschillende juridische procedures daar ook niet veel ruimte voor boden. Aan de andere kant had de raad zelf ook meer gebruik kunnen maken van de instrumenten die er waren om bij te sturen of te informeren bij het college. Pas in 2017 werd er een motie aangenomen die het college opdroeg de komst van de hypermarkt tegen te houden, terwijl uit gesprekken blijkt dat dit sentiment al langer breed werd gedragen binnen de raad.

In de zomer van 2015 moest het bestemmingsplan Eeserwold geactualiseerd worden. Het gehele traject zou echter te lang duren om tijdig een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Uiteindelijk is als alternatief gekozen voor een beheersverordening, welke in juni 2015 is vastgesteld. Zowel het vaststellen van een beheersverordening als de actualisering van het bestemmingsplan Eeserwold zouden geen invloed hebben gehad op het wel of niet komen van een hypermarkt, omdat deze vergunning reeds was aangevraagd.

Na het verlenen van de omgevingsvergunning begon ook de provincie Overijssel zich in de kwestie te mengen. In 2013 nam Provinciale Staten een motie aan dat Gedeputeerde Staten opdroeg om het ongenoegen over te dragen aan de gemeente Steenwijkerland. Daarnaast is door Steenwijk Vestingstad gepoogd om via de provincie de komst van de hypermarkt tegen te houden. De provincie ging daar uiteindelijk niet in mee. Wel stuurde Gedeputeerde Staten in 2014 een brief aan het college van Steenwijkerland om alsnog een voorbereidingsbesluit te nemen in aanloop naar de actualisering van het bestemmingsplan in 2015.

Het indienen van bezwaren en het procederen bij de Raad van State door belanghebbenden is een tijdrovend proces geweest. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat door de juridische strijd en de daaruit voortkomende onduidelijkheid over een (mogelijke) hypermarkt, veel investeringen in de binnenstad en het Steenwijkerdiep zijn uitgesteld. Dit geldt voor zowel investeringen door ondernemers, als voor investeringen vanuit de provincie Overijssel en regionale partners. Daarnaast heeft de mogelijke komst van de hypermarkt zijn weerslag gehad op de relatie met de ondernemersverenigingen. Dit heeft de (reguliere) overleggen tussen de gemeente en ondernemers een tijd lang bemoeilijkt. Ten tijde van de rechtszaak mocht er bijvoorbeeld niet gesproken worden over Eeserwold. In de periode van 2014-2018 was de relatie tussen Steenwijk Vestingstad en de gemeente dan ook ernstig bekoeld.

Medio 2017 is een extern adviseur als programmamanager aangesteld om de zaak weer vlot te trekken. In de eerste plaats probeerde hij een brug te slaan tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen (vergunningverlening, economie en ruimte) die in de praktijk niet altijd even goed samenwerkten. Ook werd er nieuw leven in de stuurgroep geblazen waardoor er weer bilaterale afspraken werden gemaakt tussen de grondeigenaren, ontwikkelaar en gemeente; men zat weer aan tafel. Tot slot werd er door de dezelfde externe adviseur een scenario-analyse geschreven, in de aanloop naar de uitspraak van de Raad van State over de hypermarkt, zodat de gemeente handelingsperspectief had.

Op 11 april 2018 werd na de uitspraak van de Raad van State de omgevingsvergunning onherroepelijk. De definitie van het begrip hypermarkt welke uiteindelijk is gehanteerd, geeft aan dat minimaal 51% van het vloeroppervlak moet bestaan uit supermarkten, met één kassasysteem in één open ruimte.

Conclusies ten aanzien van nieuwe initiatieven en intrekken omgevingsvergunning (2018-2020)

Na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt, werd door Focus geen geschikte partij gevonden om de hypermarkt te exploiteren. Focus besloot hierna te zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Vanuit de gemeente werd in eerste instantie meegedacht met de ontwikkelaar over wat mogelijk was op Eeserwold. Tegelijkertijd verzocht het college Focus meermaals om te starten met de bouw van de hypermarkt, zodat ondernemers, inwoners en andere betrokkenen duidelijkheid zouden krijgen over de komst van de hypermarkt. Na juli 2019 wijzigde Focus haar plannen in het realiseren van een zogenaamde Family-Fun-Zone.

Het is meerdere malen voorgekomen dat de gemeenteraad via het college op de hoogte werd gesteld van nieuwe initiatieven die veelal het karakter hadden van een proefballon, zoals het crematorium, wat in de praktijk te weinig was uitgedacht. Dit leidde niet alleen tot onduidelijkheid bij de raad, maar ook tot frustraties bij bewoners van Eeserwold. Uiteindelijk is er hierdoor weinig tot niets gerealiseerd op Eeserwold. Omdat de ontwikkelaar steeds de plannen bleef wijzigen en niet met een degelijke uitwerking kwam, is besloten de gesprekken met de ontwikkelaar te beëindigen, waardoor in oktober 2020 de omgevingsvergunning werd ingetrokken.

Onlangs is in samenspraak met de gemeente en de grondeigenaar een ambitiedocument opgesteld. Vastgesteld moet worden dat de relatie met de huidige bewoners van Eeserwold in sommige gevallen ernstig bekoeld is, wat de zaak voor verdere ontwikkeling bemoeilijkt. Er lopen op dit moment verschillende mediation trajecten tussen de bewoners van Eeserwold

en de gemeente. Wel geven raadsleden aan dat zij na het intrekken van de omgevingsvergunning genoeg nieuwe kansen zien.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies en bevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- College: Zorg bij grote en langlopende gebiedsontwikkelingen dat de juiste competenties en vaardigheden in huis zijn of worden ingehuurd. Investeer zeker als kleine gemeente in goed programmamanagement en schakel daarbij externe expertise in.
- College: Richt een sterke projectorganisatie in met een duidelijk aanspreekpunt. Dit geldt zowel voor de interne (ambtelijke) organisatie, als voor externe stakeholders zoals bewoners, ondernemers en ontwikkelaars.
- College: Creëer draagvlak bij grote gebiedsontwikkelingen door gemeenteraad, omwonenden en andere belanghebbenden mee te nemen in de plannen. Het bestemmingsplan Eeserwold is vooral opgesteld vanuit de ontwikkelende partijen. Kom samen met inwoners, ondernemers en raad tot een integrale visie waarin op de eerste plaats goed wordt nagedacht over wat wenselijk is en dan pas wat mogelijk is.
- College: Zorg voor grip op de gebiedsontwikkeling door de gebiedsontwikkeling op te knippen. Er is in één keer een groot, te ambitieus plan voor Eeserwold vastgesteld.
- College en raad: Creëer een kader voor verandering in plannen en maak huwelijksvoorwaarden. Richt een samenwerkingsorganisatie op waarbij veranderingen - die vaak optreden bij gebiedsontwikkeling - gezamenlijk worden afgewogen. De gemeente heeft in de gebiedsontwikkeling van Eeserwold geen grondpositie genomen waardoor zij - ondanks het sluiten van anterieure overeenkomsten - geen zeggenschap heeft gehad over de gebiedsontwikkeling (op de toetsende rol na). Hierdoor had zij weinig grip op de situatie en streefde iedere ontwikkelende partij vooral zijn eigen belang na zonder goed samen te werken. Op dat vlak heeft de gemeente wel degelijk een faciliterende rol te vervullen.
- College en raad: Zorg ervoor dat er in omvangrijke trajecten een goed overzicht wordt gecreëerd voor de raad en bewaak dat overzicht (vanuit de griffie en college). In een dergelijk overzicht zouden de belangrijkste stappen gemarkeerd moeten zijn in bijvoorbeeld een tijdlijn met bijbehorende planning. Een nadere uitwerking zou het zelfs mogelijk moeten maken om de belangrijke beslismomenten zichtbaar te maken en verklaringen en duiding te geven bij reeds genomen stappen. Hierdoor wordt voorkomen dat raad en college telkens weer op voorgaande stappen terug moet komen.
- College en raad: Communiceer duidelijk intern, maar ook extern over de stand van zaken en de fase waar de gemeente in zit rondom majeure projecten. De gemeente heeft zich rondom Eeserwold en de hypermarkt tamelijk afwachtend opgesteld door niet naar buiten toe aan te geven wat de situatie was. Ook al is er sprake van juridische procedures, dan nog kan het college communiceren over de fase waar het in zit en wat de mogelijke vervolgstappen zijn. Andersom kan de raad ook zelf haar instrumenten beter inzetten om te informeren en controleren.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 3 Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording.
- Hoofdstuk 4: Procedure bestemmingsplan en omgevingsvergunning.
- Hoofdstuk 5: Sprong over de snelweg.
- Hoofdstuk 6: Herziening Eeserwold en discussie over de hypermarkt.
- Hoofdstuk 7: Juridische strijd.
- Hoofdstuk 8: Nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning.

In Deel III zijn de bijlagen, de uitgebreide tijdslijn, gebruikte bronnen, de lijst met geïnterviewde personen en het normenkader terug te vinden.

3.1 Hoofd- en deelvragen

De Rekenkamercommissie Steenwijkerland heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is het proces rond de totstandkoming van het bestemmingsplan Eeserwold rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verlopen, op welke wijze werden de gemeenteraad en belanghebbenden hierbij betrokken, welke autonome factoren zijn van invloed geweest, welke mogelijkheden voor bijsturing heeft de raad gedurende het proces gehad, heeft hij daarvan gebruikgemaakt, en zo ja op welke wijze?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende acht deelvragen:

1. Hoe wordt het proces van totstandkoming van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen organisatorisch, beheersmatig en rekening houdend met wettelijke voorschriften idealiter vormgegeven?
2. Heeft de gemeenteraad invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze en hoe groot is die invloed? Welke vaste afspraken bestaan er over de vraag wanneer en hoe de raad wordt betrokken bij de planvorming?
3. Hebben andere belanghebbenden invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze, hoe wordt dat vastgelegd en wat is de reikwijdte van die invloed?
4. Op welke momenten zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om bezwaren, zienswijzen, et cetera ten aanzien van een bestemmingsplan kenbaar te maken?
5. Voor het project Eeserwold specifiek: hoe verliep het proces voor wat betreft de deelvragen a t/m d en wat was de aanleiding voor het in het bestemmingsplan opnemen van de mogelijkheid voor de realisatie van een hypermarkt?
6. Wat is de rol van de provincie en andere regionale partners in dit proces geweest en tot welke (re-)actie van het college en de gemeenteraad heeft dit geleid?
7. Hoe is de raad tijdens het proces omgegaan met wijzigingen van politiek-bestuurlijk prioriteiten en economische omstandigheden, welke risico's/gevolgen zijn daarbij in beeld geweest, hoe zijn deze gewogen en hoe heeft de interactie met het college ter zake plaatsgevonden?
8. Welke lessen kunnen worden geleerd van het proces rond het project Eeserwold?

Scope van het onderzoek

In dit onderzoek ligt de nadruk op wat kan worden geleerd van het proces rondom de ontwikkeling van Eeserwold en de komst van de hypermarkt. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling geweest om een uitgebreid detailonderzoek te verrichten waarmee alle mogelijke fouten in kaart worden gebracht. Dat wil niet zeggen dat er geen uitvoerige dossierstudie is gedaan. In totaal zijn er bijna 600 documenten bestudeerd. In bijlage 4 is van dit dossieronderzoek een uitgebreide tijdlijn gemaakt waarin vrij minutieus het proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan Eeserwold en de komst van de hypermarkt is beschreven. Dit onderzoek is bedoeld om van te leren en niet om af te rekenen. Welke lessen zijn er te trekken en hoe kan de raad daarmee haar voordeel doen richting toekomstige trajecten?

Verder is in dit onderzoek gekeken met de bril van de historische realiteit (zeitgeist) op dat moment. Dat wil zeggen, de besluitvorming in 2005 is ook vanuit die werkelijkheid tegen het licht gehouden.

3.2 Onderzoeksaanpak

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Documentenstudie

Op basis van een uitgebreide documentenstudie zijn de topiclijsten opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een complete lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 3. Het is goed om hierbij te vermelden dat het aantal stukken van dermate grote omvang was dat deze niet allemaal tot op de letter zijn bestudeerd, wat ook in lijn is met de scope van dit onderzoek.

Interviews met betrokken organisaties/functionarissen

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Zo zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie, de verantwoordelijke portefeuillehouder, een oud portefeuillehouder en de gemeenteraad. Daarnaast hebben we gesproken met Stichting Steenwijk Vestigingstad en vertegenwoordigers van de provincie Overijssel. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2. Voor de interviews met intern en extern betrokkenen hebben we topiclijsten opgesteld.

Hoofdstuk 4 Proces bestemmingsplan en omgevingsvergunning

In dit hoofdstuk beschrijven we de 'theorie' van een bestemmingsplanprocedure. Het bestemmingsplan Eeserwold is echter in 2005 vastgesteld, destijds was de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht. Deze is in 2008 opgevolgd door de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Vanwege deze verandering wordt in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan de historie. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de procedure van een omgevingsvergunning beschreven. Deze theorie is relevant om te kunnen reflecteren op het proces rondom de komst van de hypermarkt. Zowel de bestemmingsplanprocedure als de procedure van een omgevingsvergunning vormen de meetlat waarlangs de uitkomsten uit de deskresearch en interviews worden gelegd zoals beschreven in hoofdstuk 5 tot en met 8.

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Hoe wordt het proces van totstandkoming van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen organisatorisch, beheersmatig en rekening houdend met wettelijke voorschriften idealiter vormgegeven?
2. Heeft de gemeenteraad invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze en hoe groot is die invloed? Welke vaste afspraken bestaan er over de vraag wanneer en hoe de raad wordt betrokken bij de planvorming?
3. Hebben andere belanghebbenden invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze, hoe wordt dat vastgelegd en wat is de reikwijdte van die invloed?
4. Op welke momenten zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om bezwaren, zienswijzen, et cetera ten aanzien van een bestemmingsplan kenbaar te maken?

4.1 Bestemmingsplanprocedure

Bestemmingsplan

Met een bestemmingsplan legt de gemeenteraad de ruimtelijke ordening in een gebied voor de komende tien jaar vast. In de wet is vastgelegd dat de raad elke tien jaar een nieuw bestemmingsplan moet vaststellen. Een bestemmingsplan heeft dus zowel betrekking op bestaande situaties (het zogenaamde conserverend bestemmen) als op nieuwe ontwikkelingen (het met een bestemmingsplan mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen). Het bestemmingsplan is het enige plan dat overheid en burgers rechtstreeks juridisch bindt. Het plan vormt het toetsingskader voor omgevingsvergunningen. Overigens blijft een bestemmingsplan ook na tien jaar dezelfde rechtskracht houden.

De bestemmingsplanprocedure is wettelijk vastgelegd (afdeling 3.2 Wro juncto afdeling 3.4 AwB). In de bestemmingsplanprocedure zijn vier fases te onderscheiden: de voorbereidingsfase, ontwerpfase, vaststellingsfase en beroepsfase. De uitgangspositie bij een bestemmingsplanprocedure kan verschillen per initiatief: heeft de gemeente grond in bezit of gaat het om een initiatief van een ondernemer of bewoner? Indien het gaat om een initiatief van een ondernemer of bewoner, dan dient deze een principeverzoek in bij de gemeente om te polsen of de gemeente bereid is om medewerking te verlenen aan het plan en onder welke voorwaarden. Er volgt een collegebesluit waarmee het college aangeeft in principe bereid te zijn om onder voorwaarden een bestemmingsplanprocedure op te starten. Een principebesluit biedt geen garanties, omdat de vaststelling een bevoegdheid is van de gemeenteraad en omdat een bestemmingsplan vatbaar is voor beroep. Het is vervolgens aan de aanvrager om een formele aanvraag in te dienen om een bestemmingsplanprocedure te starten.

Grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente gronden zelf. Bij passief grondbeleid wordt de grondverwerving en -uitgifte overgelaten aan private partijen. Een veelgebruikte term is faciliterend grondbeleid. Hiermee wordt door sommige gemeenten hetzelfde bedoeld als passief grondbeleid. Andere gemeenten bedoelen dat ze op bepaalde locaties actief de instrumenten uit het grondbeleid inzetten, wanneer ze het nodig vinden om een ontwikkeling te stimuleren. Een andere vorm van grondbeleid is de publiek-private-samenwerkingsmodel (PPS) waarin de gemeente met de ontwikkelaar samenwerkt in een PPS-constructie (VNG, 2020a).

Anterieure overeenkomst of exploitatieplan

Gemeenten zijn verplicht om de publiekrechtelijke kosten die zij maakt te verhalen op de partijen voor wie deze kosten gemaakt worden. Via het bestemmingsplan kan de gemeente sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, ook al is zij geen eigenaar van de grond.² Indien een bestemmingsplan wordt vastgesteld voor een nieuwe ontwikkeling, dan moet de gemeente afspraken maken met de initiatiefnemer over het verhalen van de publiekrechtelijke kosten. Deze afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Deze wordt afgesloten met het college vóórdat de gemeenteraad het nieuwe bestemmingsplan vaststelt. De afspraken kunnen gaan over welk programma er wordt gebouwd, wie welke werkzaamheden verricht en wat de ontwikkelaar betaalt aan gemeentelijke kosten (VNG, 2020a).

² Als de gemeente geen eigenaar van de grond is, kan zij toch sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, via het bestemmingsplan. Wanneer het bestemmingsplan moet worden gewijzigd om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken, kan de gemeente afspraken met een initiatiefnemer maken. Dat gebeurt in een anterieure overeenkomst, een overeenkomst die wordt afgesloten voordat de gemeenteraad het nieuwe bestemmingsplan vaststelt. In zo'n overeenkomst of exploitatieplan tussen gemeente en ontwikkelaar is bijvoorbeeld opgenomen onder welk programma er wordt gebouwd, wie welke werkzaamheden verricht en hoeveel de ontwikkelaar bijdraagt aan gemeentelijke kosten. Dit meebetalen door ontwikkelaars, het kostenverhaal, is verplicht. Als het kostenverhaal nog niet is verzekerd door een anterieure overeenkomst, dan moet bij de vaststelling van het bestemmingsplan meteen ook een exploitatieplan worden vastgesteld (VNG, 2020a).

Grondexploitatie (GREX)

Indien een gemeente eigen gronden ontwikkelt, houdt de gemeente een grondexploitatie bij. Hierin staan de investeringen en opbrengsten per locatie beschreven. Het openen, wijzigen en sluiten van een GREX is een bevoegdheid van de gemeenteraad (VNG, 2020a). Een gemeente moet ook publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen waarmee geen anterieure overeenkomst gesloten is. Het exploitatieplan is in die gevallen dus aanvullend en werkt als stok achter de deur voor partijen om een anterieure overeenkomst te sluiten.

Grondprijzen

Gemeenten leggen hun grondprijzbeleid vast in een grondprijzennota (het college stelt deze vast). Op basis van Europese regelgeving moet de gemeente marktconforme grondprijzen hanteren, ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun. Voor sommige functies is staatssteun wel mogelijk, zoals voor de bouw van sociale huurwoningen (VNG, 2020a).

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase wordt - zeker bij grotere plannen als Eeserwold - door de gemeenteraad een startnotitie of een Programma van Eisen (PvE) vastgesteld met daarin de kaders. Op basis van artikel 1.3.1. van het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) wordt in de Staatscourant en in de lokale gemeenteberichten (huis-aan-huis en digitaal) een kennisgeving gepubliceerd. Daarna volgt de onderzoeksfase binnen deze voorbereidingsfase. Dit betekent dat met de vergaarde informatie omgevingsonderzoeken worden uitgevoerd. Door de gemeente of Omgevingsdienst wordt bepaald welke onderzoeken nodig zijn. Dit is per initiatief verschillend, een bestemmingsplan is maatwerk. Voorbeelden van onderzoeken zijn: bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, luchtkwaliteit, flora en fauna, geurhinder, niet-gesprongen explosieven. Hierbij merken we op dat bij het opstellen van het bestemmingsplan Eeserwold in 2005, bepaalde onderzoeken die nu actueel zijn (zoals stikstof) nog niet noodzakelijk waren.

Juridische status voorontwerp bestemmingsplan

Het voorontwerp bestemmingsplan heeft geen juridische status. In de Wro is niet vastgelegd dat een voorontwerp moet worden gemaakt. Het werken met een voorontwerp vloeit over het algemeen voort uit de gemeentelijke inspraakverordening, waarin is vastgelegd dat de inwoners tijdig en vooraf worden betrokken bij en geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen. Het voorontwerp moet dus gezien worden als een concept van het bestemmingsplan.

Het voorontwerp wordt vrijgegeven voor inspraak door middel van een collegebesluit. Het voorontwerp wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website, in de gemeenteberichten, in lokale bladen en in de Staatscourant. In principe geldt dat het voorontwerp zes weken ter inzage ligt zodat bijvoorbeeld inwoners, ondernemers of andere stakeholders het voorontwerp kunnen inzien. Tijdens de inspraakperiode is een inloop-/informatiebijeenkomst gebruikelijk.

Naast publicatie wordt (op basis van artikel 3.1.1. van het BRO) het voorontwerp gestuurd naar de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen met de diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in geding zijn'. Dit betekent dat het voorontwerp wordt voorgelegd aan buurgemeenten, provincie, waterschap, Rijkswaterstaat, maar bijvoorbeeld ook Prorail, Tennet en Stedin. Dit wordt het wettelijk vooroverleg genoemd. Het aantal stakeholders is per bestemmingsplan verschillend (zoals eerder beschreven: een bestemmingsplan is maatwerk). De richtlijn is om de stakeholders zes weken de tijd te geven voor een reactie.

Ontwerpfase

Nadat het voorontwerp ter inzage is gelegd, inspraak heeft plaatsgevonden en stakeholders zijn betrokken, worden alle reacties afgewogen, beoordeeld en voorzien van een antwoord. Indien nodig wordt het bestemmingsplan aangepast. Het college neemt een besluit over de beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties, het ontwerpbestemmingsplan en de start van de zienswijzeperiode (dit duurt zes weken). Iedereen kan en mag een zienswijze indienen op het bestemmingsplan. Dit kan zowel mondeling (met een ondertekend verslag) als schriftelijk. Een zienswijze moet voorzien zijn van een handtekening. Anonieme zienswijzen zijn dus niet toegestaan. Om later in beroep te kunnen gaan tegen het bestemmingsplan is het vereist dat deze stakeholders een zienswijze hebben ingediend. De zienswijzeperiode is een wettelijk verplichte stap (artikel 3.8 Wro).

Vaststellingsfase

Na afloop van de zienswijzenfase bereidt het college de vaststelling van het bestemmingsplan voor. Het college doet een voorstel voor de beantwoording van de zienswijzen en adviseert de gemeenteraad om het plan al dan niet gewijzigd vast te stellen. De indieners van een zienswijze krijgen een afschrift van de voorgestelde beantwoording van hun zienswijze en worden uitgenodigd om eventueel mondeling een toelichting te geven aan de raadscommissie Ruimte. Het bestemmingsplan wordt vervolgens besproken in de raadscommissie Ruimte. Inwoners en andere stakeholders kunnen dan gebruikmaken van hun spreekrecht. De raadscommissie Ruimte besluit of het plan wordt geagendeerd voor de raadsvergadering (als hamerstuk of als debatstuk). Na vaststelling door de gemeenteraad - al dan niet gewijzigd - wordt het vastgestelde bestemmingsplan gepubliceerd in de Staatscourant, op de gemeentelijke website en in lokale bladen. Aan indieners van zienswijzen wordt een brief gestuurd met kennisgeving van de vaststelling en de beroepstermijn bij de Raad van State.

Beroepsfase

Na vaststelling van het bestemmingsplan volgt de beroepsfase van zes weken. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naast het scenario van *geen beroep* zijn er twee scenario's: 1) *beroep en geen voorlopige voorziening* en 2) *beroep met voorlopige voorziening*. Bij *beroep en geen voorlopige voorziening* treedt het bestemmingsplan een dag na de afloop van de beroepstermijn in werking, maar is dan nog niet onherroepelijk. Dit betekent dat een gemeente wel een omgevingsvergunning mag verlenen, maar dat de initiatiefnemer op 'risico' bouwt. Indien het bestemmingsplan na de uitspraak van de Raad van State niet onherroepelijk is, betekent dit dat de initiatiefnemer haar bouwwerk moet slopen. Bij *beroep met voorlopige voorziening* treedt het bestemmingsplan nog niet in werking totdat de rechter op het beroep heeft beslist.

De Raad van State laat weten wanneer de gemeente een verweerschrift moet indienen. De zitting vindt meestal pas na een half jaar plaats, de uitspraak volgt vervolgens na enkele maanden. Na de uitspraak is het bestemmingsplan dus onherroepelijk (of niet).

Belangrijkste verschillen Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor 2008) en de Wet ruimtelijke ordening (vanaf 2008)

De Wet op de Ruimtelijke Ordening dateert uit 1965 en is regelmatig aangepast. In 1999 is toegezegd een voorstel te doen voor een fundamentele herziening van de wet. In 2006 is de wet aangenomen in de Eerste en Tweede Kamer. De wet trad in werking op 1 juli 2008. Zoals reeds beschreven, is het bestemmingsplan Eeserwold vastgesteld onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor 2008). Qua procedure is het bestemmingsplan grotendeels vergelijkbaar met de hiervoor beschreven procedure onder de Wet ruimtelijke ordening (vanaf 2008).

Afbeelding 1 Procedure Wet Ruimtelijke Ordening



De verschillen zitten hem voornamelijk in de vorm van het bestemmingsplan zelf. Onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening waren gemeenten vrij in de vormgeving en benaming van hun bestemmingen, zolang deze maar waren aangegeven op een plankkaart en in planvoorschriften. Onder de Wet ruimtelijke ordening (vanaf 2008) zijn landelijke richtlijnen vastgelegd waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen. Daardoor zijn alle bestemmingsplannen in Nederland vergelijkbaar vormgegeven (kleuren van de bestemmingen, gebruikte bestemmingen, gebruikte termen, volgorde van bestemmingen, overgangsbepalingen, et cetera). Onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor 2008) was het papieren plan met daarop de handtekening van de burgemeester en de secretaris juridisch bindend. Onder de Wet ruimtelijke ordening (vanaf 2008) is de digitaal vastgestelde 'dataset' van het plan juridisch bindend.

De wet verplichtte gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoorde. De meeste gemeenten stelden uiteraard ook bestemmingsplannen voor de bebouwde gebieden vast. Soms waren deze plannen wel 30 of 40 jaar oud. De Wet Ruimtelijke Ordening (vanaf 2008) verplicht gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen voor het gehele gemeentelijke grondgebied.

In de procedure is vooral de rol van de provincie gewijzigd. Onder de Wet Ruimtelijke Ordening - huidige situatie - toetst de provincie vooraf (vooroverleg) en heeft het de bevoegdheid om een zienswijze in te dienen (zoals ieder ander). Deze mag alleen gaan over provinciale belangen. Bijvoorbeeld omdat ze zijn vastgelegd in een provinciale verordening. Stelt een gemeente een bestemmingsplan vast in strijd met gemeentelijk beleid, dan kan een provincie hier een veto over uitspreken door middel van een *reactieve aanwijzing*.

Er geldt bij een reactieve aanwijzing een dubbele motiveringsplicht. Dit houdt in dat eerst moet worden gemotiveerd welke provinciale belangen het noodzakelijk maken om een reactieve aanwijzing te geven. Daarnaast is het noodzakelijk om te motiveren welke feiten, overwegingen en omstandigheden daaraan ten grondslag liggen.

Voorheen onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening - oude situatie - werd het bestemmingsplan na vaststelling door de gemeenteraad ter goedkeuring voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de provincie. De provincie moest het plan goedkeuren en daarbij ook een afweging maken tussen de belangen van de gemeente en de stakeholders. Ook al was er geen sprake van provinciale belangen. Men moest toetsen of er sprake was van een 'goede ruimtelijke ordening'. Na goedkeuring door de provincie kon men in beroep bij de Raad van State. De provincie was op dat moment de gedaagde partij, omdat het beroep betrekking had op het goedkeuringsbesluit van de provincie. De gemeente was op dat moment derde belanghebbende.

De provincie heeft de mogelijkheid om via een *reactieve aanwijzing* een veto uit te spreken over een bestemmingsplan dat in strijd is met provinciaal beleid. Maar wat als een bestemmingsplan is vastgesteld en de provincie stelt daarna pas een omgevingsverordening vast die niet in lijn is met het bestaande bestemmingsplan? Dan is een instrument een *proactieve aanwijzing*. Dit is een instructie aan één of enkele gemeenten om een gemeentelijk bestemmingsplan met een bepaalde inhoud binnen een bepaalde termijn vast te stellen.

Samenvattend de huidige situatie onder de Wro:

- Een bestemmingsplan moet elke tien jaar worden geactualiseerd.
- Een bestemmingsplan heeft uniformiteit in kleuren en benamingen.
- Een bestemmingsplan is digitaal raadpleegbaar (ruimtelijkeplannen.nl).
- Provincie is de goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke bestemmingsplannen kwijt, maar kan wel via *reactieve aanwijzing* (artikel 3.8 lid 6 Wro) de inwerkingtreding van (een deel van) een bestemmingsplan blokkeren.

Beheersverordening

De invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 bracht een actualiseringsplicht met zich mee (zie voorgaande paragraaf). Die actualiseringsplicht betekent dat een bestemmingsplan binnen tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan telkens opnieuw vastgesteld moet worden (Wro, artikel 3.1, lid 2) en digitaal raadpleegbaar moet zijn. Concreet betekent dit dat gemeenten bestemmingsplannen die op 1 juli 2008 (datum invoering Wro) ouder waren dan vijf jaar uiterlijk 1 juli 2013 geactualiseerd moeten hebben.

Indien de actualisering niet tijdig heeft plaatsgevonden zijn gemeenten niet langer bevoegd leges te heffen voor diensten die verband houden met het bestemmingsplan zoals het heffen van leges voor vergunningen. In de praktijk bleek dat niet alle gemeenten deze deadline zouden halen, waardoor veel gemeenteraden als noodoplossing een beheersverordening vaststelden. Met de Invoeringswet voor de Omgevingswet is de actualiseringsverplichting vervallen. Dit om te voorkomen dat gemeenten geld en menskracht moeten inzetten om bestemmingsplannen oude stijl vast te stellen in de aanloop naar de Omgevingswet (die waarschijnlijk van kracht gaat op 1 januari 2022).

Een beheersverordening is bedoeld voor bestaande gebieden waar men geen ruimtelijke ontwikkelingen voorziet. Een voorbeeld hiervan is een bestaande woonwijk. Op deze manier wordt aan de actualiseringsplicht voldaan zonder dat een bestemmingsplan gewijzigd of herzien moet worden. Het voordeel van een beheersverordening is dat er geen voorbereidingsprocedure nodig is en dat er (door belanghebbenden) geen bezwaar bij de gemeenteraad of beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Dit bespaart aanzienlijke hoeveelheden tijd en dus kosten. Het nadeel is dat er geen (grote) ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn (maar bijvoorbeeld een erfbouwing of dakopbouw wel). Na vaststelling van de beheersverordening door de gemeenteraad vervalt het onderliggende bestemmingsplan (VNG, 2020b). Overigens kán een beheersverordening wel indirect juridisch worden aangevochten. Indien sprake is van een beperking ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan, dan kan een rechter in het kader van een omgevingsvergunningprocedure (delen van) de beheersverordening onverbindend verklaren.

4.2 Proces omgevingsvergunning

Zoals al beschreven is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 van kracht geworden. De aanvraag van de omgevingsvergunning voor de hypermarkt komt uit 2012. Dit betekent dat het geen zin heeft om in te gaan op de situatie vóór 2010, maar dat we wel ingaan op het huidige proces rondom de verlening van een omgevingsvergunning: de huidige situatie.

Volgens artikel 2.1 van de Wabo is het vereist om een omgevingsvergunning aan te vragen voor 'het bouwen van een bouwwerk'. Per project wordt in beginsel slechts één vergunning verleend, ook al bevat het project meerdere activiteiten. De activiteiten worden wel afzonderlijk getoetst aan bestaande wet- en regelgeving zoals de Wet milieubeheer of het Bouwbesluit (Stibbe, 2017).

Onder de Wabo vallen twee voorbereidingsprocedures: de reguliere voorbereidingsprocedure (4.1.2. en 4.1.3. Algemene wet bestuursrecht) of de uitgebreide voorbereidingsprocedure (3.4 Algemene wet bestuursrecht). De belangrijkste verschillen in voorbereidingsprocedure zijn beslistermijn en de wijze waarop bezwaar wordt gemaakt (Stibbe, 2017).

Reguliere procedure

De algemene regel is dat de reguliere procedure wordt gevolgd voor projecten waarbij de maatschappelijke risico's minder ingrijpend zijn (*al wordt dit met het steeds ruimer worden van de mogelijkheid voor 'planologische kruimelgevallen' regelmatig betwist*) en de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft (Stibbe, 2017). De reguliere procedure wordt gehanteerd voor bouwwerken die binnen het bestemmingsplan passen. Daarom is voor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt de reguliere procedure gevolgd (hierover meer in de volgende hoofdstukken).

In de reguliere procedure wordt binnen acht weken besloten over de omgevingsvergunning. Het college kan deze beslistermijn eenmalig met maximaal zes weken verlengen. Indien niet binnen de gestelde termijn wordt besloten over de omgevingsvergunning, is deze van rechtswege verleend (*Lex silencio positivo*).

Net als een bestemmingsplanprocedure, bestaat de aanvraag van een omgevingsvergunning uit een aantal stappen. De eerste stap bestaat uit het - door de aanvrager - opstellen van documenten die benodigd zijn voor de aanvraag. In het geval van een bouwwerk gaat dit om bouwtekeningen waaronder voor- en zijaanzichten en constructieberekeningen. In veel gevallen gaat de aanvrager met de gemeente in gesprek over wat de mogelijkheden zijn op de betreffende bouwlocatie. Na deze voorbereiding kan de aanvrager zijn aanvraag indienen via het OLO (omgevingsloket.nl). Hierin worden alle documenten geüpload door de aanvrager en moet een vragenlijst worden ingevuld.

Vanaf het moment dat de aanvraag volledig is, heeft de gemeente acht weken de tijd om te beslissen of zij de omgevingsvergunning verleent of niet. Nadat de aanvrager zijn gegevens heeft geüpload in het OLO maakt de gemeente de aanvraag bekend in de lokale krant en op de gemeentelijke website.

Na positieve besluitvorming - binnen acht weken (met eventueel verlenging van zes weken) - treedt de omgevingsvergunning in werking. Uitzondering hierop zijn bomenkap en het slopen van bouwwerken. Daarbij treedt de omgevingsvergunning pas in werking na het aflopen van de bezwaartermijn.

Een dag na het bekendmaken (artikel 6:8 lid 1 Awb) van de verlening van de omgevingsvergunning in de lokale krant en op de gemeentelijke website, kan binnen zes weken een bezwaarschrift worden ingediend. Elke gemeente heeft een bezwaarschriftencommissie die het bezwaar afweegt en beoordeelt. De bezwaarschriftencommissie adviseert het college om het bezwaar al dan niet gegrond te verklaren. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de indiener van het bezwaar in beroep gaan bij de bestuursrechter. Is men het niet eens met de uitspraak van de bestuursrechter, dan kunnen zowel de aanvrager als de gemeente in hoger beroep bij de Raad van State.

Uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure geldt voor (bouw)aanvragen die niet binnen het bestemmingsplan passen of waarbij sprake is van bijvoorbeeld grotere maatschappelijke risico's. Een voorbeeld is het verbouwen van een rijksmonument (voor meer voorbeelden zie Wabo artikel 3.10, lid 1). Omdat het bouwwerk niet in het huidige bestemmingsplan past, vraagt de aanvrager de gemeente of zij bereid is om mee te werken om af te wijken van het bestemmingsplan. Een principeverzoek wordt ingediend en het college zal dan een besluit nemen om al dan niet mee te werken aan het initiatief. Na het principebesluit kan een formele aanvraag worden ingediend. Dit gaat net als de reguliere procedure via het omgevingsloket (OLO). Ook bij de uitgebreide procedure worden vanzelfsprekend bouwtekeningen aangeleverd door de aanvrager. Er zijn echter meer documenten nodig. Zo zullen in veel gevallen milieuonderzoeken nodig zijn, moet een ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd, bodem- en geluidsonderzoek.

Na het indienen van de aanvraag via het OLO heeft de gemeente een half jaar de tijd om te beslissen over de aanvraag van de omgevingsvergunning. Na de ontvangst van de geüpload documenten worden deze inhoudelijk beoordeeld door de gemeente. Veelal wordt gevraagd om aanvullende documenten of om verduidelijking van de aangeleverde documenten. Als alle juiste documenten zijn aangeleverd en de nadere verduidelijking heeft plaatsgevonden stelt het college een ontwerpbesluit op. Ook stelt het college een ontwerpverklaring van geen bedenkingen namens de gemeenteraad op (VVgB). Deze liggen zes weken ter inzage.

Belanghebbenden kunnen hierop een zienswijze indienen welke door het college wordt beantwoord. De gemeenteraad neemt een besluit over het al dan niet afgeven van de VVgB (een negatief besluit betekent automatisch een weigering van de omgevingsvergunning). Veel gemeenten hanteren overigens een door de gemeenteraad vastgestelde lijst van categorieën waarvoor geen aparte VVgB hoeft te worden aangevraagd.

Nadat de zienswijzen zijn beantwoord wordt de omgevingsvergunning al dan niet verleend. Het verlenen van de omgevingsvergunning wordt net als bij de reguliere procedure gepubliceerd in de lokale krant en op de gemeentelijke website. Bij de uitgebreide procedure gaat de beroepstermijn in vanaf het moment dat het besluit ter inzage wordt gelegd (artikel 6:8 lid 4 Awb). Dan gaat de beroepstermijn van zes weken van start. De verleende beschikking staat open voor een beroep bij de rechtbank. Er zijn twee mogelijkheden tot het indienen van beroep: beroep zonder verzoek om voorlopige voorziening en beroep met verzoek om voorlopige voorziening. Bij deze laatste treedt de omgevingsvergunning nog niet in werking totdat de rechter op dat verzoek heeft beslist. Na dit beroep is een hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog mogelijk.

4.3 Samenvatting

In de wettelijk vastgelegde bestemmingsplanprocedure zijn vier fases te onderscheiden: de voorbereidingsfase, ontwerpfasen, vaststellingsfase en beroepsfase. Indien het gaat om een initiatief van een ondernemer of bewoner, dan dient deze een principeverzoek in bij de gemeente om te polsen of de gemeente bereid is om medewerking te verlenen aan het plan en onder welke voorwaarden. Hierop volgt al dan niet een collegebesluit waarmee het college aangeeft bereid te zijn om onder voorwaarden een bestemmingsplanprocedure op te starten. Een principebesluit biedt geen garanties, omdat de vaststelling een bevoegdheid is van de gemeenteraad en omdat een bestemmingsplan vatbaar is voor beroep. Het is vervolgens aan de aanvrager om een formele aanvraag in te dienen om een bestemmingsplanprocedure te starten.

In de voorbereidingsfase wordt door de gemeenteraad een startnotitie of een Programma van Eisen (PvE) vastgesteld met daarin de kaders. In de Staatscourant en in de lokale gemeentebereichten (huis-aan-huis en digitaal) wordt een kennisgeving gepubliceerd. Daarna volgt de onderzoeksfase binnen deze voorbereidingsfase. Dit betekent dat met de vergaarde informatie omgevingsonderzoeken worden uitgevoerd. Het voorontwerp wordt vrijgegeven voor inspraak door middel van een collegebesluit. Het voorontwerp wordt gepubliceerd. In principe geldt dat het voorontwerp zes weken ter inzage ligt. Tijdens de inspraakperiode is een informatiebijeenkomst gebruikelijk. Naast publicatie wordt het voorontwerp voorgelegd aan buurgemeenten, provincie, waterschap, Rijkswaterstaat, maar bijvoorbeeld ook Prorail, Tennet en Stedin. De richtlijn is om de stakeholders zes weken de tijd te geven voor een reactie.

Nadat het voorontwerp ter inzage is gelegd, inspraak heeft plaatsgevonden en stakeholders zijn betrokken, worden alle reacties afgewogen, beoordeeld en voorzien van een antwoord. Indien nodig wordt het bestemmingsplan aangepast. Het college neemt een besluit over de beantwoording van de inspraak- en vooroverlegreacties, het ontwerpbestemmingsplan en de start van de zienswijzeperiode (dit duurt zes weken). Iedereen kan en mag een zienswijze indienen op het bestemmingsplan. Om later in beroep te kunnen gaan tegen het bestemmingsplan is het vereist dat deze stakeholders een zienswijze hebben ingediend.

Na afloop van de zienswijzenfase bereidt het college de vaststelling van het bestemmingsplan voor. Het college doet een voorstel voor de beantwoording van de zienswijzen en adviseert de gemeenteraad om het plan al dan niet gewijzigd vast te stellen. De indieners van een zienswijze krijgen een afschrift van de voorgestelde beantwoording van hun zienswijze en worden uitgenodigd om eventueel mondeling een toelichting te geven aan de raadscommissie Ruimte. Het bestemmingsplan wordt vervolgens besproken met deze raadscommissie waarin inwoners en andere stakeholders eventueel gebruik kunnen maken van hun spreekrecht. De raadscommissie Ruimte besluit of het plan wordt geagendeerd voor de raadsvergadering (als hamerstuk of als debatstuk). Na vaststelling door de gemeenteraad – al dan niet gewijzigd – wordt het vastgestelde bestemmingsplan gepubliceerd in de Staatscourant, op de gemeentelijke website en in lokale bladen. Aan indieners van zienswijzen wordt een brief gestuurd met kennisgeving van de vaststelling en de beroepstermijn bij de Raad van State. Na vaststelling van het bestemmingsplan volgt de beroepsfase van zes weken. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen in beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De zitting vindt meestal pas na een half jaar plaats, de uitspraak volgt vervolgens na enkele maanden. Na de uitspraak is het bestemmingsplan dus onherroepelijk (of niet).

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het vereist om een omgevingsvergunning aan te vragen voor 'het bouwen van een bouwwerk'. Er zijn twee Wabo-procedures: de reguliere en de uitgebreide procedure. De belangrijkste verschillen in de voorbereidingsprocedure zijn beslistermijn en de wijze waarop bezwaar wordt gemaakt. De reguliere procedure wordt gehanteerd voor bouwwerken die binnen het bestemmingsplan passen. Daarom is voor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt de reguliere procedure gevolgd. In de reguliere procedure wordt binnen acht weken besloten over de omgevingsvergunning.

De eerste stap voor de aanvraag van een omgevingsvergunning is het opstellen van documenten die benodigd zijn voor de aanvraag. In veel gevallen gaat de aanvrager met de gemeente in gesprek over wat de mogelijkheden zijn op de betreffende bouwlocatie. Na deze voorbereiding kan de aanvrager zijn aanvraag indienen via het OLO (omgevingsloket.nl). Vanaf het moment dat de aanvraag volledig is, heeft de gemeente acht weken de tijd om te beslissen of zij de omgevingsvergunning verleent of niet. De gemeente maakt de aanvraag bekend in de lokale krant en op de gemeentelijke website. Na positieve besluitvorming - binnen acht weken (met eventueel verlenging van zes weken) - treedt de omgevingsvergunning in werking. Een dag na het bekendmaken van de verlening van de omgevingsvergunning in de lokale krant en op de gemeentelijke website, kan binnen zes weken een bezwaarschrift worden ingediend. De bezwaarschriftencommissie adviseert het college om het bezwaar al dan niet gegrond te verklaren. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de indiener van het bezwaar in beroep gaan bij de bestuursrechter. Is men het niet eens met de uitspraak van de bestuursrechter, dan kunnen zowel de aanvrager als de gemeente in hoger beroep bij de Raad van State.

Hoofdstuk 5 Sprong over de snelweg (2002-2009)

In dit hoofdstuk beschrijven we de eerste fase van het ontwikkelingsproces van Eeserwold. Omdat dit proces een periode van bijna twintig jaar beslaat, hebben we ervoor gekozen om ieder volgend hoofdstuk te beginnen met een tijdlijn met de belangrijkste momenten en besluiten. Er is ook een uitgebreide tijdlijn van alle gebeurtenissen en besluiten opgenomen in de bijlage. Het proces is opgedeeld in periodes (hoofdstuk 5 t/m 8). We hebben deze onderverdeling aangehouden omdat we hiermee de belangrijkste momenten en besluiten in de juiste historische context kunnen plaatsen met de standpunten van de actoren op dat moment.

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

5. Voor het project Eeserwold specifiek: hoe verliep het proces voor wat betreft de deelvragen 1 t/m 4 en wat was de aanleiding voor het in het bestemmingsplan opnemen van de mogelijkheid voor de realisatie van een hypermarkt?
6. Wat is de rol van de provincie en andere (regionale) partners in dit proces geweest en tot welke (re-)actie van het college en de gemeenteraad heeft dit geleid?
7. Hoe is de raad tijdens het proces omgegaan met wijzigingen van politiek-bestuurlijk prioriteiten en economische omstandigheden, welke risico's/gevolgen zijn daarbij in beeld geweest, hoe zijn deze gewogen en hoe heeft de interactie met het college ter zake plaatsgevonden?

5.1 Tijdlijn Structuurvisie 'Sprong over de snelweg' en bestemmingsplan 'Eeserwold'

2002-2007	Structuurvisie 'Sprong over de snelweg' en bestemmingsplan 'Eeserwold'
10 september 2002	Vaststelling structuurvisie Eesveense Hooilanden 'Sprong over de snelweg'.
18 juni 2003	Voorontwerp bestemmingsplan Eeserwold wordt ter inzage gelegd.
14 juni 2005	Bestemmingsplan Eeserwold vastgesteld door de gemeenteraad.
12 december 2005	Gedeputeerde Staten provincie Overijssel heeft bestemmingsplan goedgekeurd.
31 januari 2007	Na uitspraak van de Raad van State is bestemmingsplan Eeserwold onherroepelijk.

5.2 Structuurvisie: Sprong over de Snelweg en uitwerking in bestemmingsplan Eeserwold

Op 10 september 2002 is de structuurvisie Sprong over de Snelweg vastgesteld door de gemeenteraad van Steenwijk (vanaf 2003 Steenwijkerland). Ter uitwerking van deze structuurvisie is in 2003 gestart met het opstellen van het bestemmingsplan Eeserwold. Dit bestemmingsplan werd op 14 juni 2005 vastgesteld door de gemeenteraad. Doordat in Steenwijkerland vooral productiewerk was gevestigd, was het de bedoeling om kennisintensieve bedrijven aan te trekken op het bedrijventerrein van Eeserwold. Naast een bedrijventerrein zou Eeserwold bestaan uit een zandwinningsplas, een negen holes golfbaan en woningbouw.

Eeserwold betrof een plangebied van 196 hectare, waarvan 50 hectare was bestemd voor *werken* (35 hectare *bedrijventerrein*), 55 hectare *zandwinning*, 90 hectare *wonen* en ongeveer 20 hectare *golfbaan*. De ontwikkelende partijen, Roelofs Projectontwikkeling B.V., Roelofs Zandwinning B.V. en Geveke Ontwikkeling B.V. sloten in 2004 een overeenkomst over het plangebied. Daarmee kende het project drie ontwikkelaars plus de gemeente. De ontwikkelende partijen werkten samen in de stuurgroep Eeserwold.

Tabel 1 Actoren in bestemmingsplan Eeserwold

Partij	Taak
Geveke Bouw B.V.	Ontwikkeling van woningen
Roelofs projectontwikkeling B.V.	Ontwikkeling van werken
Roelofs zandwinning B.V.	Ontwikkeling van zandwinning
Gemeente	Voor zover mogelijk binnen haar competentie zorg dragen voor het planologisch kader dat de realisering van het project mogelijk maakt

Geveke B.V. bezat op dat moment samen met Fortis Vastgoed B.V. het eigendom van de grond in het gebied *wonen*. Roelofs projectontwikkeling B.V. had grotendeels de gronden in het gebied voor *werken* en zou de overige gronden voor *werken* nog verwerven. Roelofs Zandwinning B.V. had bovendien de gronden in het gebied *zandwinning* en zou de overige gronden bestemd voor *zandwinning* nog aankopen.

Voor het aanpassen van het bestemmingsplan (realiseren van het planologisch kader) hebben de ontwikkelende partijen de door de gemeente gemaakte kosten - in de vorm van ambtelijke uren (plankosten) - vergoed. Daarnaast zou Geveke per gerealiseerde woning een afdracht doen aan de gemeente, in het kader van de ruimte-voor-ruimte-regeling van de provincie Overijssel. De gemeente had in de projectontwikkeling geen grondpositie. Na het ontwikkelen van het plangebied zouden de ontwikkelende partijen de openbare ruimte terugleveren aan de gemeente. In 2004 werd een convenant tussen de gemeente en de provincie Overijssel opgesteld waarin de doelen voor Eeserwold zijn benoemd. Duidelijk is dat hierbij het werken en wonen voor 'het hoge segment' voorop stonden.

Het projectdoel van Eeserwold is als volgt omschreven:

'Dit project moet regionaal bedrijventerrein worden van Steenwijkerland. In sociaaleconomisch opzicht staat de gemeente in de top vier van gemeenten in de provincie Overijssel met hoogste werkloosheid en het gemiddeld laagste gezinsinkomen. Duurzame en hoogwaardige kwaliteit zijn hierbij kernbegrippen. Het doel is om de bovenkant van de markt te bedienen in werken, wonen en recreëren middels geïntegreerde planning'. Om een impuls te geven aan de regionale economie zijn een aantal doelen geformuleerd in de plannen:

- De koopkracht en koopkrachtbinding in en met de stad te versterken.
- Het aantal inwoners van de stad Steenwijk te doen toenemen.
- Het versterken van het voorzieningenniveau.
- Het aantrekken van nieuwe ondernemingen en ondernemers.
- Het stimuleren van de lokale werkgelegenheid en verder versterken van de zorgsector.
- Het voorzien van een hoogwaardig, bovenlokaal woonmilieu.³

Onderbouwing van het bestemmingsplan

In 2004 werd door DTZ Zadelhoff Research in opdracht van Roelofs Projectontwikkeling B.V. een analyse gemaakt van het aantal hectare bedrijventerreinen in Steenwijk, Wolvega en Meppel. Uit het rapport blijkt dat de opname van bedrijventerrein tussen 1996 en 2003 structureel tussen de 5.000-6.000 m² per jaar lag. Het aanbod schommelt rond die tijd tussen de 25.000 en 30.000 m². Het rapport schetst een situatie waarin voldoende aanbod van bedrijventerreinen en bedrijfslocaties is om aan de vraag te kunnen voldoen. Het aanbod sluit echter niet aan op de vraag, er is op dat moment een kwalitatieve mismatch. Hiermee wordt bedoeld dat het aangeboden vastgoed niet aansluit op de behoeften van potentiële huurders of kopers (gebruikers).

'De mismatch heeft een tweetal oorzaken: de kwaliteit van het aanbod is zeer divers en het aandeel van verouderd vastgoed relatief groot; de wensen en eisen van de potentiële gebruiker zijn vaak dermate specifiek dat er geen bestaand aanbod is dat aan alle wensen en eisen voldoet.'

De vraag in hoeverre het toevoegen van 35 hectare bedrijventerrein op Eeserwold economisch rendabel was, met een gemiddelde regionale afname van 5.000-6.000 m² per jaar, werd op dat moment niet gesteld door een van de betrokken partijen. Uit het rapport blijkt verder dat de Steenwijkse bedrijfsruimtemarkt een uitbreidings- en vervangingsmarkt is. Hiermee wordt bedoeld dat het in de meeste gevallen een uitbreiding of vervanging door een reeds in de buurt gevestigd bedrijf betreft. De meeste gebruikers verhuizen niet over een grote afstand. Dit betekent dat de aantrekkingskracht van 35 hectare bedrijventerrein op gebruikers uit andere regio's ook minimaal is. Daarnaast wijst het rapport van DTZ erop dat circa 90% van de ondernemingen die verhuizen dit binnen de gemeentegrenzen doen in verband met het regionale werkgebied en het personeel dat doorgaans woonachtig in de regio is.

³ Convenant gemeente Steenwijkerland - Provincie Overijssel, 2004.

Desondanks is in de plannen voor Eeserwold rekening gehouden met een regionale aantrekkingskracht op bedrijven. Daarmee mikten gemeente en ontwikkelaar in de plannen op een andere markt dan specifiek de lokale markt. We zien daarin dat de plannen voor het aantal hectare bedrijventerrein voor Eeserwold niet aansluiten bij de constatering uit het rapport van DTZ. Het volledig vullen van een bedrijventerrein van 35 hectare, met voornamelijk nieuwe bedrijven, lag achter gezien niet erg voor de hand.



De plannen voor de 'Sprong over de snelweg' met uitwerking in het bestemmingsplan Eeserwold waren dus erg ambitieus. Zo was het plangebied wonen 'het voorzien van een hoogwaardig, bovenlokaal woonmilieu' wellicht niet geheel passend. De gemeente stond op dat moment in de top vier van gemeenten met de hoogste werkloosheid en het gemiddeld laagste inkomen van Overijssel.

Een nuance bij bovenstaande ambitie is dat het moet worden geplaatst in de tijdsgeest van begin 2000, waarin grootschalige gebiedsontwikkelingen nog de norm waren. In die tijd overheerste het sentiment dat Steenwijk mogelijk de slag in de vaart der volkeren zou missen als het niet zou groeien. Dit waren goed beschouwd de laatste hoogtijdagen van de blauwdrukplanning.⁴ Het plan voor Eeserwold ging uit van economische groei, vanaf 2007 volgde echter de kredietcrisis en de daarop volgende economische crisis.

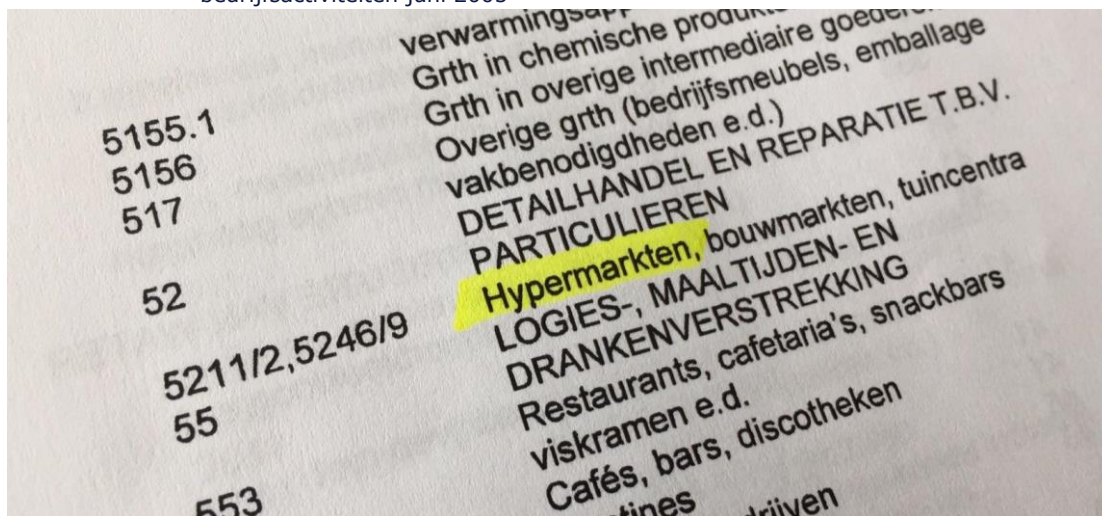
5.3 Bestemmingsplanprocedure

Uit de deskresearch kan worden vastgesteld dat de procedure rondom het bestemmingsplan is verlopen zoals deze zou moeten verlopen (beschreven in hoofdstuk 4). In de deskresearch zijn inspraaknotities van bewoners tegengekomen, documenten over inloopavonden en er zijn stukken aangetroffen met daarin bezwaren van bewoners. Op basis van deze documenten is het aannemelijk dat de bestemmingsplanprocedure in 2004/2005 'volgens het boekje' is verlopen naar de normen van die tijd.

⁴ Planning waarbij men van tevoren alles vastlegt over de ruimtelijke inrichting van een gebied en geen rekening houdt met onverwachte veranderingen die om aanpassingen vragen (Basisboek Ruimtelijke ordening en planologie)

Met betrekking tot het opnemen van het begrip hypermarkten blijkt uit de brief die is gestuurd aan Roelofs Projectontwikkeling B.V. op 20 november 2008 (nader toegelicht verderop in dit rapport) dat het opnemen van hypermarkten een afgeleide is van de VNG Handreiking Bedrijven en Milieuzonering. Deze wordt jaarlijks gepubliceerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten waarin een voorbeeldlijst van de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' is opgenomen.

Afbeelding 2 Bijlage bij de voorschriften van het bestemmingsplan Eeserwold - Staat van bedrijfsactiviteiten juni 2005



Het opnemen van hypermarkten in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' komt in Nederland eigenlijk niet voor. Op basis van de deskresearch en de interviews is niet volledig vast te stellen hoe dit begrip in het bestemmingsplan is gekomen. In meerdere interviews is aangegeven dat het begrip hypermarkten per ongeluk in de Staat van Bedrijfsactiviteiten is opgenomen. Er zijn echter ook gesprekken gevoerd waarin men aangeeft dat het een bewuste keuze is geweest. Eeserwold is vanaf het begin groots opgezet vanuit de marketingslogan: 'Eeserwold niet voor iedereen' wat een exclusief karakter zou moeten geven aan het gebied. Vanuit deze grootse opzet en het exclusieve karakter zou het begrip hypermarkt bewust toegevoegd kunnen zijn.

Bij de eerste versie van het bestemmingsplan Eeserwold kwam het woord hypermarkt niet voor, dit is later toegevoegd. Ook in de documenten zijn meerdere versies van het bestemmingsplan aangetroffen, met verschillende versies van de Staat van Bedrijfsactiviteiten. In sommige versies is het begrip hypermarkt niet opgenomen, in andere versies (zoals in afbeelding 2) wel. In de periode voor 2012 heeft de gemeenteraad over een mogelijke komst van de hypermarkt in ieder geval geen discussie gevoerd.

5.4 Samenvatting

In september 2002 is de structuurvisie 'Sprong over de Snelweg' vastgesteld door de gemeenteraad van Steenwijk. Het bestemmingsplan Eeserwold is een uitwerking van deze structuurvisie en is in juni 2005 door de gemeenteraad vastgesteld. Eeserwold betrof een plangebied van 196 hectare, waarvan 50 bestemd voor werken, 55 voor zandwinning, 90 hectare voor wonen en ongeveer 20 hectare als golfbaan. Voor het ontwikkelen van Eeserwold werden drie partijen ingeschakeld: Roelofs projectontwikkeling, Roelofs Zandwinning en Geveke ontwikkeling. De gemeente nam geen grondpositie in in de ontwikkeling van

Eeserwold, maar was wel verantwoordelijk voor het regelen van het planologisch kader. Het projectdoel van Eeserwold was om de bovenkant van de markt te bedienen in werken, wonen en recreëren om daarmee een impuls te geven aan de regionale economie. Het plan was erg ambitieus doordat het was gericht op een hoogwaardig bovenlokaal woonmilieu en doordat het gericht was op het voorzien van de regionale vraag naar bedrijventerrein.

Uit onderzoek bleek echter dat de Steenwijkse bedrijfsruimtemarkt een uitbreidings- en vervangingsmarkt is. Dit betekent dat de aantrekkingskracht van 35 hectare bedrijventerrein op gebruikers uit andere regio's minimaal was. In totaal werd er 35 hectare toegevoegd, terwijl de gemiddelde afname van terreinen 5.000- 6.000 m² was in de jaren daarvoor. Het volledig vullen van een bedrijventerrein van 35 hectare, met voornamelijk nieuwe bedrijven, lag daarmee niet erg voor de hand.

De bestemmingsplanprocedure is - voor zover dit is vast te stellen - verlopen volgens de geschetste richtlijnen van die tijd (zie hoofdstuk 4). Op basis van de bestudeerde documenten is het aannemelijk dat de bestemmingsplanprocedure in 2004/2005 'volgens het boekje' is verlopen. In de deskresearch zijn inspraaknotities van bewoners tegengekomen, documenten over inloopavonden en stukken met daarin bezwaren van bewoners.

Met betrekking tot het opnemen van het begrip hypermarkt in het bestemmingsplan valt geen harde conclusie te trekken. Verschillende bronnen laten zien dat het begrip bewust is toegevoegd aan het bestemmingsplan, om daar later pas invulling aan te geven. Er zijn echter ook bronnen waaruit blijkt dat het begrip 'hypermarkt' per ongeluk is toegevoegd aan het bestemmingsplan door de VNG richtlijnen te volgen. In de periode tot 2012 zijn er door de raad in ieder geval geen officiële bezwaren gemaakt tegen het begrip.

Hoofdstuk 6 Herziening Eeserwold en discussie hypermarkt (2009-2013)

In dit hoofdstuk beschrijven we het proces rondom de eerste herziening van het bestemmingsplan Eeserwold in 2011 en de start van het proces rondom de hypermarkt met de daarbij horende discussie.

6.1 Tijdslijn herziening Eeserwold en discussie over hypermarkt

2009-2013	Herziening Eeserwold en discussie over hypermarkt
13 januari 2009	Collegebesluit om aan de raad een herziening van Eeserwold voor te stellen en het communiceren per brief over de hypermarkt met Roelofs.
17 februari 2009	Gemeenteraad stelt vast dat procedure voor eerste herziening bestemmingsplan Eeserwold wordt gestart.
11 januari 2011	Eerste herziening bestemmingsplan Eeserwold wordt vastgesteld.
13 oktober 2012	Raadvragen van de VVD over het proces rondom de hypermarkt, het scheppen van duidelijkheid over het begrip hypermarkt en de correspondentie met Roelofs.
15 november 2012	Focus Retaildevelopment B.V. dient aanvraag omgevingsvergunning in volgens de <u>reguliere</u> Wabo-procedure. Een omgevingsvergunning voor de bouw van een FOCUS-U-Park met een Bruto Vloeroppervlak (BVO) van 29.917 m ² .
20 november 2012	Brief van Steenwijk Vestingstad waarin wordt gevraagd om een voorbereidingsbesluit en een herziening van het bestemmingsplan Eeserwold.
12 februari 2013	Welstandscommissie heeft positief advies gegeven over het bouwplan van de hypermarkt.
26 februari 2013	Verlening van de omgevingsvergunning van de hypermarkt.

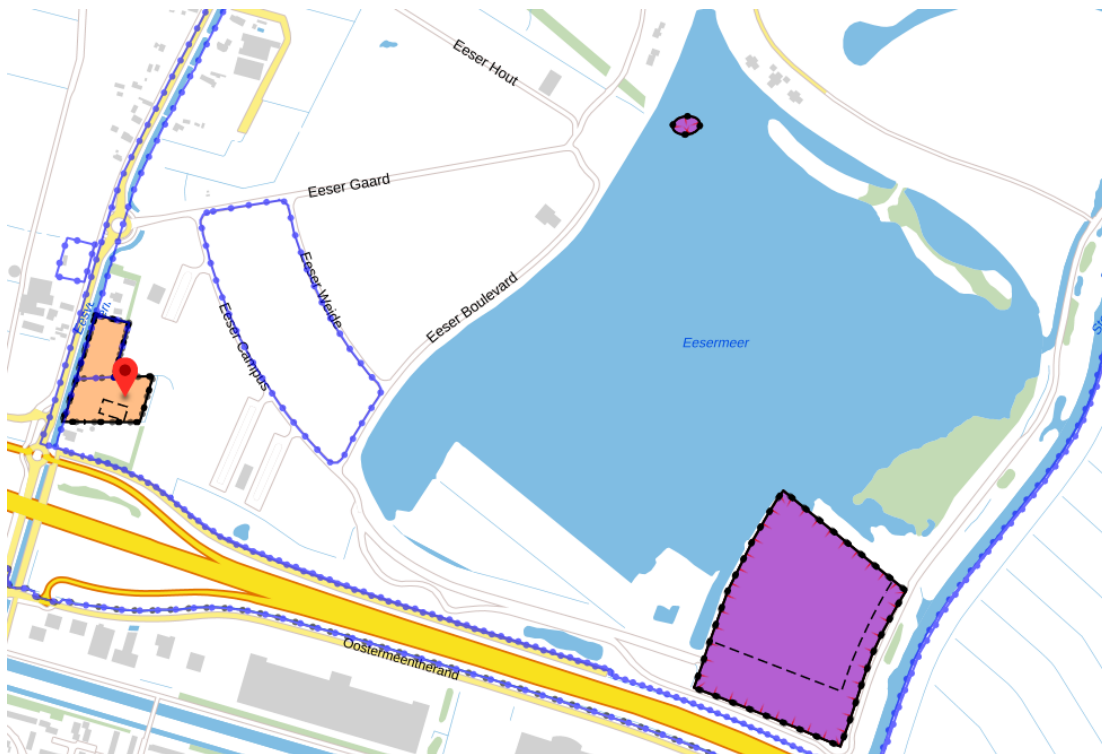
6.2 Eerste (partiële) herziening bestemmingsplan Eeserwold

Op 3 februari 2009 is door de raad ingestemd met de start van een eerste partiële herziening van het bestemmingsplan Eeserwold. Op 11 januari 2011 is deze vastgesteld. Hierin zijn wijzigingen aangebracht voor:

- De vestiging van een bandenopslag.
- De wijziging van de bestemming Landbouwgebied in Gemengde Doeleinden.
- De vergroting van een zanddepot.
- Een reparatie en actualisatie gelet op de (nieuwe) Wro.

In de door de raad vastgestelde start van de eerste partiële herziening op 3 februari 2009 is ook gesproken over een mogelijke komst van een *leisure center*. De raad heeft de opdracht gegeven aan het college daarmee rekening te houden in de eerste herziening van het bestemmingsplan⁵, waaronder het aanpassen van de maximale bouwhoogte. Bij de daadwerkelijke herziening in januari 2011 is daarmee echter geen rekening gehouden omdat: *'... vooralsnog is de vestiging van een leisure center nog niet aan de orde.'*

Afbeelding 3 Plankaart van de eerste herziening Bestemmingsplan Eeserwold (2011)



Naast de mogelijke komst van een *leisure center* was op dat moment duidelijk dat het begrip hypermarkt was opgenomen in het bestemmingsplan. In het raadsvoorstel van 3 februari 2009 is beschreven *'Overigens is in de bedrijvenlijst van het bestemmingsplan de categorie 'Hypermarkten' opgenomen als een toegelaten bedrijvigheid. In het bestemmingsplan is dit begrip niet nader omschreven. Wij willen - in overleg met de ontwikkelaar die de gronden uitgeeft - meer helderheid en begrenzing aanbrengen in de toepassing van dit begrip. Wij zullen u hierover nader informeren.'* Tevens staat beschreven dat het in de praktijk wenselijk is gebleken om een beperkte vorm van detailhandel toe te staan op het bedrijventerrein (detailhandel direct verbonden met het productieproces ter plekke en daarbij ondergeschikt is), maar er staat wel nadrukkelijk vermeld dat detailhandel primair een verboden gebruik is.

⁵ Toelichting op de 1e herziening, Eeserwold:

https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.1708.BP16031-VA01/t_NL.IMRO.1708.BP16031-VA01.pdf

6.3 Discussie begrip hypermarkt

Op 20 november 2008 is vanuit het college een brief aan Roelofs projectontwikkeling B.V. verzonden met daarin uitleg over het begrip hypermarkten. In de brief wordt ingegaan op het begrip hypermarkten uit de bedrijvenlijst. In de vergadering van de stuurgroep Eeserwold (4 december 2008) is over dit begrip vastgesteld dat partijen (gemeente en Roelofs) het er over eens zijn dat het niet wenselijk is dat in Eeserwold detailhandel plaatsvindt in bijvoorbeeld de food- en kledingsector. In de brief aan Roelofs is dit nogmaals bevestigd: *'... het volgende opgenomen: 'Supermarkten, warenhuizen, hypermarkten, bouwmarkten, tuincentra'. Hieruit volgt reeds dat het niet de bedoeling is om in dit bestemmingsplan 'gangbare supermarkten en warenhuizen te vestigen'. Naar onze mening volgt hieruit eveneens dat bedrijven met detailhandel en in de food- en kledingsector zijn uitgesloten.'*

Ondanks dat bij zowel het college als de gemeenteraad bekend was dat het begrip hypermarkten was opgenomen in het bestemmingsplan Eeserwold, was dit geen aanleiding voor een aanpassing van het begrip in de eerste herziening van het bestemmingsplan. Het versturen van een brief aan Roelofs met daarin een afbakening van het begrip had geen gevolgen voor de publiekrechtelijke afbakening van het begrip hypermarkten. In andere woorden, de gemeente kon afspraken met Roelofs maken over de betekenis van het begrip hypermarkten, maar voor de toetsing van een omgevingsvergunningaanvraag had dit geen gevolgen.

Daarnaast blijkt uit gesprekken dat destijds het sentiment ten aanzien van een mogelijke komst van een hypermarkt en/of leisure center niet per se negatief was. Het ging destijds economisch voor de wind en online shoppen had nog niet zijn impact op de lokale binnensteden. De mogelijke komst werd - zo blijkt uit de interviews - door velen gezien als een aanvulling op het centrum van Steenwijk. Ook Steenwijk Vestingstad stond op dat moment neutraal tegenover de komst van een mogelijke hypermarkt. Een hypermarkt zou een goede aanvulling zijn in verband met een groter assortiment (grote- en bulkgoederen) en de regionale aantrekkingskracht. Daar zou het centrum van Steenwijk ook van kunnen profiteren, was de gedachte. Het werd ook gezien als kans omdat in eerdere periodes was misgegrepen bij majeure ontwikkelingen. Zo werd de jeugdgevangenis gebouwd in Heerenveen en werd een regionaal ziekenhuis gebouwd in Meppel. De komst van de hypermarkt moest in ieder geval een aanvulling worden op de binnenstad van Steenwijk. Dat het sentiment uiteindelijk omsloeg had meerdere oorzaken waarvan de belangrijkste was dat het economisch klimaat was verslechterd als gevolg van de crisis. Daarnaast voelden de ondernemers uit de binnenstad (maar ook daarbuiten) zich niet gehoord door de projectontwikkelaar (Focus) en de gemeente. Ze werden niet meegenomen in de plannen en er was ook weinig sprake van een dialoog met de betrokken partijen.

Nadat het steeds duidelijker werd dat er een vergunningaanvraag voor een hypermarkt zou komen, werd op 13 oktober 2012 door de VVD gevraagd om nadere duiding van het begrip hypermarkt. Er werd gevraagd om:

- *Briefwisselingen tussen gemeente en firma Roelofs aan de raad te doen toekomen.*
- *Alle verslagen van de stuurgroep te doen toekomen; alle correspondentie tussen college en gemeenteraad aangaande de nadere omschrijving (lees: definitie) van het begrip 'hypermarkt' aan de raad te doen toekomen.*
- *Alle correspondentie tussen college en de initiatiefnemer voor de 'hypermarkt' aan de raad te doen toekomen.*

- Duidelijkheid te scheppen over dat de gemeenteraad alleen bevoegd is de definitie van het begrip 'hypermarkt' in het bestemmingsplan vast te stellen en te verwoorden.
- Waarom er wordt gesproken over een supermarkt op Eeserwold terwijl dat in tegenspraak is met de overeengekomen uitgangspunten van 4 december 2008.

Het college laat in haar reactie (31 oktober 2012) weten dat door hen geen medewerking is verleend aan het plan voor een hypermarkt dat is ingediend door Focus in 2011. Het college gaf aan dat zij alleen meewerkt indien een plan past binnen de eisen van het bestemmingsplan.

'Er zijn gesprekken met Focus voor de mogelijkheid tot vestigen van een hypermarkt met invulling met o.a. bouwmarkt, horeca, hypermarkt, handel in auto- en motorfietsonderdelen, sport en recreatie. Hierbij is dus alleen interpretatieverschil mogelijk over de invulling hypermarkt. Momenteel beraadt Focus zich op het al dan niet indienen van de definitieve aanvraag.'

Uit bovenstaande discussie en op basis van de interviews komt naar voren dat het in deze tijd vooral ging over de definitie van het begrip hypermarkt. Er werd op dat moment niet gesproken over de vraag waarom er überhaupt een hypermarkt zou komen en wat dit voor meerwaarde zou bieden voor de gemeente Steenwijkerland. Het debat ging uiteindelijk over de kaders van de hypermarkt zoals de eis van één kassasysteem en het aantal vierkante meters, maar niet over de vraag of de komst van de hypermarkt wenselijk was.

6.4 Aanvraag omgevingsvergunning in 2012

De aanvraag van Focus Retaildevelopment B.V voor de omgevingsvergunning kwam uiteindelijk op 15 november 2012. Focus diende een aanvraag in voor een omgevingsvergunning volgens de reguliere Wabo-procedure voor de bouw van een FOCUS-U-PARK met een bruto vloeroppervlak van 29.917 m2 na bebouwing op een terrein van 23.137 m2.

Afbeelding 4 Openbaar gepubliceerde omgevingsvergunningsaanvraag van Focus voor de bouw van een hypermarkt (2012).

Gebruiksfunctie	Aantal personen	Gebruiksoppervlakte (m2)	Verblijfsoppervlakte (m2)
Bijeenkomst	340	1988	1717
Cel			
Gezondheidszorg			
Industrie	2	112	18
Kantoor			
Logies			
Onderwijs			
Sport	300	3509	3053
Winkel	855	23298	19868
Overige gebruiksfuncties	0	156	0

Doordat het begrip hypermarkten is opgenomen in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' van het bestemmingsplan Eeserwold was de gemeente verplicht om mee te werken aan de aanvraag van de omgevingsvergunning door Focus. Immers, het bestemmingsplan bevat kaders die zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Doordat het plan 'past' binnen het bestemmingsplan betekent dit dat er een reguliere Wabo-procedure moest worden gevolgd. Doordat het begrip hypermarkten niet nader is toegelicht in het bestemmingsplan gaf dit aanleiding voor een juridische strijd. Uit de deskresearch en de interviews blijkt dat het college daarvoor - zoals gebruikelijk in de jurisprudentie - de *Dikke van Dale* gebruikte voor de begripsdefinitie. Onder hypermarkt wordt daarin verstaan: 'zeer grote supermarkt met naast levensmiddelen ook het assortiment van een warenhuis'. Deze definitie uit de *Dikke van Dale* biedt ruimte voor interpretatieverschil, wat blijkt uit de jarenlange juridische strijd die hierna volgde.

In de periode 2012-2013 waren er in het college verschillende standpunten ten aanzien van de hypermarkt, merken respondenten. De wethouder met vergunningen in de portefeuille was standvastig in het verlenen van medewerking aan het plan omdat de gemeente juridisch gezien, ook medewerking moest verlenen. Het standpunt van de wethouder met economie in de portefeuille was op dat moment niet duidelijk, komt uit gesprekken naar voren. Ook binnen het ambtelijk apparaat werd er op dat moment niet eenduidig tegen het dossier aangekeken. Aan de ene kant waren ambtenaren die meewerkten aan de vergunningverlening (en de reparatie daarvan) en aan de andere kant ambtenaren van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, die tegen het plan waren en zich ook hierover uitspraken.

Voor de vergunningverleners was dit een lastige periode, mede omdat de samenwerking met de toenmalige gemeentelijke projectleider van Eeserwold en de wethouder economie als moeilijk werd ervaren. Het was bijvoorbeeld niet duidelijk wie het aanspreekpunt was richting de projectontwikkelaar vanuit de gemeente. Er was volgens verschillende respondenten ook geen sprake van duidelijk eigenaarschap binnen de gemeente. De afdeling vergunningen was ook niet altijd op de hoogte van wat er werd besproken in de stuurgroep Eeserwold. Vanaf 2018 veranderde dit doordat er een afstemmingsoverleg werd ingesteld tussen medewerkers van economische zaken, vastgoed, vergunningverlening, ruimtelijke ordening en de projectleider.

Vanaf het indienen van de aanvraag in 2012 was er juridisch gezien geen mogelijkheid om de vergunning te weigeren. Het college nam naar de buitenwereld echter geen duidelijk standpunt in waardoor bij ondernemers en raadsleden de illusie bleef bestaan dat er nog iets aan de vergunningverlening gedaan kon worden. Uit de gesprekken komt naar voren dat rond de vergunningverlening er vanuit verschillende rollen direct contact is gezocht met de vergunningverleners, terwijl deze niet veel anders konden dan de aanvraag toetsen op basis van een set vaste criteria.

Afbeelding 4 Indruk van de Hypermarkt in Eeserwold



6.5 Samenvatting

Begin 2009 is door de raad ingestemd met de start van de eerste (partiële) herziening van het bestemmingsplan Eeserwold. Delen van het plan werden aangepast wat in januari 2011 werd vastgesteld door de raad. Destijds was al bekend dat het begrip hypermarkten was opgenomen in het bestemmingsplan. Daarnaast was er sprake van een plan omtrent een *leisure center*. In het raadsvoorstel van begin 2009 voor het in gang zetten van de herziening is benoemd dat in overleg met de ontwikkelaar meer helderheid en begrenzing worden aangebracht in de toepassing van het begrip hypermarkten. De raad achtte het niet wenselijk om detailhandel toe te staan op Eeserwold. Dit is bevestigd in een brief aan Roelofs projectontwikkeling.

Ondanks dat het begrip hypermarkten was opgenomen in het bestemmingsplan Eeserwold, was dit geen aanleiding voor een aanpassing van het begrip in de eerste herziening. Enerzijds kwam dit doordat het sentiment ten aanzien van een mogelijke komst van een hypermarkt niet per se negatief was (de mogelijke komst werd door velen namelijk gezien als een potentiële aanvulling op het centrum van Steenwijk). Anderzijds kwam dit doordat in eerdere periodes was misgegrepen bij majeure projecten zoals een regionaal ziekenhuis. Uiteindelijk sloeg het economische klimaat om in de periode van de vergunningsaanvraag. Daarnaast voelden de ondernemers zich niet gehoord door de projectontwikkelaar (Focus) en de gemeente. Ze werden niet meegenomen in de plannen en er was ook weinig sprake van een dialoog met de betrokken partijen.

Op 15 november 2012 diende Focus Retaildevelopment een omgevingsvergunning in voor de bouw van een hypermarkt, volgens de reguliere Wabo-procedure. Doordat het begrip hypermarkten was opgenomen in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' van het bestemmingsplan Eeserwold, was de gemeente verplicht om mee te werken aan de aanvraag van de omgevingsvergunning en werd de reguliere Wabo-procedure gevolgd.

Het begrip hypermarkten was niet nader gedefinieerd in het bestemmingsplan waardoor de definitie van de Dikke van Dale (zoals gewoonlijk in de jurisprudentie bij een onduidelijk begrip) werd gehanteerd. Ook deze definitie bood ruimte voor een interpretatieverschil, wat leidde tot een jarenlange juridische strijd over de definitie van het begrip hypermarkt. Er werd op dat moment te weinig (of niet langer) gesproken over de vraag waarom er een hypermarkt zou komen en wat voor meerwaarde dit zou bieden voor de gemeente Steenwijkerland.

Voor de vergunningverleners was de samenwerking met de toenmalige projectleider van Eeserwold en de wethouder economie lastig. Het was niet duidelijk wie het aanspreekpunt was richting de projectontwikkelaar vanuit de gemeente. Er was volgens verschillende respondenten geen sprake van duidelijk eigenaarschap binnen de gemeente. De afdeling vergunningen was voorts niet altijd op de hoogte van wat er werd besproken in de stuurgroep Eeserwold. Ook werden zij in die tijd vaak direct benaderd door de verschillende betrokkenen, terwijl zij niets anders konden dan de aanvraag toetsen.

Vanaf het indienen van de aanvraag in 2012 was er juridisch gezien geen mogelijkheid om de vergunning te weigeren. Het college nam naar de buitenwereld echter geen duidelijk standpunt in waardoor bij ondernemers en raadsleden de illusie bleef bestaan dat er nog iets aan de vergunningverlening gedaan kon worden. Ondanks deze niet eenduidige communicatie, is er goed beschouwd wel een consequente lijn bewandeld door het college door medewerking aan de omgevingsvergunning te verlenen.

Hoofdstuk 7 Juridische strijd (2013-2018)

In dit hoofdstuk wordt de juridische strijd rondom de komst van de hypermarkt en de (mogelijke) impact op de binnenstad beschreven. Daarnaast komen de beheersverordening uit 2015 en de onherroepelijke vergunning uit 2018 aan bod.

7.1 Tijdlijn juridische strijd, actualisering bestemmingsplan en onherroepelijke vergunning

2013-2018	Juridische strijd, actualisering bestemmingsplan en onherroepelijke vergunning
2 juli 2013	Gemeenteraad wijst voorbereidingsbesluit af omdat dit geen gevolgen heeft voor reeds vergunde aanvraag van de hypermarkt en omdat het niet strookt met de tijdsplanning (binnen één jaar na een voorbereidingsbesluit zou een ontwerpbestemmingsplan ter inzage moeten liggen, anders vervalt het voorbereidingsbesluit).
8 oktober 2013	Ingediende bezwaren op het verlenen van de omgevingsvergunning worden door het college ongegrond verklaard.
9 februari 2014	Raadsvragen van PvdA-fractie over het feit dat de provincie Overijssel zich uitspreekt tegen de komst van de hypermarkt.
31 maart 2014	De rechtbank Overijssel verklaart bezwaren op omgevingsvergunning ongegrond.
13 mei 2014	Concept nota van uitgangspunten voor herziening bestemmingsplan Eeserwold wordt besproken in de raadscommissie.
10 september 2014	Brief van Gedeputeerde Staten waarin aan het college van Steenwijkerland wordt verzocht om een voorbereidingsbesluit te nemen.
28 oktober 2014	Raad stelt nota van uitgangspunten voor herziening bestemmingsplan Eeserwold vast en neemt een voorbereidingsbesluit.
23 juni 2015	Raad stelt beheersverordening vast (in plaats van herziening bestemmingsplan) om te voldoen aan de actualisatieplicht van de Wro.
9 september 2015	Raad van State vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel en verklaart ingestelde beroepen gegrond.
1 december 2015	Het college beslist opnieuw over de gemaakte bezwaren op het verlenen van de omgevingsvergunning en verklaart deze wederom ongegrond.
22 maart 2017	Raad van State verklaart beroepen op het verlenen van de omgevingsvergunning gegrond.
11 april 2017	Motie van CDA, CPB, D66, CU en VVD (unaniem aangenomen) waarin het college wordt opgedragen om 'alles in het werk te stellen om detailhandel, anders dan rechtens toegestaan te voorkomen' (op Eeserwold).
16 mei 2017	Het college beslist wederom op de gemaakte bezwaren en verklaart die bezwaren ongegrond, onder aanvulling van motivering.

11 april 2018	Raad van State verklaart de beroepen op de verlening van de omgevingsvergunning ongegrond. Dit betekent dat de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt, zoals aangepast bij besluit van 16 mei 2017, in stand blijft.
---------------	--

7.2 Van bezwaarschrift tot de Raad van State

Na het verlenen van de omgevingsvergunning in februari 2013 begon er een lange juridische strijd over de komst van de hypermarkt tussen onder andere Focus, ondernemers uit de binnenstad en de gemeente Steenwijkerland. In deze paragraaf gaan we hier dieper op in. In onderstaande tabel een kort overzicht van de uitspraken van de rechtbank en de Raad van State.

Tabel 2 Tijdlijn juridische uitspraken

Datum	Gebeurtenis en uitspraak
15 november 2012	Aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een retailpark met hypermarkt, genaamd Focus-U-Park, met een bruto vloeroppervlakte van 29.917 m ² . De omgevingsvergunning is verleend voor de handel in auto's met motorfietsen, reparatie- en servicebedrijven, handel in auto- en motorfietsonderdelen, detailhandel en reparatie ten behoeve van particulieren, zoals (bedoeld is: in de vorm van) hypermarkten, bouwmarkten en tuincentra, restaurants, cafetaria's, snackbars, viskramen e.d., cafés, bars, discotheken, cultuur, sport en recreatie, sportscholen, gymnastieksalen, kappersbedrijven en schoonheidsinstituten, badhuizen en sauna-baden.
26 februari 2013	Het college heeft aan Focus Retail Development B.V. (hierna: Focus) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van het zogeheten Focus-U-Park (inclusief hypermarkt).
8 oktober 2013	Het college heeft de bezwaren op het verlenen van de omgevingsvergunning ongegrond verklaard.
31 maart 2014	De rechtbank Overijssel verklaart bezwaren op omgevingsvergunning ongegrond.
9 september 2015	Raad van State vernietigt uitspraak van de rechtbank en verklaart ingestelde beroepen gegrond.
1 december 2015	Het college beslist opnieuw over de gemaakte bezwaren en verklaart deze wederom ongegrond.
22 maart 2017	Raad van State verklaart beroepen gegrond.
16 mei 2017	Het college beslist wederom over de gemaakte bezwaren en verklaart die bezwaren ongegrond, onder aanvulling van de motivering. Aan de verlening van de omgevingsvergunning van 26 februari 2013 worden voorts een aantal voorschriften verbonden.
11 april 2018	Raad van State verklaart de beroepen ongegrond. Dit betekent dat de omgevingsvergunning voor het bouwplan op het perceel, zoals aangepast bij besluit van 16 mei 2017, in stand blijft.

Op het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouw van een hypermarkt door het college zijn in 2013 in totaal 49 bezwaarschriften ingediend bij de bezwaarschriftencommissie. De bezwaarschriftencommissie toetst eerst of de ingediende bezwaren ontvankelijk zijn en adviseert daarover aan het college. Of een bezwaar ontvankelijk wordt verklaard is afhankelijk van of iemand een belanghebbende is, op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, art. 1:2 ⁶).

De bezwaarschriftencommissie heeft op 8 augustus 2013 aan het college het advies gegeven om onder andere:

- Het merendeel van de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren.
- Enkele bezwaren ontvankelijk te verklaren.
- De benaming 'retail en hypermarkt' in de vergunning te vervangen door de benaming 'Focus-U-Park'.
- Het bezwaar van Focus gegrond te verklaren en de voorwaarde uit de bestreden omgevingsvergunning 'ook dient de oppervlakte van de hypermarkt merendeels te bestaan uit supermarkt' te verwijderen.

Veel van de partijen die een ontvankelijk verklaard bezwaar hadden ingediend, waren van mening dat de vergunningverlening in strijd was met het geldende bestemmingsplan en/of dat de term hypermarkt niet staat gedefinieerd in het bestemmingsplan. Ook is benoemd dat het bestemmingsplan in strijd is met de omgevingsverordening Overijssel en dat daardoor de omgevingsvergunning moest worden geweigerd. Doordat de omgevingsvergunning Overijssel in 2009 werd vastgesteld, heeft dit echter geen gevolgen gehad voor het geldende bestemmingsplan Eeserwold uit 2005 (met daarin opgenomen de hypermarkt).

De meeste bezwaarmakers betoogden dat de realisatie van de hypermarkt negatieve gevolgen zou hebben voor winkels in Steenwijk of omgeving daarvan. De commissie wijst dit af op basis van artikel 2.10, eerste lid van de Wabo. Daarin staan de gronden waarop een omgevingsvergunning mag worden geweigerd. Hierin staat niet opgenomen dat eventuele negatieve gevolgen voor de binnenstad een grond voor het weigeren van een omgevingsvergunning is. *'Datzelfde geldt ook voor andere soortgelijke argumenten van bezwaarmakers, zoals vrees voor teloorgang van het goede ondernemersklimaat, concurrentie, waardedaling woning.'*

Een van de bezwaarmakers gaat daar schriftelijk op in: *'De gemakkelijke optie is dan om je te verschuilen achter Wabo artikel 2.10, sub 1, punt a, b, c, d en e. Maar je hebt een andere optie. Dat is weliswaar geen gemakkelijke optie, maar wel de optie waarmee je jezelf en de rest van Steenwijk en omgeving later recht in de ogen kunt kijken. En die optie is: om tafel gaan met de vergunningsaanvrager en een regeling treffen. Op de korte termijn kost dat geld, en dat is pijnlijk. Maar op de lange termijn voorkom je daarmee wel de veel en veel grotere economische schade als gevolg van een leeggelopen en verpauperde binnenstad.'*

Uit de vele gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat bovenstaande schriftelijke uitspraak de spagaat was waarin het college zich bevond. Enerzijds was zij verplicht om de omgevingsvergunningsaanvraag – volgens de letter van de wet – uit te voeren. Anderzijds werd er getwijfeld of de hypermarkt zoals die bedacht was wel wenselijk was, gevoed door de weerstand van ondernemers.

⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>

Het om tafel gaan met de ontwikkelaar en 'een regeling treffen' door de vergunning in te trekken zou kunnen betekenen dat de ontwikkelaar een 'grote claim kon neerleggen bij de gemeente'. Vanuit het college werd dit ook richting de raad gecommuniceerd.

Opvallend is dat Focus zelf ook een bezwaar heeft ingediend op de aan hen verleende omgevingsvergunning. Dat bezwaar ging over de zin die was opgenomen in de omgevingsvergunning: *'ook dient de oppervlakte van de hypermarkt merendeels te bestaan uit supermarkt'*. Dit bezwaar heeft de bezwaarschriftencommissie gegrond verklaard, waardoor deze zin uiteindelijk is geschrapt uit de omgevingsvergunning. Terwijl juist later door de Raad van State een streep door het schrappen van deze zin is gezet: de hypermarkt moest juist wél meer dan de helft (minimaal 51%) bestaan uit supermarkt.

Bezwaar van Stichting Steenwijk Vestingstad tegen de komst van de hypermarkt

Steenwijk Vestingstad heeft op 20 november 2012 een brief aan het college verstuurd met daarin het verzoek om een voorbereidingsbesluit te nemen voor het plangebied Eeserwold. Daarnaast stelt zij in de brief dat de huidige 'hypermarktuitleg' niet verdraagt met hetgeen hierover in het verleden is gecommuniceerd.

Een maand later, op 18 december 2012, werd in de raadsvergadering gesproken namens Stichting Steenwijk Vestingstad. Zij is van mening dat de gemeente Steenwijkerland wél grond heeft om de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt - ingediend door Focus - te weigeren. Het standpunt van het college is dat doelaankopen in de hypermarkt mogen plaatsvinden (geen retail en food) en shopaankopen in de binnenstad van Steenwijk. Daarmee zou de hypermarkt een versterking van de binnenstad moeten worden. Uitgangspunt is dat er één kassasysteem aanwezig is in het hypermarktgedeelte van het pand. Stichting Steenwijk Vestingstad is echter van mening dat een hypermarkt zal leiden tot een enorme leegstand in de binnenstad van Steenwijk.

Op 2 juli 2013 werd de brief van Steenwijk Vestingstad schriftelijk beantwoord door het college. De gemeente geeft aan dat een actualisering van het bestemmingsplan geen zin heeft omdat het bestemmingsplan onder de Wro pas in 2015 hoeft te worden herzien. De vergunning voor de hypermarkt is ten tijde van het schriftelijk antwoord al verleend. Het nemen van een eventueel voorbereidingsbesluit heeft geen consequenties voor de verleende vergunning. Daarnaast is er geen noodzaak voor het nemen van een voorbereidingsbesluit, zonder dat is nagedacht over de toekomst van het gebied. Omgekeerd zou inwilligen van het verzoek van aanvrager betekenen dat een (net) vergunde situatie (hypermarkt) in het nieuw vast te stellen bestemmingsplan wordt wegbestemd en daarmee onder het overgangsrecht wordt gebracht; of onderworpen aan extra gebruiksregels met betrekking tot de toegelaten vorm van detailhandel (branchering). De gemeente beargumenteert dat bij een nieuw bestemmingsplan de verleende vergunning voor hypermarkt moet worden opgenomen (planologisch). Het in bestemmingsplan opnemen van gebruiksregels voor de branchering van detailhandel is echter niet toegestaan omwille van concurrentiebeperking. *'Uit de brief van aanvrager blijkt dat het hem in dit verband met name gaat om het behoud van de concurrentiepositie.'*

Als laatste benoemt de gemeente dat er met de aanvrager van de omgevingsvergunning overleg is gevoerd over het assortiment van de hypermarkt. *'Bij een toekomstige herziening van het bestemmingsplan zal verder een duidelijke(re) definitie van het begrip hypermarkt in de planregels worden opgenomen.'*

Informatievoorziening aan de raad ten tijde van de juridische strijd

Het college nam als gevolg van de juridische procedure een steeds formelere rol aan in de discussie rondom de hypermarkt, waarin het college ook herhaaldelijk benadrukte wat de bevoegdheden van de raad en het college waren: de raad controleert en het college voert uit. Echter, de raad had op dat moment niet het gevoel in positie te zijn om te kunnen controleren. Uit de interviews en documentenstudie komt namelijk naar voren dat de informatievoorziening aan de raad in die tijd gering was. Een mogelijke oorzaak in deze terughoudendheid zou terug te voeren kunnen zijn op de juridische procedures die op dat moment liepen. Na het ongegrond verklaren van de bezwaren werd ook duidelijk gemaakt dat de omgevingsvergunning eenvoudigweg niet kon worden geweigerd.

In meerdere gesprekken (waaronder die met de raad zelf) is aangegeven dat de raad destijds meer gebruik had kunnen maken van de instrumenten die er waren om bij te sturen of om vragen te stellen. De gemeenteraad heeft in de periode 2012-2017 een tamelijk afwachtende rol aangenomen. Pas in 2017 werd er een motie aangenomen die het college opdroeg de komst van de hypermarkt tegen te houden. De discussie over wat wenselijk was voor de gemeente Steenwijkerland werd ook op dat moment niet gevoerd. Uit de interviews blijkt verder dat later in de intrekkingprocedure van de omgevingsvergunning (zie volgend hoofdstuk) de raad actiever is geïnformeerd.

7.3 Actualisering bestemmingsplan

In het voorjaar van 2014 werd duidelijk dat het bestemmingsplan Eeserwold moest worden geactualiseerd. Elke tien jaar moet een bestemmingsplan vanuit de Wro worden herzien. Voor Eeserwold betekende dit uiterlijk 14 juni 2015. Op 13 mei 2014 zijn er daarom vragen gesteld in de raadscommissie ruimte⁷ over deze herziening, mogelijke planschade en het voorzien in extra informatie. Het ging daarbij om de volgende vragen:

1. Waarom is er niet gekozen voor een verlenging van het huidige, geldende bestemmingsplan Eeserwold? Zijn daar geen kostenvoordelen aan verbonden ten opzichte van de voorgestelde integrale planherziening?
2. In hoeverre brengt een eventuele keuze voor het in Eeserwold mogelijk maken van andere woningbouwtypen, waarbij wordt afgeweken van de oorspronkelijke villa-opzet, planschaderisico's met zich mee?
3. In hoeverre is er nu alsnog aanleiding voor het nemen van een voorbereidingsbesluit?
4. Kan er in de verdere voorbereiding zowel intern (raad) als extern (o.a. ondernemers) extra informatie worden gegeven over zowel het proces als de inhoud van deze bestemmingsplanherziening?

⁷ Dit baseren we op een document waarin reactie werd gegeven op de vragen van de raadscommissie ruimte. De vragen zelf zijn niet aangetroffen in de documenten, ook niet in het oude zaakstelsel.

In reactie op de eerste vraag werd aangegeven dat bestemmingsplan Eeserwold nog een oude papieren bestemmingsplan betreft en dit vanwege de Wro moest worden geactualiseerd (actualiseringsplicht, zie vorig hoofdstuk). In reactie op vraag 2 werd gesteld dat planschade mogelijk is als in de herziening het kwaliteitsbeeld wordt versoepeld door een invulling van andere woningbouw (die zou leiden tot waardedaling van de gerealiseerde woningen). Huidige bewoners van Eeserwold hebben hun woonkavels gekocht met bepaalde verwachtingen over de stedenbouwkundige opzet en beeldkwaliteit. In reactie op de derde vraag werd teruggegrepen op de brief aan Steenwijk Vestingstad. Er was geen aanleiding voor het nemen van een voorbereidingsbesluit. Ook nu het bestemmingsplan moet worden herzien, ziet het college geen aanleiding om een voorbereidingsbesluit te nemen:

'Een voorbereidingsbesluit heeft alleen effect voor (eventuele) toekomstige aanvragen en niet voor reeds verleende vergunningen. Op dit moment is er geen aanleiding om te verwachten dat er zich met betrekking tot Eeserwold nog een tweede initiatiefnemer voor een hypermarkt meldt. Zo lang deze situatie niet wijzigt, heeft het nemen van een voorbereidingsbesluit praktisch gezien weinig toegevoegde waarde.'

Ten slotte werd op vraag 4 die inging op verdere informering over het proces vooral procesmatig geantwoord dat er nog een inspraaktraject liep en dat er ter voorbereiding op de besluitvorming door de raad nog een raadsbijeenkomst georganiseerd zou worden. Voor wat betreft de externe communicatie is de conceptnota van uitgangspunten voor een reactie naar ondernemersverenigingen verstuurd, meldt het college. Hieruit blijkt dat het college op dit punt dus wel degelijk de betrokkenen heeft aangehaakt bij het proces en hierover heeft geïnformeerd.

Beheersverordening

Uit het onderzoek komt naar voren dat hoewel de actualisatie in gang is gezet en een inspraakperiode voor bewoners heeft plaatsgevonden, deze niet is afgerond door tijdsdruk. Het gehele traject zou te lang duren om tijdig een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Uiteindelijk is als alternatief gekozen voor een beheersverordening (in hoofdstuk 4 is de aard van een beheersverordening uitgelegd). Deze heeft de gemeenteraad van Steenwijkerland op 23 juni 2015 vastgesteld. Het vaststellen van een beheersverordening of een actualisering van het bestemmingsplan Eeserwold, zouden beide geen invloed hebben gehad op het wel of niet komen van een hypermarkt, omdat deze vergunning al was aangevraagd. Desondanks is de actualisering van het bestemmingsplan niet goed gegaan: de inzet was een actualisering, maar uiteindelijk is een beheersverordening vastgesteld.

7.4 Inmenging provincie

Na het verlenen van de omgevingsvergunning begon Eeserwold en de hypermarktkwestie ook op provinciaal niveau te spelen. Zo werd er in de Statenvergadering van 18 september 2013 een motie van PvdA en D66 met 23 stemmen voor (22 stemmen tegen) aangenomen, waarin Provinciale Staten Gedeputeerde Staten opdraagt om het ongenoegen van Provinciale Staten over te dragen aan de gemeente. Daarbij werd gevraagd aan Gedeputeerde Staten om zich in te zetten en het gesprek aan te gaan met het college van Steenwijkerland om het bestemmingsplan aan te passen zodat dit in lijn met de Provinciale Omgevingsverordening zou komen, 'desnoods via een reactieve aanwijzing'.

Daarnaast blijkt dat in diezelfde periode Stichting Steenwijk Vestingstad – om de komst van de hypermarkt tegen te houden – in 2013 contact heeft gezocht met de provincie om de hypermarkt weg te bestemmen door middel van een provinciaal inpassingsplan. Dit verzoek is door de provincie afgewezen, omdat *'de gemeente zelf in staat is om deze kwestie (planologisch) te repareren en het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan niet past in de provinciale sturingsfilosofie voor toepassing van het provinciale Wro-instrumentarium.'* Ook zou het vaststellen van een inpassingsplan niet leiden tot het ongedaan maken van de verleende vergunning.

In september 2014 stuurde Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel een brief aan het college waarin werd verzocht om alsnog een voorbereidingsbesluit te nemen over het plangebied Eeserwold. In de nota van uitgangspunten voor de actualisatie van het bestemmingsplan is aangegeven dat de vergunde hypermarkt specifiek bestemd gaat worden (en in de toekomst dus niet meer kan uitbreiden) en dat nieuwe hypermarkten worden uitgesloten. Gedeputeerde Staten verzocht om een voorbereidingsbesluit te nemen zodat in de periode tussen het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten en het ontwerp bestemmingsplan, een nieuwe vergunningsaanvraag voor een tweede hypermarkt niet mogelijk was. Met andere woorden: de provincie verzocht de gemeente om een voorbereidingsbesluit te nemen, zodat er geen vergunning kon worden aangevraagd voor een tweede hypermarkt. De actualisatie van het bestemmingsplan zou het bestemmingsplan ook passend maken binnen het provinciaal planologisch beleid (Provinciale Omgevingsverordening Overijssel, 2009). Dit voorbereidingsbesluit werd in de raadsvergadering van 28 oktober 2014 genomen.

7.5 Gevolgen van de juridische strijd

Door de juridische strijd is het verlenen en met name het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning enorm vertraagd. Het indienen van bezwaren en het procederen bij de Raad van State door belanghebbenden is een tijdrovend proces geweest. Uit de interviews blijkt dat door de juridische strijd en de daaruit voortkomende onduidelijkheid over een (mogelijke) komst van de hypermarkt ervoor heeft gezorgd dat investeringen in de binnenstad en het Steenwijkerdiep zijn uitgesteld. Dit geldt voor zowel investeringen door ondernemers, maar ook investeringen door de provincie Overijssel en regionale partners. In verschillende interviews is aangegeven dat de ontwikkelingen in de binnenstad op een laag pitje kwamen te staan. De binnenstad liet zich als het ware gijzelen door de dreiging van de komst van een hypermarkt.

Daarnaast heeft de mogelijke komst van de hypermarkt zijn weerslag gehad op de relatie met de ondernemers(verenigingen). Dit leidde onder andere tot een bemoeilijking van (reguliere) overleggen tussen de gemeente en ondernemers. Ten tijde van de rechtszaak mocht er bijvoorbeeld niet gesproken worden over Eeserwold, waardoor er tijdens vergaderingen met de ondernemers vaak met meel in de mond werd gepraat. Ook was de relatie tussen Steenwijk Vestingstad en de gemeente in periode 2012-2018 ernstig bekoeld. Na de collegewisseling in 2018 is deze relatie weer verbeterd.

Omgevingsvergunning onherroepelijk

In de juridische strijd zijn twee fases te herkennen. In de eerste fase ging de juridische strijd vooral over de oneerlijke concurrentie en het al dan niet strijdige gebruik met het bestemmingsplan. In de tweede fase ging de juridische strijd over de nadere definitie van het begrip hypermarkten.

De definitie die uiteindelijk is gehanteerd is dat minimaal 51% van het vloeroppervlak moest bestaan uit supermarkten, met één kassasysteem in één open ruimte. Door Focus is lang geprobeerd om daar een andere invulling aan te geven, wat het hele proces rondom de omgevingsvergunning ook heeft vertraagd.

Op 11 april 2017 dienden CDA, CPB, D66, CU en VVD een motie in die unaniem werd aangenomen. In de motie werd het college opgedragen om *'alles in het werk te stellen om detailhandel anders dan rechtens toegestaan te voorkomen'* (op Eeserwold). Hoewel dit een duidelijke opdracht aan het college was om niet mee te werken aan de komst van de hypermarkt, werd aan de andere kant de omgevingsvergunning door de gemeente gerepareerd. Vanuit publiekrechtelijk oogpunt was de gemeente immers verplicht om mee te werken aan de reparatie van de omgevingsvergunning.

In overleg met en op aandringen van de provincie werd medio 2017 een externe adviseur als programmamanager aangesteld om een brug te slaan tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen (vergunningverlening, economie en ruimte) die in de praktijk niet altijd even goed samenwerkten (zoals in het vorig hoofdstuk beschreven). De nieuwe programmamanager blies nieuw leven in de stuurgroep Eeserwold; deze was al jaren niet meer actief. In de stuurgroep werden uiteindelijk bilaterale afspraken gemaakt tussen de grondeigenaren, de ontwikkelaar en de gemeente; men zat op dat moment weer met elkaar aan tafel. Ook werd de externe adviseur door de gemeente gevraagd om een scenarioanalyse te schrijven in aanloop naar de uitspraak van de Raad van State over de vergunning voor de hypermarkt in april 2018, zodat het college handelingsperspectief had bij welke uitspraak dan ook.

Op 11 april 2018 werd na bijna vijf jaar juridische strijd met de uitspraak van de Raad van State de omgevingsvergunning onherroepelijk verklaard.

7.6 Samenvatting

Na het verlenen van de omgevingsvergunning in februari 2013 begon de juridische strijd over de komst van de hypermarkt. Zo werden er bij elkaar 49 bezwaarschriften ingediend, waarvan slechts een klein deel ontvankelijk werd verklaard. In de ontvankelijk verklaarde bezwaarschriften werd vooral beargumenteerd dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning in strijd was met het geldende bestemmingsplan (omdat hypermarkt niet staat gedefinieerd) en dat het strijdig is met de Provinciale Omgevingsverordening Overijssel uit 2009. Beide argumenten gingen niet op, omdat hypermarkten is opgenomen als begrip in het bestemmingsplan en omdat de Provinciale Omgevingsverordening in 2009 is vastgesteld. Tot slot was een van de belangrijkste argumenten (van onder andere Steenwijk Vestingstad) dat de realisatie van de hypermarkt een negatieve impact zou hebben op de detailhandel in de binnenstad van Steenwijk. Op basis van artikel 2.10, eerste lid van de Wabo is dat geen geldige reden om een omgevingsvergunning te weigeren. Het college bevond zich op dat moment in een spagaat: enerzijds was zij verplicht om mee te werken aan de omgevingsvergunning, anderzijds was er veel weerstand onder lokale ondernemers.

Het college nam als gevolg van de juridische procedure een steeds formelere rol aan in de discussie rondom de hypermarkt, waarin het college haar eigen uitvoerende taak en de controlerende taak van de raad benadrukte. De raad had op dat moment echter niet het gevoel in positie te zijn om te kunnen controleren. Uit de documentenstudie komt namelijk naar voren dat de informatievoorziening aan de raad in die tijd gering was. Een mogelijke oorzaak hiervoor zou mogelijk terug te voeren zijn op de juridische procedures die op dat moment liepen.

In meerdere gesprekken (waaronder die met de raad zelf) is aangegeven dat de raad meer gebruik had kunnen maken van de beschikbare instrumenten om bij te sturen of te informeren. Pas in 2017 werd er een motie aangenomen die het college opdroeg de komst van de hypermarkt tegen te houden. De discussie over wat wenselijk was voor de gemeente werd ook op dat moment niet gevoerd door de raad.

In de zomer van 2015 moest het bestemmingsplan Eeserwold geactualiseerd worden. Onder de Wro moet een bestemmingsplan namelijk elke tien jaar worden geactualiseerd. Het gehele traject zou echter te lang duren om tijdig een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Uiteindelijk is als alternatief gekozen voor een beheersverordening, die in juni 2015 is vastgesteld. Het vaststellen van een beheersverordening of een actualisering van het bestemmingsplan Eeserwold zouden beide geen invloed hebben gehad op het wel of niet komen van een hypermarkt, omdat deze vergunning al was aangevraagd en verleend.

In 2013 nam Provinciale Staten een motie aan dat Gedeputeerde Staten opdroeg om het ongenoegen over te dragen aan de gemeente vanwege de mogelijke komst van de hypermarkt. Er werd ook gevraagd om het gesprek aan te gaan met het college van Steenwijkerland om het bestemmingsplan aan te passen. Ook door Steenwijk Vestingstad is gepoogd om via de provincie de komst van de hypermarkt tegen te houden. De provincie ging daar niet in mee omdat het niet mogelijk was om de hypermarkt tegen te houden en omdat dat niet bij haar sturingsfilosofie past. Wel stuurde Gedeputeerde Staten in 2014 een brief aan het college om alsnog een voorbereidingsbesluit te nemen in aanloop naar de actualisering van het bestemmingsplan in 2015.

Het indienen van bezwaren en het procederen bij de Raad van State door belanghebbenden is een tijdrovend proces geweest. Uit de interviews blijkt dat door de juridische strijd en de daaruit voortkomende onduidelijkheid over de komst van de hypermarkt ervoor heeft gezorgd dat investeringen in de binnenstad en het Steenwijkerdiep zijn uitgesteld. Dit geldt voor zowel investeringen door ondernemers, als voor investeringen door de provincie Overijssel en regionale partners. Daarnaast heeft de mogelijke komst van de hypermarkt zijn weerslag gehad op de relatie met de ondernemersverenigingen. Dit leidde tot een bemoeilijking van (reguliere) overleggen tussen de gemeente en ondernemers. Ten tijde van de rechtszaak mocht er bijvoorbeeld niet gesproken worden over Eeserwold. In de periode van 2014-2018 was de relatie tussen Steenwijk Vestingstad en de gemeente ernstig bekoeld.

Uiteindelijk is er medio 2017 een externe adviseur als programmamanager aangesteld om de zaak weer vlot te trekken. In de eerste plaats probeerde hij een brug te slaan tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen (vergunningverlening, economie en ruimte) die in de praktijk niet altijd even goed samenwerkten. Ook werd er nieuw leven in de stuurgroep geblazen waardoor er bilaterale afspraken werden gemaakt tussen de grondeigenaren, de ontwikkelaar en de gemeente: men zat weer met elkaar aan tafel.

Tot slot werd er door de externe adviseur een scenarioanalyse geschreven in de aanloop naar de uitspraak van de Raad van State over de hypermarkt, zodat de gemeente handelingsperspectief had.

Op 11 april 2018 werd na de uitspraak van de Raad van State de omgevingsvergunning onherroepelijk. De definitie van het begrip hypermarkt die uiteindelijk is gehanteerd is dat minimaal 51% van het vloeroppervlak moest bestaan uit supermarkten, met één kassasysteem in één open ruimte.

Hoofdstuk 8 Nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning (2018-2020)

Dit hoofdstuk gaat in op de periode na de onherroepelijke vergunning waarin gepoogd is om de omgevingsvergunning uit te voeren, maar waarin al snel ook naar nieuwe initiatieven is gezocht in plaats van de hypermarkt. Ten slotte komt ook de uiteindelijke intrekking van de omgevingsvergunning aan bod.

8.1 Tijdslijn nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning

2018 - 2020	Nieuwe initiatieven en intrekking omgevingsvergunning
30 april 2018	College stuurt brief aan Focus met het verzoek om de omgevingsvergunning uit te voeren, door het realiseren van de hypermarkt. Daarnaast benoemt de gemeente dat als na 26 weken na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning niet is gestart met de bouw, deze kan worden ingetrokken.
19 december 2018	College stuurt nogmaals brief aan Focus met het verzoek om een stand van zaken te geven over de omgevingsvergunning en de eventuele bouw van de hypermarkt.
11 januari 2019	Vergunninghouder laat weten te starten met de bouw rond 1 juli 2019.
25 maart 2019	Dommerholt Advocaten stuurt namens Steenwijk Vestingstad een brief aan het college met het verzoek om te starten met de intrekkingprocedure van de omgevingsvergunning.
1 juli 2019	College is op de hoogte dat de bouw van de hypermarkt niet doorgaat. Initiatiefnemer wil Family-Fun-Zone realiseren en dient een conceptaanvraag in.
4 september 2019	Dommerholt Advocaten stuurt nogmaals een brief namens Steenwijk Vestingstad aan het college met wederom het verzoek te starten met de intrekkingprocedure omdat 1 juli 2019 (start bouwdatum) is verstreken. Daarnaast wijst zij op de plannen van de mogelijke komst van een Family Fun Zone (dat dit strijdig is met de geldende beheersverordening) en het verzoek om 'hypermarkten' weg te bestemmen.
5 september 2019	Raadsvragen van de CU-fractie over de komst van een Family Fun Zone en het annuleren van de komst van de hypermarkt.
17 december 2019	Collegevoorstel met daarin het voorstel om tot 31 maart 2020 te wachten op een formele omgevingsvergunning voor het gewijzigde gebruik van Focus-U-Park. Indien dit niet gebeurt, wordt de geldende omgevingsvergunning voor het bouwen van Focus-U-Park ingetrokken en de procedure voor het nemen van een voorbereidingsbesluit opgestart.
Oktober 2020	Intrekking van de omgevingsvergunning door de gemeente Steenwijkerland.

8.2 Van Hypermarkt naar Family-Fun-Zone tot crematorium

Door de uitspraken van de Raad van State en de aangepaste beheersverordening mocht een hypermarkt van maximaal 12.111 m² worden gebouwd, waarvan de bruto vloeroppervlakte van de hypermarkt voor minimaal 51% moest worden gebruikt als supermarkt met één kassasysteem. Door Focus werd op dat moment geen geschikte partij gevonden om een hypermarkt met die contouren te exploiteren. Er werd door alle betrokkenen op dat moment getwijfeld aan de haalbaarheid van het plan. Het winkelgedrag van de consument was inmiddels van offline naar steeds meer online winkelen veranderd. Focus zou daarom ondernemers uit de binnenstad hebben benaderd om zich te vestigen op Eeserwold, zo komt naar voren uit gesprekken.

Op 19 december 2018 stuurde het college nogmaals een brief aan Focus – nadat het op 30 april 2018 ook een brief had verzonden – om te starten met de bouw van de hypermarkt, zodat ondernemers, inwoners en andere betrokkenen duidelijkheid zouden krijgen over de komst van de hypermarkt. Op 11 januari 2019 liet Focus weten dat zij zou starten met de bouw van de hypermarkt begin juli 2019. Uit stukken komt naar voren dat Focus haar plannen in die periode heeft gewijzigd. Er werd aangegeven dat Focus een *Family Fun Zone* wilde realiseren in plaats van een hypermarkt. In de periode tussen juli 2019 en juni 2020 diende Focus ook plannen in voor deze Family Fun Zone. De gemeente constateerde echter dat er niet voldoende invulling werd gegeven aan deze plannen. Omdat de ontwikkelaar steeds de plannen bleef wijzigen en niet met degelijke uitwerkingen kwam, werd uiteindelijk besloten de gesprekken te beëindigen en over te gaan op de daadwerkelijke intrekking van de omgevingsvergunning.

Doordat de keuze is gemaakt om als gemeente zelf in Eeserwold geen grondpositie in te nemen, werd voorkomen dat de gemeente grote financiële risico's liep. Neveneffect hiervan was dat de gemeente hierdoor ook minder tot geen invloed had op het plangebied. Door tegenvallende marktontwikkelingen vanaf het vaststellen van het bestemmingsplan Eeserwold, kon Focus geen partij vinden voor de hypermarkt. Gedurende die periode is door ontwikkelaars en Roelofs naar andere mogelijkheden gekeken om gronden te verkopen, dan wel te ontwikkelen op Eeserwold. Zodoende is het meerdere malen voorgekomen dat de gemeenteraad via het college op de hoogte werd gesteld van nieuwe initiatieven die veelal volgens de gemeenteraad het karakter hadden van een proefballon, zoals het crematorium⁸. Dit leidde niet alleen tot onduidelijkheid bij de raad, maar ook tot frustraties bij bewoners van Eeserwold.

Intrekking omgevingsvergunning

Na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning in 2018, is direct een brief aan Focus verstuurd (30 april 2018), met daarin de boodschap om de bouw van de hypermarkt – de uitvoering van de verleende omgevingsvergunning – te starten. Daarnaast werd in deze brief benoemd dat wanneer na 26 weken (na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning) nog niet is gestart met de bouw, deze kan worden ingetrokken. In de Wabo artikel 2.33, lid 2 is namelijk opgenomen dat een omgevingsvergunning kan worden

⁸ Er is jaren samengewerkt door een partij die een crematorium wilde bouwen op Eeserwold. Op basis van een uitgewerkt plan heeft het college uiteindelijk de gemeenteraad voorgesteld om het bestemmingsplan daarvoor te wijzigen (een deel van het crematorium zou in het deel dat bestemd was voor wonen komen). De gemeenteraad heeft niet ingestemd met de bestemmingsplanwijziging.

ingetrokken na 26 weken als er geen bouwactiviteit heeft plaatsgevonden. Dit moet echter zeer goed onderbouwd zijn en er moet een belangenafweging worden gemaakt. Na het verlopen van deze termijn begin juli 2019 was niet gestart met de bouw, waardoor in juni 2020 een voornemen tot intrekking van de omgevingsvergunning is verstuurd.

De omgevingsvergunning is uiteindelijk op 6 oktober 2020 daadwerkelijk ingetrokken. Verder heeft de gemeenteraad op 22 september 2020 een voorbereidingsbesluit genomen waarmee de mogelijkheid voor het vestigen van een hypermarkt op Eeserwold is geschrapt. Het realiseren van een hypermarkt is hierdoor niet meer mogelijk.

Inmiddels is in samenspraak met de gemeente en de ontwikkelende partijen een ambitiedocument opgesteld, dat is vastgesteld door het college. Uit gesprekken blijkt dat er op dit moment veel ontwikkelingen plaatsvinden op Eeserwold. Zo zijn er veel woonkavels verkocht en zijn er diverse opties voor de verkoop van bedrijventerreinen. Wat de zaak voor verdere ontwikkeling bemoeilijkt, is dat de relatie met de huidige bewoners van Eeserwold in sommige gevallen ernstig bekoeld is. Er lopen op dit moment verschillende mediationtrajecten tussen de bewoners van Eeserwold en de gemeente. Onder een deel van de bewoners zit oud zeer over bepaalde zaken, zoals de verplichte architectuur die later weer werd losgelaten. Een ander pijnpunt is dat bewoners bij klachten over de infrastructuur en buitenruimte in het verleden werden doorverwezen naar de ontwikkelaar. Daar was echter geen aanspreekpunt voor de bewoners waardoor een kastje-muur-verhaal voltrok. Ten slotte zijn veel inwoners nog steeds verbolgen dat ze in het verleden te weinig betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de plannen voor Eeserwold, waardoor nieuwe ontwikkelingen als erg sceptisch worden ontvangen.

8.3 Samenvatting

Na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt werd door Focus geen geschikte partij gevonden om de hypermarkt te exploiteren. Het college heeft meermaals aan Focus verzocht om te starten met de bouw van de hypermarkt, zodat ondernemers, inwoners en andere betrokkenen duidelijkheid zouden krijgen over de komst van de hypermarkt. In juli 2019 heeft Focus haar plannen gewijzigd in het realiseren van een *Family Fun Zone*. Omdat de ontwikkelaar steeds de plannen bleef wijzigen en niet met een daadwerkelijke uitwerking kwam, is besloten de gesprekken met hem te beëindigen, waardoor in oktober 2020 de omgevingsvergunning is ingetrokken.

De ontwikkelende eigenaar van Eeserwold is – bij de tegenvallende marktontwikkelingen – gaan zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Vanuit de gemeente werd in eerste instantie meegedacht met de ontwikkelaars over wat mogelijk was op Eeserwold. Zodoende is het meerdere malen voorgekomen dat de gemeenteraad via het college op de hoogte werd gesteld van nieuwe initiatieven die veelal het karakter hadden van een proefballon, zoals het crematorium, wat in de praktijk te weinig werd uitgedacht. Dit leidde niet alleen tot onduidelijkheid bij de raad, maar ook tot frustraties bij bewoners van Eeserwold.

Inmiddels is in samenspraak met de gemeente en de ontwikkelende partijen een ambitiedocument opgesteld dat is vastgesteld door het college. Wat de zaak voor verdere ontwikkeling bemoeilijkt, is dat de relatie met de huidige bewoners van Eeserwold in sommige gevallen ernstig bekoeld is. Er lopen op dit moment verschillende mediationtrajecten tussen de bewoners van Eeserwold en de gemeente. Raadsleden geven aan dat zij na het intrekken van de omgevingsvergunning genoeg nieuwe kansen zien.

Hoofdstuk 9 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Rekenkamercommissie Steenwijkerland
De heer W. Spoelstra
Postbus 162
8330 AD Steenwijk

zaaknummer
behandeld door Gerald Smilda
uw brief/kenmerk
bijlage(n)

Steenwijk, 23 februari 2021

onderwerp Bestuurlijke reactie eindrapport RKC Eeserwold

Geachte heer Spoelstra,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de rapportage van uw onderzoek naar de totstandkoming van het bestemmingsplan Eeserwold en de hypermarkt. U heeft gevraagd om een reactie van het college van B&W. Deze reactie treft u hieronder aan.

Wij willen u graag complimenteren met de nauwkeurigheid en compleetheid van het onderzoek en rapportage. Wij herkennen de momenten van discussie in de samenleving, de politiek en de organisatie zoals die in het rapport worden beschreven. Wij zijn blij met de constatering dat er geen grote fouten zijn gemaakt bij de totstandkoming van het bestemmingsplan en het verloop van de vergunning van de hypermarkt.

Over de periode tussen 2012 en 2017 schrijft u dat het college zich in een spagaat bevond, omdat het aan de ene kant niet eenduidig was in zijn boodschap en de andere kant een consequente lijn heeft bewandeld. Het college herkent, ook uit andere dossiers dan Eeserwold, de complexiteit van het balanceren tussen de wens om transparant te communiceren en de grenzen die een slepende juridische procedure hieraan stelt. We zouden daarbij overigens eerder spreken van een oefening op een evenwichtsbalk dan van een spagaat.

Uit uw onderzoek blijkt dat de projectorganisatie in diezelfde periode langzamerhand minder ging functioneren, maar ook dat dat vanaf 2017 weer is verbeterd. Het college erkent het belang van een goede projectorganisatie en onderschrijft de meerwaarde van de inzet van externe expertise daar waar nodig, zoals door u wordt aanbevolen. Overigens hanteert het college wel het principe dat het managen van dergelijke projecten bij voorkeur belegd wordt bij functionarissen die in vaste dienst van de gemeente zijn.

In uw rapport wijst u op het belang van draagvlak bij alle betrokkenen wanneer sprake is van grote gebiedsontwikkelingen. Dit thema is ook anno 2021 bijzonder actueel en krijgt aan de vooravond van de invoering van de omgevingswet mogelijk nog een extra dimensie. De visie op participatie die in de maak is kan helpen om hierover heldere afspraken te maken.

Voor wat betreft de omvang van gebiedsontwikkelingen zoals Eeserwold doet u de aanbeveling om dergelijke ontwikkelingen op te knippen om zo beter grip te houden. In het geval van Eeserwold kunnen we constateren dat deze aanbeveling ondertussen wordt opgevolgd, omdat herziening van het bestemmingsplan niet meer in zijn geheel, maar separaat voor de onderdelen wonen en werken plaats zal vinden.

U doet ook een aanbeveling om een samenwerkingsorganisatie op te zetten voor het afwegen van veranderingen die tijdens een gebiedsontwikkeling vrijwel altijd zullen optreden. Het college onderschrijft dit belang. Het is voor het college echter onduidelijk welke andere instrumenten hierbij ingezet zouden kunnen worden dan het sluiten van overeenkomsten en het sturen op het planologisch regime. Overigens zijn naar het oordeel van het college deze instrumenten ook voldoende om invloed uit te oefenen op een gebiedsontwikkeling, ook als de gemeente zelf geen grondpositie verwerft.

De overige aanbevelingen die u doet, aan zowel het college als de raad, zijn op het gebied van transparantie en communicatie. Met de genoemde evenwichtsbalk in het achterhoofd is het college graag bereid om hierover nader met de gemeenteraad van gedachten te wisselen.

Tot zover onze reactie. Wij willen u bedanken voor het onderzoek en de rapportage.

Mocht u nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met Gerald Smilda, directeur beleid en uitvoering.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland

de secretaris,



J.C. de Groot

de burgemeester,



J. H. Bats

Hoofdstuk 10 Nawoord

Rekenkamercommissie Steenwijkerland

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college op de uitkomsten van het onderzoek.

Wij stellen vast dat het college zich herkent in ons rapport en zich ook bewust is van de noodzaak van het zoeken naar evenwicht in situaties waarin twee verschillende belangen een rol spelen.

Het is goed om te lezen dat het college diverse aanbevelingen al oppakt en dat zij voor wat betreft onze aanbevelingen over transparantie en communicatie graag met de raad verder in gesprek gaat.

Tot slot dankt de Rekenkamercommissie alle betrokkenen van de gemeente Steenwijkerland voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Rekenkamercommissie Steenwijkerland

DEEL III

Bijlagen

Bijlage 1 Uitgebreide tijdslijn Eeserwold

Datum	Wat
10 september 2002	<p>Raadsbesluit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kennis te nemen van en in te stemmen met de inhoud van de antwoordnotitie inspraak van de structuurvisie Eesveense Hooilanden 'Sprong over de snelweg'. • De structuurvisie Eesveense Hooilanden 'Sprong over de Snelweg' vast te stellen. • In te stemmen met het opstellen van een ontwerp-bestemmingsplan voor het plangebied van voorgenoemde structuurvisie, met inachtneming van de structuurvisie en de antwoordnotitie inspraak. • Onder intrekking van het besluit d.d. 25 juni 2002 (raadsvoorstel nr. 2002/92), te verklaren dat een herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid voor het perceel plaatselijk bekend, gelegen aan de bestaande zandwinningsplas en de Rijksweg te Steenwijk en kadastraal bekend gem. Steenwijk, sectie G, nr. 616 (ged.), 617 en 618 (ged.), zoals op de bij dit besluit behorende situatietekening, met tekening Voorbereidingsbesluit Roelofs Zandwinning (nr: cad 03 01 voorber. besl. Roelofs), nader aangeduid, een herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid. • Te verklaren dat het onder sub IV bedoelde besluit in werking treedt met ingang van de dag waarop het ter inzage wordt gelegd. • Overeenkomstig met het verzoek van Roelofs Zandwinning B.V., Ommerweg 66 te Den Ham, een vrijstellingsprocedure als bedoeld in artikel 19, eerste lid juncto artikel 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening op te starten voor het Zanddepot en de uitbreiding van de zandwinning.
24 juni 2002	Voorlichtingsavond georganiseerd door gemeente waarin visie voor Eesveense Hooilanden (Sprong over de snelweg) is toegelicht.
29 juli 2002	<p>Bezwaar ingediend op het voorbereidingsbesluit door H.F.A.M. Huijsmans:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bang voor niet haalbare GREX, inwoners van Steenwijk draaien dan indirect op voor de kosten. • De behoefte voor bedrijventerrein is nauwelijks/vaag onderbouwd (er zijn al bedrijventerreinen die niet volledig bezet zijn). • Multifunctionele invulling voor een buitengebied is niet gepast. • Bezwaar tegen PPS constructie, is risicovol voor gemeente. • Bezwaar tegen chronologie, bestemmingsplan gaat tien jaar mee. Indiener betoogt dat gemeente twintig jaar te vroeg is met opstellen bestemmingsplan. Gemeente reageert door te benoemen dat bezwaar 'te vroeg is'. Dit kan pas worden ingediend nadat gemeenteraad voorbereidingsbesluit heeft ingetrokken of nieuw voorbereidingsbesluit heeft genomen.

2 oktober 2002	College heeft op 10 september 2002 een voorbereidingsbesluit genomen voor het plangebied. Dit treedt in werking op de eerste dag van de terinzagelegging van het besluit (2 oktober 2002). Aangekondigd in lokale krant, Steenwijker Expres en Staatscourant.
7 april 2003	<i>Concept</i> Onderbouwing structuurvisie Eeserwold door Royal Haskoning, met daarin de doelgroepen voor wonen, doelgroepen bedrijven en de economische effecten. Er wordt geschat dat Eeserwold werkgelegenheid biedt aan 4.500 werknemers (het deel werken). Dit is berekend op basis van vloeroppervlak/30 m2 per werknemer. <i>Ons inziens een vrij beperkte inschatting omdat er geen rekening wordt gehouden met economische groei/krimp en de effecten op omliggende regio's waar (mogelijk) banen verdwijnen.</i> Daarnaast wordt de indirecte werkgelegenheid geschat op 1.500 werknemers.
17 april 2003	10 september 2002 is structuurvisie vastgesteld. Gemeente gaat aan de slag met bestemmingsplan voor Eeserwold. Dit wordt opgesteld door Royal Haskoning. Gemeente stuurt 31 maart 2003 brief naar direct belanghebbenden (omwonenden) met daarin informatie over de projectorganisatie (gemeente, Geveke Bouw B.V., Roelofs Zandwinning B.V.), de structuurvisie en een uitnodiging voor een bijeenkomst met direct belanghebbenden op 17 april 2003.
29 april 2003	Interne mail vanuit stafafdeling Ontwikkeling aan wethouder over de informatieavond op 17 april. Een aantal bewoners zijn per abuis niet uitgenodigd. Er is vervolgens een excuusbrief verstuurd, met een verslag van de bijeenkomst en op basis daarvan kunnen zij nog reageren. Gemeente was telefonisch beschikbaar voor vragen. Tekeningen zijn meegegeven aan buurtcomité. Het gaat om Eesveenseweg 42 t/m 50, 65, 79, 85, 87, 91 en 93.
12 juni 2003	Het voorontwerp bestemmingsplan is besproken met de provincie Overijssel.
18 juni 2003	Het voorontwerp bestemmingsplan wordt ter inzage gelegd voor vier weken.
20 juni 2003	Brief vanuit ambtelijke organisatie naar provincie met daarin aanvullingen als gevolg van het gesprek van 12 juni 2003. Ook de doelstelling wordt duidelijk: Dit project moet het regionaal bedrijventerrein worden van Steenwijkerland. In sociaaleconomisch opzicht staat de gemeente Steenwijkerland in de top vier van gemeenten in de provincie Overijssel met hoogste werkloosheid en het gemiddeld laagste gezinsinkomen. Duurzame en hoogwaardige kwaliteit zijn hierbij kernbegrippen. Het doel is om de bovenkant van de markt te bedienen in werken, wonen en recreëren middels geïntegreerde planning. Het plan is voor een van de drie stedelijke terreinen in het kader van de Regiovisie-West (Hoogeveen, Meppel en Steenwijk). Ten einde deze problematiek aan te pakken wil de gemeente een impuls geven aan de regionale economie door: <ul style="list-style-type: none"> • De koopkracht en koopkrachtbinding in en met de stad te versterken. • Het aantal inwoners van de stad Steenwijk te doen toenemen. • Het versterken van het voorzieningenniveau. • Het aantrekken van nieuwe ondernemingen en ondernemers. • Het stimuleren van de lokale werkgelegenheid en verder versterken van de zorgsector. • Het voorzien van een hoogwaardig, bovenlokaal woonmilieu. <i>Gemeente betoogt dat voor bedrijvigheid, wonen en zandwinning geen andere locaties mogelijk zijn. En daardoor is er een maatschappelijk belang.</i>

26 juni 2003	Inspraak- en voorlichtingsbijeenkomst wordt georganiseerd. In totaal hebben twintig personen (waarvan achttien met een gelijklopende brief) gebruikgemaakt van inspraak op voorontwerp bestemmingsplan.
2 juli 2003	Concept verslag projectgroepvergadering. Hierin wordt gesproken over de juridische entiteit van de samenwerking: VoF of C.V. Er is onderling geen discussie. Een VoF lijkt meest voor de hand liggend. <i>Overige documenten suggereren dat er wordt samengewerkt in een C.V.</i>
13 augustus 2003	Provincie Overijssel (eenheid Wegen en Kanalen sectie West), het Oversticht, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat dir. Oost Nederland), Ministerie van Economische Zaken (regio Oost), Gastransport Services, NV Rendo, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek <i>hebben volgens de stukken schriftelijk commentaar geleverd op het ontwerp bestemmingsplan.</i>
Augustus 2004	Document met projectorganisatie en projectstructuur, PvE, conceptmodel realisatieovereenkomst, taak- en verantwoordelijkhedenverdeling.
5 oktober 2004	<p>Overeenkomst getekend tussen gemeente Steenwijkerland, Geveke Bouw B.V., Roelofs Projectontwikkeling B.V. en Roelofs zandwinning B.V. 195 ha, waarbinnen 140 ha een ontwikkeling zal plaatsvinden: 90 ha woningen, recreatie, verblijf; 50 ha bedrijventerrein en werken.</p> <ul style="list-style-type: none">• Tenminste 154 woningen, maximaal 170.• 9 holes golfbaan.• Hotel.• Tenminste 35 ha bedrijventerrein.• 55 ha zandwinning/zandwinplas.• Openbare ruimte. <p>Artikel 4.2: het bestemmingsplan wordt inhoudelijk door Geveke en Roelofs projectontwikkeling, in overleg met gemeente voorbereid. De kosten hiervan komen voor - ieder de helft - van Geveke en Roelofs Projectontwikkeling.</p> <p>Artikel 6: Geveke zal het eigendom verwerven van de gronden voor in het Gebied-Wonen.</p> <p>Roelofs projectontwikkeling zal het eigendom verwerven van de grond gelegen in het Gebied-Werken.</p>

<p>november 2004</p>	<p>Bestemmingsplan opgesteld door Royal Haskoning met GREX</p> <table border="1" data-bbox="443 398 1058 925"> <tr> <td colspan="3">Kosten</td> </tr> <tr> <td>o Grondverwerving</td> <td></td> <td>15,0 mln</td> </tr> <tr> <td>o Procesmanagement</td> <td></td> <td>7,4 mln</td> </tr> <tr> <td>o Bouw en woonrijp maken</td> <td></td> <td>18,1 mln</td> </tr> <tr> <td>o Onvoorzien</td> <td></td> <td>2,1 mln</td> </tr> <tr> <td>o Financiering en Rente</td> <td></td> <td>6,4 mln</td> </tr> <tr> <td>Totale kosten</td> <td></td> <td>49,0 mln</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Opbrengsten</td> </tr> <tr> <td>o Verkoop grond woningen+hotel</td> <td></td> <td>28,7 mln</td> </tr> <tr> <td>o Verkoop grond golfbaan</td> <td></td> <td>1,0 mln</td> </tr> <tr> <td>o Verkoop grond bedrijventerrein</td> <td></td> <td>24,2 mln</td> </tr> <tr> <td>Totale opbrengsten</td> <td></td> <td>53,9 mln</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Opbrengsten-kosten</td> </tr> <tr> <td>Totaal saldo grondexploitatie</td> <td></td> <td>4,9 mln</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Diverse bijdragen</td> </tr> <tr> <td>o Bijdrage Ruimte voor Ruimte</td> <td></td> <td>2,7 mln</td> </tr> <tr> <td>o Bijdrage Gemeente + diverse kosten</td> <td></td> <td>2,2 mln</td> </tr> <tr> <td>Totaal bijdragen</td> <td></td> <td>4,9 mln</td> </tr> <tr> <td>Totaal saldo project</td> <td></td> <td>0 mln</td> </tr> </table>	Kosten			o Grondverwerving		15,0 mln	o Procesmanagement		7,4 mln	o Bouw en woonrijp maken		18,1 mln	o Onvoorzien		2,1 mln	o Financiering en Rente		6,4 mln	Totale kosten		49,0 mln	Opbrengsten			o Verkoop grond woningen+hotel		28,7 mln	o Verkoop grond golfbaan		1,0 mln	o Verkoop grond bedrijventerrein		24,2 mln	Totale opbrengsten		53,9 mln	Opbrengsten-kosten			Totaal saldo grondexploitatie		4,9 mln	Diverse bijdragen			o Bijdrage Ruimte voor Ruimte		2,7 mln	o Bijdrage Gemeente + diverse kosten		2,2 mln	Totaal bijdragen		4,9 mln	Totaal saldo project		0 mln
Kosten																																																										
o Grondverwerving		15,0 mln																																																								
o Procesmanagement		7,4 mln																																																								
o Bouw en woonrijp maken		18,1 mln																																																								
o Onvoorzien		2,1 mln																																																								
o Financiering en Rente		6,4 mln																																																								
Totale kosten		49,0 mln																																																								
Opbrengsten																																																										
o Verkoop grond woningen+hotel		28,7 mln																																																								
o Verkoop grond golfbaan		1,0 mln																																																								
o Verkoop grond bedrijventerrein		24,2 mln																																																								
Totale opbrengsten		53,9 mln																																																								
Opbrengsten-kosten																																																										
Totaal saldo grondexploitatie		4,9 mln																																																								
Diverse bijdragen																																																										
o Bijdrage Ruimte voor Ruimte		2,7 mln																																																								
o Bijdrage Gemeente + diverse kosten		2,2 mln																																																								
Totaal bijdragen		4,9 mln																																																								
Totaal saldo project		0 mln																																																								
<p>14 juni 2005</p>	<p>Notulen raadsvergadering: vaststelling bestemmingsplan Eeserwold. Er wordt aandacht gevraagd voor de situatie van de familie Otten.</p> <p><small>BOUW, AAN DE OOSTZIJDE VAN DE EESVEENSEWEG</small></p> <p>7. De bedenkingen die zijn ingebracht door mr. A.J. Poelman namens de familie W. Otten zijn identiek aan de zienswijzen bij de raad en kunnen als volgt worden samengevat:</p> <ol style="list-style-type: none"> De familie vreest dat het landelijke uitzicht vanuit de woning door de uitvoering van het plan drastisch zal veranderen; De familie vreest ernstige geluidsoverlast, vooral door optrekkend en afremmend verkeer, omdat er ter hoogte van het woonhuis Eesveenseweg 67 een rotonde is gepland; De familie krijgt geen medewerking bij het voornemen om elders een nieuwe woning te bouwen. Doordat de provincie de eis stelt dat er per saldo niet meer woningen in het buitengebied mogen komen, is het niet mogelijk om met de verkoop van de huidige woning de nieuwbouw te financieren. De familie kan dit niet rijmen met de ontwikkeling van Eeserwold voor woningen en bedrijven in dit tot nu toe groene buitengebied; De familie wijst erop dat de ontwikkeling van het plan een aanslag betekent op de vogelstand en wellicht op veel grotere schaal een negatieve uitwerking zal hebben. <p>Ten aanzien van deze bedenkingen hebben wij het volgende overwogen.</p> <p>Ad.a. De familie Otten woont aan de overzijde van de Eesveenseweg, in een gebied dat direct grenst aan de oostzijde van het plangebied. Tegenover de woning zijn de bestemmingen "verkeersdoeleinden", "water", "groenvoorzieningen" en "woondeleinden 2" geprojecteerd. In de nieuwe situatie is vóór de woning circa 40 m vrije ruimte aanwezig. Het uitzicht op de tegenoverliggende woning en tuin blijft gehandhaafd. Verwacht moet worden dat het zicht op het weidegebied ten oosten van de Eesveenseweg zal verdwijnen wanneer de groenstrook wordt aangelegd die aansluitend is geprojecteerd. Wij erkennen dat als gevolg van de aanleg van het bedrijfsterrein en de nieuwe woonwijk, de situatie in de omgeving van de woning van reclamanten ingrijpend zal veranderen. Dit is echter inherent aan een stedelijke ontwikkeling in dit deel van de gemeente Steenwijkerland. Naar ons oordeel zijn met de beoogde ontwikkelingen zwaarwegende belangen gediend die rechtvaardigen dat het uitzicht van de familie Otten wordt aangetast. Wij wijzen er daarbij op dat aan een geldend bestemmingsplan geen rechten op blijvend vrij uitzicht kunnen worden ontleend.</p>																																																									
<p>14 juni 2005</p>	<p>Op 14 juni 2005 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Eeserwold vastgesteld. Dit bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van een hoogwaardig woon- en bedrijfsgebied aan de 'overzijde' van de snelweg, waarmee de streekfunctie van Steenwijk voor het omliggende gebied kan worden vergroot.</p>																																																									
<p>12 december 2005</p>	<p>Gedeputeerde Staten Provincie heeft bestemmingsplan goedgekeurd. Goedkeuring is onthouden aan enkele onderdelen van het bestemmingsplan.</p>																																																									

<p>9 mei 2006</p>	<p>Agendapunt collegevergadering met onderwerp: Bestuursovereenkomst Ruimte voor Ruimte Eeserwold. Op 16 januari 2002 is een intentieverklaring Ruimte voor Ruimte tussen provincie en gemeente ondertekend met betrekking tot het plangebied Eeserwold, welke na de op 24 november 2004 gesloten overeenkomsten met ontwikkelaars in het plangebied, gevolgd wordt door de bijgevoegde (concept)bestuursovereenkomst. Kortweg wordt geregeld dat de provincie de planologische medewerking verleend aan (woningbouw in) het plangebied Eeserwold, waar tegenover een financiële afdracht staat van de gemeente aan het provinciale fonds Ruimte voor Ruimte. Na onderhandelingstraject zijn twee overeenkomsten met ontwikkelaars gesloten: een voor Wonen (wonen, hotel, golfbaan) en een voor Werken (bedrijventerrein). Het gaat om 154 woningen. Het opstellen van deze overeenkomsten was opgenomen in de intentieverklaring tussen gemeente en ontwikkelaar. Totale afdracht: € 2.221.931,- Deze afdracht wordt doorberekend aan ontwikkelaar, per verkochte woning wordt 1/154e deel betaald.</p> <p>Collegedadvies: instemmen met de tussen de provincie Overijssel en de gemeente Steenwijkerland te sluiten (concept)bestuursovereenkomst Ruimte voor Ruimte Eeserwold.</p>
<p>21 juni 2006</p>	<p>Document met marketingplan waarin Roelofs Projectontwikkeling B.V. optreedt als opdrachtgever en DTZ Zadelhoff opdrachtnemer voor marketing en uitgifte bedrijventerreinen. Deelsegmenten kantoor, bedrijfsruimte en overig.</p>
<p>31 januari 2007</p>	<p>Raad van State heeft uitspraak gedaan ten aanzien van ingesteld beroep. Daarbij is het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten in stand gelaten. Het plan is daarmee (met uitzondering van de onderdelen waaraan goedkeuring is onthouden) onherroepelijk geworden.</p>
<p>13 januari 2009</p>	<p>Op 14 juni 2005 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan Eeserwold vastgesteld. Vanuit de projectorganisatie Eeserwold is de wens geuit om een herziening van dit bestemmingsplan in procedure te brengen, enerzijds zijnde een actualisatie om enkele ontwikkelingen mogelijk te maken en anderzijds een aanpassing naar aanleiding van enkele geconstateerde onvolkomenheden. In de stuurgroep Eeserwold is afgesproken om een herziening voor het bestemmingsplan Eeserwold in procedure te brengen.</p> <p><i>Het is in de praktijk wenselijk gebleken om een beperkte vorm van detailhandel toe te staan op het bedrijventerrein. Het gaat om detailhandel die direct verbonden is met het productieproces ter plekke en daaraan ook ondergeschikt is. Daarbij willen wij benadrukken dat detailhandel primair een verboden gebruik is. Het bestemmingsplan wordt zo aangepast dat deze complementaire detailhandel bij vrijstelling of ontheffing kan worden toegestaan binnen de bestemming 'bedrijfsdoeleinden' en 'gemengde doeleinden.'</i></p> <p><i>Bij de stukken treft u een brief aan Roelofs aan. In deze brief wordt ingegaan op het begrip Hypermarkten uit de bedrijvenlijst. In de laatste vergadering van de stuurgroep Eeserwold (d.d. 4 december 2008), is over dit begrip vastgesteld dat partijen (gemeente en Roelofs) het er over eens zijn dat het niet wenselijk is dat in Eeserwold detailhandel plaatsvindt in bijvoorbeeld de food- en kledingsector. Dit is gebaseerd op het BRO-rapport. Afgesproken is dat partijen dit uitgangspunt in een briefwisseling zullen bevestigen.</i></p>

	<p>Agendapunt voor de collegevergadering met als onderwerp: Eerste herziening bestemmingsplan Eeserwold. Concept besluit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het college stelt aan de gemeenteraad voor in te stemmen met de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan Eeserwold. • Het college stemt in met de conceptbrief aan Otto-Advies inzake bandenopslag Hofman, Eesveenseweg. • Het college stemt in met de brief aan Roelofs inzake de uitleg van het begrip 'Hypermarkten' in de bedrijvenlijst van het bestemmingsplan Eeserwold. <p>Besluit van college:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het college stelt aan de gemeenteraad voor in te stemmen met de voorgenomen wijziging van het bestemmingsplan Eeserwold. • Het college stemt in met de conceptbrief aan Otto-Advies inzake bandenopslag Hofman, Eesveenseweg. • Nader advies gewenst met betrekking tot planologische duidelijkheid 'Hypermarkten'. • Wethouder Boxum neemt met betrekking tot kansspeelautomaten leisure centre Eeserwold een minderheidsstandpunt in.
16 januari 2009	Brief aan Roelofs met begrip hypermarkt waarin wordt gesteld dat food en retail niet wenselijk zijn op Eeserwold.
17 februari 2009	<p>Raadsvoorstel voor: het in procedure brengen van de eerste herziening van het bestemmingsplan Eeserwold. Omdat behalve de correctieve herziening tevens een aantal andere zaken moeten worden geregeld. Dit zijn kort samengevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De vestiging van een leisure centre mogelijk te maken. • De vestiging van een bandenhandel te regelen. • Een gebied met de bestemming Landbouwgebied te wijzigen in de bestemming Gemengde Doeleinden. • Het bestemmingsplan ter plaatse van de Eeser Campus aan te passen ten gunste van de beeldkwaliteit. • Het plan aan te passen naar aanleiding van enkele geconstateerde onvolkomenheden. <p>Ten aanzien van <i>perifere detailhandel</i> blijkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Overigens is in de bedrijvenlijst van het bestemmingsplan de categorie 'Hypermarkten' opgenomen als een toegelaten bedrijvigheid. In het bestemmingsplan is dit begrip niet nader omschreven. Wij willen - in overleg met de ontwikkelaar die de gronden uitgeeft – meer helderheid en begrenzing aanbrengen in de toepassing van dit begrip. Wij zullen u hierover nader informeren'.
23 juni 2009	Agendapunt voor collegevergadering met als onderwerp: bestuursovereenkomst provincie Ruimte voor Ruimte. Het voorstel is om aan de provincie een voorstel te doen om de betalingsregeling (2008-2012, 4 termijnen) te wijzigen naar 6 termijnen (2010-2015) i.v.m. de slechte woningmarkt.
7 juli 2009	Brief wordt verstuurd aan Provincie Overijssel voor verzoek tot wijziging bestuursovereenkomst Ruimte voor Ruimte naar zes termijnen.
15 juni 2010	Ontwerp bestemmingsplan Eeserwold (eerste herziening) wordt zes weken ter inzage gelegd.
23 november 2010	Agendapunt voor collegevergadering: vaststelling bestemmingsplan Eeserwold, eerste herziening. Vanaf 15 juni heeft ontwerp bestemmingsplan Eeserwold eerste herziening zes weken ter inzage gelegen. Zienswijzen zijn ontvangen, voor een

	<p>deel kan daar aan tegemoet worden gekomen o.a.: Zienswijze over het feit dat er woningen nabij agrarische functie zijn ingetekend. Dit betekent dat er onderzoek naar geluidsbelasting noodzakelijk was. De conclusies uit dat onderzoek zijn dat geluidbelasting op de gevels de voorkeursgrenswaarde van de Wet geluidhinder (48 dB) overschrijdt, maar lager zijn dan de maximale ontheffingswaarde (60 dB). Hierom is de procedure hogere grenswaarde Wet geluidhinder gevolgd.</p> <p>Het college stemt in met:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beantwoording van zienswijzen. • Stelt aan raad voor om over te gaan tot gewijzigd vaststellen van bestemmingsplan Eeserwold, 1e herziening. • Gaat over tot het vaststellen van hogere waarden Wet geluidhinder wegverkeerslawaaï.
11 januari 2011	<p>Antwoordnotitie ingediende zienswijzen Bestemmingsplan Eeserwold (1e herziening). Er is één brief binnen gekomen met zienswijzen door eigenaar Eesveenseweg 36 te Eesveen. Naar aanleiding van deze zienswijzen worden enkele zaken aangepast in het bestemmingsplan: maximale goothoogte, afstand tot de erfgrans op te nemen, enkele SBI-codes worden geschrapt uit de bijlage Staat van bedrijfsactiviteiten.</p>
11 januari 2011	<p>Raadsvoorstel voor vaststelling Bestemmingsplan Eeserwold, 1e herziening.</p> <p><i>Op grond van artikel 3.8 vierde lid Wro worden de VROM-Inspectie en Gedeputeerde Staten na besluitvorming door de gemeenteraad, onverwijld in kennis gesteld van het raadsbesluit. Bij gewijzigde vaststelling dient vervolgens 6 weken te worden gewacht alvorens het raadsbesluit wordt gepubliceerd. Genoemde instanties kan worden verzocht in te stemmen met eerder bekendmaken van het raadsbesluit. Wij stellen voor daartoe ook over te gaan.</i></p>
11 januari 2011	<p>Besluitenlijst gemeenteraad waarin Bestemmingsplan Eeserwold, eerste herziening is vastgesteld.</p>
5 april 2011	<p>Provincie stuurt brief aan college over Ruimte voor Ruimte regeling. Provincie blijft bij standpunt dat gemeente de 2,2 miljoen moet betalen, omdat er anders een precedent is waar ook andere gemeenten zich op kunnen beroepen. De Provincie ziet graag de gehele 2,2 tegemoet uiterlijk eind 2011.</p>
28 juni 2011	<p>Collegevoorstel om de 2,2 miljoen te betalen en voorlopig ten laste te brengen op de GREX Eeserwold. De gemeente 'schiët het bedrag voor' en verhaalt het later op de ontwikkelaar.</p>
20 december 2011	<p>Brief van provincie aan college met daarin nieuwe afspraak die neerkomt op betaling in 4 termijnen van € 555.483,- van 1 april 2012 tot en met 2015.</p>
20 december 2011	<p>Gelet op het feit dat in 2006, tussen de gemeente en de provincie, er een afspraak is gemaakt met betrekking tot Eeserwold, om in het kader van 'Ruimte voor Ruimte' in ruil voor planologische medewerking door de provincie, een financiële compensatie zal worden verleent door de gemeente van € 2.221.931,-.De gemeente zal op haar beurt het geld terug krijgen via de ontwikkelaar die zich verplicht heeft van elke geleverde bouwkaavel 154ste deel af te dragen. Mede door de crisis worden er geen kavels verkocht en vindt er geen afdracht plaats. Door de provincie wordt desondanks aangedrongen op het betalen van bovengenoemd bedrag.</p>

	<p>Raadsvragen door fractie BuitenGewoonLeefbaar Steenwijkerland met onderwerp: Exploitatie Eeserwold/ afspraak met provincie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat vindt het college van de afspraak dat de provincie € 2.221.931,- moet hebben in ruil voor planologische medewerking? • Is het niet onrealistisch dat de provincie het bedrag opeist? • Lopen de gesprekken nog en wat zijn de kansen op een goede afloop? • Is de provincie bereid zich te schikken in de huidige situatie? • Hoe groot acht u de kans dat de provincie akkoord met een getemporeerde snelheid van afdracht? • Als de provincie het geld toch wil innen, wat is dan de financiële situatie van de gemeente?
14 februari 2012	<p>Collegevoorstel voor betaling € 555.483,- als eerste termijn voor de Ruimte voor Ruimte regeling en ten laste te brengen van de GREX Eeserwold. Vaststellen beantwoording raadsvragen BGL.</p>
21 februari 2012	<p>BuitenGewoon Leefbaar benoemt dat ze nog geen antwoord hebben gekregen op de vragen. Het heeft nu twee maanden geduurd, volgens de procedure staat er twee weken voor. 'De portefeuillehouder heeft zich niet aan de procedure gehouden'.</p>
21 februari 2012	<p>Beantwoording van vragen Buitengewoon Leefbaar door het college. Het college benoemt dat er afspraken zijn gemaakt met de Provincie en dat het college zich daaraan zal houden. Een eerste termijn à € 555.483,- is betaald. Voor de betaling van de tweede tot vierde termijn zal nog nader overleg met de provincie worden gevoerd. De afdracht aan de provincie is meegenomen in de grondexploitatie. 'Net als alle andere GREX' is Eeserwold afhankelijk van de ontwikkelingen op de woningbouwmarkt'. College is van mening dat nadere afspraken met de provincie de GREX in positieve zin kan beïnvloeden.</p>
13 oktober 2012	<p>Raadsvragen van VVD om/over: briefwisselingen tussen gemeente en de firma Roelofs aan de raad te doen toekomen; alle verslagen van de stuurgroep te doen toekomen; alle correspondentie tussen college en gemeenteraad aangaande de nadere omschrijving (lees: definitie) van het begrip 'hypermarkt' aan de raad te doen toekomen; alle correspondentie tussen college en de initiatiefnemer voor de 'hypermarkt' aan de Raad te doen toekomen; duidelijkheid te scheppen over dat de gemeenteraad alleen bevoegd is de definitie van het begrip 'hypermarkt' in het bestemmingsplan vast te stellen en te verwoorden; waarom er wordt gesproken over een supermarkt op Eeserwold terwijl dat in tegenspraak is met de overeengekomen uitgangspunten van 4 december 2008.</p>
31 oktober 2012	<p>Het college heeft de vragen van de VVD van 13 oktober beantwoord. De documenten zijn toegestuurd aan de VVD-fractie. College geeft aan dat <u>geen</u> medewerking is verleend aan het plan voor een hypermarkt dat is ingediend door Focus in 2011. College werkt alleen mee aan een plan dat past binnen de eisen van het bestemmingsplan. Er zijn gesprekken met Focus voor de mogelijkheid tot vestigen van een hypermarkt met invulling met o.a. bouwmarkt, horeca, hypermarkt, handel in auto- en motorfietsonderdelen, sport en recreatie. Hierbij is dus alleen interpretatieverschil mogelijk over de invulling hypermarkt. Momenteel beraadt Focus zich op het al dan niet indienen van de definitieve aanvraag.</p>
15 november 2012	<p>Focus Retaildevelopment B.V. dient aanvraag omgevingsvergunning in volgens reguliere Wabo-procedure. Omgevingsvergunning voor de bouw van een FOCUS-U-Park. Bruto Vloeroppervlak (BVO) van 29.917 m2 na bebouwing op een terrein van</p>

	<p>23.137 m2.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Gebruiksfunctie</th> <th>Aantal personen</th> <th>Gebruiksoppervlakte (m2)</th> <th>Verblijfsoppervlakte (m2)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bijeenkomst</td> <td>340</td> <td>1988</td> <td>1717</td> </tr> <tr> <td>Cel</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Gezondheidszorg</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Industrie</td> <td>2</td> <td>112</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>Kantoor</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Logies</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Onderwijs</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sport</td> <td>300</td> <td>3509</td> <td>3053</td> </tr> <tr> <td>Winkel</td> <td>855</td> <td>23298</td> <td>19868</td> </tr> <tr> <td>Overige gebruiksfuncties</td> <td>0</td> <td>156</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Gebruiksfunctie	Aantal personen	Gebruiksoppervlakte (m2)	Verblijfsoppervlakte (m2)	Bijeenkomst	340	1988	1717	Cel				Gezondheidszorg				Industrie	2	112	18	Kantoor				Logies				Onderwijs				Sport	300	3509	3053	Winkel	855	23298	19868	Overige gebruiksfuncties	0	156	0
Gebruiksfunctie	Aantal personen	Gebruiksoppervlakte (m2)	Verblijfsoppervlakte (m2)																																										
Bijeenkomst	340	1988	1717																																										
Cel																																													
Gezondheidszorg																																													
Industrie	2	112	18																																										
Kantoor																																													
Logies																																													
Onderwijs																																													
Sport	300	3509	3053																																										
Winkel	855	23298	19868																																										
Overige gebruiksfuncties	0	156	0																																										
20 november 2012	<p>Brief van bestuur van Steenwijk Vestingstad ter attentie van college en geadresseerd aan de raad waarin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wederom hun zienswijze kenbaar maken dat Steenwijk Vestingstad zich pas eventueel vóór een dergelijke ontwikkeling kan uitspreken als hun overtuigend wordt aangetoond dat een dergelijke ontwikkeling aan het Eeserwold een versterking (en geen bedreiging) van de binnenstad inhoudt. • Zij hun zorgen uiten over 'hoe feitelijk de term hypermarkt moet worden uitgelegd'. <p>Zij concluderen in hun brief dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De huidige 'hypermarkt uitleg' zich niet verdraagt met hetgeen hierover in het verleden is gecommuniceerd; en • Het toch mogelijk is om thans al een bestemmingswijziging in gang te zetten, op grond waarvan wij de raad hierna zullen verzoeken om herziening van het ter plaatse geldende bestemmingsplan Eeserwold voor te bereiden in combinatie hiermee te besluiten tot de gewijzigde vaststelling van het ter plaatse geldende bestemmingsplan Eeserwold, als ook om regels te stellen ten aanzien van de 'branchering' van de op Eeserwold toegelaten detailhandelsfunctie. <p>Vestingstad benoemt dat: de term 'hypermarkt' niet uitgelegd staat in de toelichting op het bestemmingsplan en het bestemmingsplan zelf. Zij raadplegen hiervoor de Dikke van Dale. Volgens Vestingstad is door het College met de ontwikkelaar gecommuniceerd dat er geen sprake zal zijn van een 'hypermarché' zoals we kennen uit Frankrijk en België (rode draad: geen kleding en food). Vestingstad betoogt dat om die reden alleen al het noodzakelijk is om het bestemmingsplan te herzien. Vestingstad vraagt om de brief die door het college is gestuurd aan de firma Roelofs (<i>ontwikkelaar</i>) met daarin uitleg over de term hypermarkt.</p> <p>Steenwijk Vestingstad verzoekt de raad om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Te verklaren dat er een herziening van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Eeserwold' wordt voorbereid (=voorbereidingsbesluit). • In combinatie hiermee te besluiten tot de gewijzigde vaststelling van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Eeserwold' op zodanige wijze dat ofwel de vestiging van een hypermarkt voor wat betreft de toekomst wordt uitgesloten, ofwel in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de gerechtvaardigde belangen van onze leden. In dat verband laat zich denken dat er gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid die uw raad om regels te stellen ten aanzien van de 'branchering' van de op het betreffende bedrijventerrein toegelaten detailhandelsfunctie. 																																												

18 december
2012

Raadsvergadering met een inspreker namens de handelsvereniging en stichting Steenwijk Vestingstad. Hij verwijst naar het retailbeleid (centrumvisie, retailbeleid, facetbeleid) - recent vastgesteld - waarin het woord hypermarkt niet staat beschreven. Met de mogelijkheid van het vestigen van een hypermarkt is geen rekening gehouden in het huidige beleid. Maar ook niet in het bestemmingsplan 2005 is met geen woord gerept over een hypermarkt. Dat was anders in 2010, toen is de eerste herziening van het plan Eeserwold vastgesteld. Er was toen een raadsvoorstel met daarin een brief van Roelofs, waarin het begrip hypermarkt is toegelicht. Ook in de stuurgroepvergadering - 4 december 2008 - is vastgesteld dat partijen het erover eens zijn dat het niet wenselijk is dat in Eeserwold detailhandel plaatsvindt, zoals food en kleding. Dat is gebaseerd op het BRO-rapport. Afgesproken is dat partijen dit in een briefwisseling zullen bevestigen. De inspreker noemt het een historische fout dat het begrip hypermarkt niet is vastgesteld in de herziening van het bestemmingsplan in 2010, maar in de vorm van een brief tussen gemeente en grondeigenaar Roelofs. Focus, heeft als derde partij een omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van een hypermarkt. De inspreker mist de regie van de gemeente. Er moet volgens de inspreker een voorbereidingsbesluit genomen worden en dan heel duidelijk worden vastgelegd welke bedrijven wel en niet worden toegelaten. De inspreker geeft aan dat er wel al een omgevingsvergunningsaanvraag ligt (de argumentatie van de gemeente is dat deze niet kan worden geweigerd), maar dat deze echter wél geweigerd hoort te worden (waarom inspreker dit vindt wordt niet toegelicht). Volgens de inspreker is de gemeente bang voor een planschadeclaim. Maar de inspreker beargumenteert dat Roelofs eigenaar is en niet Focus. En dat er niet is uitgezocht wat de schade zou zijn als hypermarkten uit de bedrijvenlijst wordt geschrapt bij een bestemmingsplan herziening.

VVD (aanvrager van het agendapunt) reageert op de inspreker als volgt: VVD heeft debat aangevraagd om verhouding Raad-College te bediscussiëren. VVD geeft aan dat ontwikkelaar en college op één lijn zaten over het niet toestaan van food- en retail op Eeserwold. Hypermarkt komt eigenlijk niet voor in de Nederlandse taal, wel winkelcentrum. Focus heeft gekeken met juristen 'wat kunnen we met de term hypermarkt'. Zij komen tot de conclusie (op basis van jurisprudentie, casuïstisch) dat je nauwelijks conclusies kunt trekken m.b.t. deze aanvraag en hoe deze zou passen in het vastgestelde bestemmingsplan. De gemeente heeft de huisadvocaat geraadpleegd. Die geeft het volgende advies: 'indien het zou kunnen passen binnen het bestemmingsplan, maar daarover ook twijfel mogelijk is veiligheidshalve toch maar een vergunning verlenen'. Met andere woorden, de huisadvocaat adviseert om tot vergunningverlening te komen. VVD is blij met het ambtelijk apparaat en de wijze waarop zij het college heeft gevoed. VVD wil college motiveren om vast te houden aan haar standpunt voor het afwijzen van de vergunningsaanvraag zoals deze er nu ligt. Want focus wil een winkelcentrum realiseren. Met een hypermarkt werd echter bedoeld, een gebouw met één kassa, zoals een Makro. Op basis van de huidige vergunningsaanvraag zou er een winkelcentrum worden gebouwd, en niet een hypermarkt zoals een Makro (met één kassasysteem). VVD vindt dat niet wenselijk en vraagt het college voet bij stuk te houden. Ter afsluiting stelt de VVD drie vragen:

- Is nadere invulling van het begrip hypermarkt nodig?
- En dat wij het college opdragen om op basis van de afspraken met de ontwikkelaar om tot een nadere definitie van het begrip hypermarkt te komen?
- En is het college bereid om het advies van de huisadvocaat naast zich neer te leggen?

CDA is blij met de discussie maar vindt dat er twee sporen lopen: het al dan niet nemen van voorbereidingsbesluit. Dat zou voor de huidige aanvraag niet zoveel doen (er zou alleen tijd worden gekocht). Heeft wel voorkeur van CDA. Het tweede spoor is een oproep aan Steenwijk Vestingstad en de BIZ om goed na te denken over het stadsplan 2030. Het is tijd voor een visie op de binnenstad met alles dat daaraan is gelieerd (horeca, ruimtelijk beleid). D66 verbaast zich over de discussie. We zouden de hypermarkt nu weg willen bestemmen, zelfs de VVD die normaal gesproken erg liberaal is. De VVD reageert door te zeggen dat zij hypermarkt niet willen wegbestemmen, maar willen dat er wordt vastgehouden aan de juiste definitie (dat wordt nu niet gedaan door Focus. Raad is aanzet voor nadere definiëring). D66 vindt het krom dat VVD nu tegen komst winkelcentrum/hypermarkt is. D66 wil als helikopter boven gebied hangen. We kijken nu heel erg vanuit de bedreigingen. D66 zou graag kansen en bedreigingen ter discussie willen stellen.

PvdA vindt ontwikkelingen op Eeserwold van groot belang (met name werkgelegenheid) en hoort in de discussie niets over de dubbelslag (dus ook ontwikkeling Steenwijkerdiep en andere gebieden). PvdA vindt dat Eeserwold een spin-off geeft aan binnenstad. Voorbereidingsbesluit is volgens de PvdA zinloos. PvdA wil dat er 'doorgepakt wordt' en vindt dat zij een regionale functie kunnen vervullen als er grote winkels moeten worden gevestigd op Eeserwold. VVD wijst erop dat er dan panden in de binnenstad leeg komen te staan omdat er ondernemers dan vanuit de binnenstad verplaatsen naar Eeserwold. SP vindt dat een nadere definiëring van hypermarkt belangrijk, om potentiële risico's te weten. SP is het eens met PvdA, geen kleine winkels maar wel aanvulling op binnenstad in Eeserwold. CU vindt de komst van de hypermarkt oké. Maar wil wel met een hele duidelijke invulling van de definitie, absoluut geen supermarkt. Het college zit volgens CU ook op die lijn. CU maakt zich daarom niet zoveel zorgen. CU stelt de volgende vragen: 'Is de raad aan zet? En is er een juridisch risico? Moeten we hypermarkt nader definiëren?'. Buiten Gewoon Leefbaar wil vooraf, om risico's uit te sluiten, duidelijk hebben wat er wel en niet gevestigd mag worden in Eeserwold. BGL vraagt zich hardop af: er is al leegstand, zou meer winkelmeters toevoegen niet leiden tot nog meer leegstand of zou de hypermarkt juist aantrekkelijk zijn op andere winkels? Roept op om onderzoek te doen. CPB: ontwikkeling Eeserwold moet versterking zijn voor binnenstad. Je zou van binnenstad naar buitenkant van de stad moeten werken. CPB is het eens met PvdA om grote retailers aan te trekken (C&A, Blokker etc). Wat zich gaat vestigen op Eeserwold dient een versterking te zijn van de binnenstad. Steenwijkerdiep wacht op ontwikkeling Eeserwold, er is duidelijkheid nodig.

Wethouder Van der Terp: college vindt ook dat het een versterking van de binnenstad moet zijn. Daarover zijn ook afspraken over gemaakt met ontwikkelaar. De zorgen van de partijen begrijpt hij. De gesprekken vinden ook plaats met de binnenstad. In 2005 is er ook al presentatie geweest over komst hypermarkt. Dat ging toen niet door. Vanaf 2005 is echt al duidelijk dat hypermarkt mogelijk was. Wethouder geeft aan dat het voor aanvrager moeilijk is om tot een project te komen dat binnen de gestelde kaders past. College denkt dat ze daar heldere afspraken over heeft gemaakt met de ontwikkelaar. Maar op dit moment is dat nog niet geëffectueerd. Er is nu een aanvraag voor een omgevingsvergunning binnen, wethouder kan daar niets over zeggen. Maar dat heeft zijn beloop en dat wordt beoordeeld zoals dat publiekrechtelijk moet. College kan naar raad komen voor herziening van bestemmingsplan met nadere toelichting

	<p>begrip hypermarkt, maar kan hem er niet 'uitfietsen'. Standpunt college is: doel-aankopen in de hypermarkt/Eeserwold, shop-aankopen in de binnenstad. Dat is al 2,5 jaar gecommuniceerd met ontwikkelaar. College wil graag nadere beschrijving hypermarkt vanwege handhaafbaarheid. De huidige afspraak over geen food en retail staat, maar wat als het huurcontract over 10/15 jaar afloopt, dan wil je kunnen handhaven op een gedefinieerd begrip. Dus de vraag is niet 'wilt u een hypermarkt of niet', maar wel 'wat is dan in uw optiek een hypermarkt'? Afspraak: College komt met een voorstel met een nadere beschrijving van het begrip hypermarkt naar de Raad. College kan niet publiekelijk ingaan op de vergunningsaanvraag (i.v.m. openbaarheid raadsvergadering). Maar is bereid achter gesloten deuren om alle ins- en -outs te geven over de aanvraag aan de Raad.</p> <p>Wethouder benoemt dat er wel meerdere ondernemers actief kunnen zijn in de hypermarkt, maar dat er één afrekenplek is voor het hypermarkt gedeelte. Andere brancheringen kunnen wel een aparte kassa Krijgen.</p>
19 december 2012	Door het college zijn aanvullende gegevens opgevraagd voor de omgevingsvergunningsaanvraag.
5 februari 2013	College heeft aanvullende gegevens voor omgevingsvergunningsaanvraag ontvangen.
12 februari 2013	Welstandscommissie heeft positief advies gegeven over het bouwplan van de hypermarkt.
26 februari 2013	<p>Brief met verlening omgevingsvergunning Hypermarkt: college heeft op 15 november 2012 een aanvraag Omgevingsvergunning ontvangen voor het realiseren van een retailpark met hypermarkt. En heeft besloten deze te verlenen (Wabo/2012/1382) 'het bouwen van een bouwwerk'. De aanvraag is getoetst aan het bestemmingsplan Eeserwold. De bestemming ter plaatse is 'bedrijfsdoeleinden'. Artikel 9 van de voorschriften is van toepassing. Een bedrijfsfunctie is zonder meer toegestaan. Detailhandelsactiviteiten zijn daarbij niet toegestaan, met uitzondering van de vormen van detailhandel die zijn opgenomen in de bijlage van het bestemmingsplan, 'staat van bedrijfsactiviteiten'. Dit betreft bouwmarkten, tuincentra en hypermarkten.</p> <p>Onder het begrip 'hypermarkt' wordt een zeer grote supermarkt verstaan die, naast levensmiddelen, ook het assortiment van een warenhuis heeft. Het uitgangspunt van de hypermarkt is dat er sprake is van één grote winkelruimte/gezamenlijke ingang. Ook dient de oppervlakte van de hypermarkt merendeels te bestaan uit supermarkt. Uit de ingediende tekeningen/plattegronden blijkt dat er sprake is van plannen voor bouwmarkten/volumineuze detailhandel, horeca, hypermarkten, handel in auto's en motorfietsen en accessoires, cultuur, sport en recreatie. Deze functies zijn toegestaan volgens het geldende bestemmingsplan. De aanvraag voorziet in de volgende activiteiten: handel in auto's met motorfietsen, reparatie- en servicebedrijven (SBI codes 501, 502, 504), handel in auto- en motorfietsonderdelen (code 503, 504), detailhandel en reparatie ten behoeve van particulieren (code 52), zoals hypermarkten, bouwmarkten en tuincentra (codes 5211/2, 5246/9), restaurants, cafetaria's, snackbars, viskramen e.d. (code 553), cafés, bars discotheken (code 554), cultuur, sport en recreatie (code 92), sportscholen, gymnastiekzalen (code 9262), kappersbedrijven en schoonheidsinstituten (code 9302), badhuizen en sauna-baden (code 9304).</p>
23 mei 2013	Nysingh advocaten en notarissen heeft verweerschrift ingediend namens college.

3 juni 2013	Hoorzitting bezwaarschriftencommissie inzake verlening omgevingsvergunning hypermarkt. Partijen waren in de gelegenheid om hun standpunten toe te lichten.
2 juli 2013	Raadsvoorstel met onderwerp: Verzoek nemen voorbereidingsbesluit en wijzigen bestemmingsplan voor plangebied Eeserwold.
2 juli 2013	<p>Besluitenlijst raadsvergadering. Raad besluit om voorbereidingsbesluit af te wijzen en eveneens de gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan Eeserwold af te wijzen. Stichting Steenwijk Vestingstad heeft deze twee verzoeken ingediend. Met een vaststelling van een gewijzigd bestemmingsplan werd beoogd om de mogelijkheid tot een hypermarkt te schrappen.</p> <p>Raad ziet af van voorbereidingsbesluit omdat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dit voorbereidingsbesluit uiteraard geen gevolgen heeft voor reeds verleende vergunningen. • De voorbereidingsbescherming op dat moment niet effectief zou zijn aangezien het, gelet op de planning, waarschijnlijk niet zou lukken om tijdig, binnen een jaar, een ontwerp voor het nieuwe bestemmingsplan Eeserwold ter inzage te leggen (waarmee de voorbereidingsbescherming zou worden verlengd tot de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan). <p>'Volgens vaste jurisprudentie (o.a. uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 oktober 2012, 201208560/1/R1) is degene wiens concurrentiebeding rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende bij dit besluit. Dit is slechts het geval indien de onderneming in hetzelfde verzorgingsgebied en hetzelfde marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid. Dit geldt ongeacht de vraag of het concurrentiebelang bij het nemen van dit besluit een rol kan nemen' ... '... dat het verzorgingsgebied van het vergunde retailpark met hypermarkt wordt gevormd door een cirkel daar omheen met een straal van ongeveer 14,5 kilometer'. ... 'De commissie acht het reëel om voor het verzorgingsgebied van de hypermarkt ca. uit te gaan van een straal van ongeveer 25 kilometer'.</p>
2 juli 2013	<p>Beantwoording van brief Steenwijk Vestingstad (<i>afzender raad of college, niet duidelijk</i>). De gemeente geeft aan dat actualisering geen zin heeft omdat het bestemmingsplan pas in 2015 hoeft te worden herzien. Gemeente geeft aan dat vergunning voor hypermarkt inmiddels is verleend. Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft geen consequenties voor deze verleende vergunning. Gemeente benoemt dat Vestingstad Steenwijk heeft aangevoerd dat de vergunde hypermarkt niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan. 'Ook als wordt aangenomen dat dit argument juist is dan nog heeft aanvrager geen direct belang bij de gevraagde wijziging van het bestemmingsplan Eeserwold. In die situatie is realisering van de hypermarkt op basis van het huidige bestemmingsplan al niet mogelijk. Wijziging van het bestemmingsplan om deze (niet bestaande) mogelijkheid uit te sluiten is alsdan overbodig'. Gemeente concludeert dat er geen directe noodzaak is voor voorbereidingsbesluit of herziening bestemmingsplan, zonder dat nagedacht is over toekomst gebied.</p> <p>Omgekeerd zou inwilligen van het verzoek van aanvrager betekenen dat een (net) vergunde situatie (hypermarkt) in het nieuw vast te stellen bestemmingsplan wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wegbestemd en daarmee onder het overgangsrecht wordt gebracht; of • Onderworpen aan extra gebruiksregels met betrekking tot de toegelaten vorm van detailhandel (branchering). <p>Gemeente beargumenteert dat bij een nieuw bestemmingsplan verleende</p>

	<p>vergunning voor hypermarkt moet worden opgenomen (planologisch). Het in bestemmingsplan opnemen van gebruiksregels voor de branchering van detailhandel is echter niet toegestaan omwille van concurrentiebeperking. 'Uit de brief van aanvrager blijkt dat het hem in dit verband met name gaat om het behoud van de concurrentiepositie'.</p> <p>Gemeente beargumenteert dat het bestemmingsplan is vastgesteld en destijds paste binnen Provinciaal beleid. Vestingstad Steenwijk beargumenteerde dat een hypermarkt niet past binnen detailhandelsbeleid van gemeente. Gemeente beargumenteert dat een bestemmingsplan ook een vorm van beleid is. Als laatste benoemt gemeente dat er met indiener van omgevingsvergunning overleg is gevoerd met het assortiment van de hypermarkt. 'Bij een toekomstige herziening van het bestemmingsplan zal verder een duidelijke(re) definitie van het begrip hypermarkt in de planregels worden opgenomen'.</p>
8 augustus 2013	<p>Brief aan college door bezwaarschriftencommissie met daarin het advies over de 49 bezwaarschriften inzake het besluit van het college op 26 februari 2013, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het realiseren van een retailpark met hypermarkt te Steenwijk. De commissie adviseert om de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren en enkele wel ontvankelijk te verklaren. Daarnaast onder andere</p> <ul style="list-style-type: none"> • De benaming 'retail en hypermarkt' te vervangen door Focus-U-Park. • Het bezwaar van Focus gegrond te verklaren en de voorwaarde in de bestreden omgevingsvergunning 'ook dient de oppervlakte van de hypermarkt merendeels te bestaan uit supermarkt' daaruit te verwijderen.
8 oktober 2013	<p>Bij het college ingediende bezwaren op het verlenen van de omgevingsvergunning worden door het college ongegrond verklaard.</p>
9 februari 2014	<p>Raadvragen van de PvdA-fractie aan het college over het bericht op de website van Steenwijker Courant. Hierin staat benoemd dat de Provincie Overijssel zich zou keren tegen de komst van een hypermarkt en zelfs partij zou zijn bij de Raad van State:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat dit 'partij' zijn van de provincie in dit proces? • Volgens berichten neemt de provincie Overijssel afstand van het geldende, ook door haar goedgekeurde, bestemmingsplan voor Eeserwold van 2005. Is daar juridische ruimte voor cq. is dat van betekenis in het proces? • Kennelijk is de provincie van mening dat voorzieningen als een hypermarkt alleen mogelijk zijn bij steden als Zwolle. Is u bekend of de provincie onderzoek heeft gedaan naar de effecten van dergelijke concentraties rond grote steden op kleinere centra als Ommen Staphorst, Meppel en Steenwijk et cetera?
20 februari 2014	<p>Beantwoording van de raadvragen van de PVDA-fractie door het college.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat omvat dit 'partij' zijn van de provincie in dit proces? • Volgens berichten neemt de provincie Overijssel afstand van het geldende, ook door haar goedgekeurde, bestemmingsplan voor Eeserwold van 2005. Is daar juridische ruimte voor c.q. is dat van betekenis in het proces? • Kennelijk is de provincie van mening dat voorzieningen als een hypermarkt alleen mogelijk zijn bij steden als Zwolle. Is u bekend of de provincie onderzoek heeft gedaan naar de effecten van dergelijke concentraties rond grote steden op kleinere centra als Ommen Staphorst, Meppel en Steenwijk et cetera? <p><i>RvS heeft Provincie Overijssel uitgenodigd voor reactie in beroepsprocedure.</i></p>

	<p><i>Gedeputeerde Staten is van mening dat het huidige bestemmingsplan Eeserwold op het punt van de hypermarkt niet alleen in strijd is met het huidige provinciale beleid, maar ook al in strijd is met het oude provinciale ruimtelijke beleid zoals dat in 2005 van kracht was. GS Stellen zich op het standpunt dat het huidige bestemmingsplan ten aanzien van de hypermarkt in 2005 dus eigenlijk niet door de provincie had mogen worden goedgekeurd. (...) dit provinciale standpunt heeft geen juridische consequenties voor de rechtmatigheid en geldigheid van het huidige bestemmingsplan Eeserwold. Dit standpunt kan door RvS wel worden betrokken bij de beoordeling van de (betwiste) rechtmatigheid van het besluit van de gemeenteraad van 2 juli 2013 tot afwijzing van het verzoek om een gedeeltelijke herziening van dit bestemmingsplan.</i></p> <p><i>Volgens Provincie was in het streekplan Overijssel 2000+ al vastgelegd dat grootschalige perifere detailhandelsvestigingen (GDV) alleen zijn toegestaan bij de 5 grote steden in Overijssel. Dit beleid is overgenomen in de Omgevingsvisie Overijssel 2009 en als vastgelegd in artikel 2.4 van de Omgevingsverordening. Aan de keus om het bestaande beleid voort te zetten ligt geen specifiek onderzoek ten grondslag naar de effecten van concentratie van dit type voorzieningen in de grote steden op omliggende kernen, aldus de Provincie.</i></p>
31 maart 2014	De rechtbank Overijssel verklaart bezwaren op omgevingsvergunning ongegrond.
13 mei 2014	Concept nota van uitgangspunten (voor bestemmingsplan Eeserwold) wordt besproken in raadscommissie.
13 mei 2014	Matrix met vergelijkingen tussen scenario 'nieuw bestemmingsplan' of scenario 'beheersverordening'. Beheersverordening is zonder inspraakprocedures mogelijk, maar mag wel met inspraakprocedures indien wenselijk. Geen specifieke onderzoeken nodig bij beheersverordening. Maar nadeel is dat het weinig flexibel is doordat vigerend bestemmingsplan integraal wordt overgenomen.
26 mei 2014	<p>Beantwoording vragen van commissievergadering door afdeling REO gemeente Steenwijkerland. Vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarom is er niet gekozen voor een verlenging van het huidige, geldende bestemmingsplan Eeserwold? Zijn daar geen kostenvoordelen aan verbonden ten opzichte van de voorgestelde integrale planherziening? <p><i>Antwoord: onder nieuwe Wro kan een oude 'papierene' bestemmingsplan niet worden verlengd. Daarom herziening.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre brengt een eventuele keuze voor het in Eeserwold mogelijk maken van andere woningbouwtypen, waarbij wordt afgeweken van de oorspronkelijke villa-opzet, planschaderisico's met zich mee? <p><i>Antwoord: bij sterke afwijking van originele plan kunnen er planschadeclaims worden ingediend (voorbeeld: van villawijk naar wijk met flats)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is er nu alsnog aanleiding voor het nemen van een voorbereidingsbesluit? <p><i>Antwoord: voorbereidingsbesluit is niet van toepassing op de verleende vergunning van de hypermarkt. Naar verwachting komt er niet nog een initiatief.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan er in de verdere voorbereiding zowel intern (raad) als extern (o.a. ondernemers) extra informatie worden gegeven over zowel het proces als de inhoud van deze bestemmingsplanherziening?
10 september 2014	Brief namens Gedeputeerde Staten van teamleider Beleidsimplementatie en -realisatie Provincie Overijssel aan het college. In brief wordt benoemd dat Provincie diverse malen contact heeft gehad met de gemeente over de verleende

	<p>Omgevingsvergunning voor de hypermarkt. De provincie verzoekt het college om een voorbereidingsbesluit te nemen omdat nieuwe vergunningsaanvragen (voor bijvoorbeeld een tweede hypermarkt) planologisch niet geweigerd kunnen worden zolang het ontwerpbestemmingsplan niet ter inzage ligt.</p>
16 september 2014	<p>Een vertrouwelijke toelichting in een werkvergadering, niet genotuleerd.</p>
28 oktober 2014	<p>Uiterlijk medio 2015 moet een nieuw bestemmingsplan voor Eeserwold worden vastgesteld (beheersverordening, Wro) en worden gedigitaliseerd. Om ervoor te zorgen dat de mogelijkheid voor het vestigen van meer hypermarkten juridisch wordt uitgesloten. Maar wel de voortzetting van de ontwikkeling van het gebied mogelijk te maken. Aan de raad wordt voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te heroverwegen. 2 Juli 2013 heeft de raad afgezien van een voorbereidingsbesluit. Verzoek is om voorbereidingsbesluit te heroverwegen vanwege:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De uitspraak van de Raad van State (nr. 201310036/1/R3, 23 juli 2014) waarin duidelijk is geworden dat uw raad met betrekking tot het plangebied Eeserwold de ingeslagen weg van één integrale bestemmingsplanherziening voor het hele bestemmingsplan kan blijven vervolgen en niet hoeft over te gaan tot het tussentijds doorvoeren van een partiële herziening van het huidige bestemmingsplan met betrekking tot de daarin opgenomen mogelijkheid voor de bouw van hypermarkten. • Provincie geeft aan dat zij komst van meer hypermarkten juridisch zoveel mogelijk willen uitsluiten (en daarom heeft verzocht een voorbereidingsbesluit te nemen). • ten derde is de planning voor het nieuwe bestemmingsplan Eeserwold ten opzichte van juli 2013 een stuk concreter en kan nu beter zeker worden gesteld dat het voorbereidingsbesluit tijdig wordt opgevolgd door een nieuw (ontwerp)bestemmingsplan. <p>Aan de gemeenteraad van Steenwijkerland wordt voorgesteld om te besluiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De 'Nota van uitgangspunten bestemmingsplanherziening Eeserwold' (gewijzigd) vast te stellen. • De over het concept van deze nota ingediende inspraakreacties te beantwoorden zoals aangegeven in de 'Reactienota inspraak Nota van uitgangspunten bestemmingsplanherziening Eeserwold'. • Te verklaren dat een herziening van het bestemmingsplan Eeserwold wordt voorbereid voor het gebied dat als besluitgebied/besluitvlak is aangegeven op de bij dit besluit horende verbeelding, digitaal vervat in het gml-bestand NL.IMRO.1708.EeserwoldVB-VG01. • Te bepalen dat het onder 3. bedoelde voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag na kennisgeving van de terinzagelegging.
28/29 oktober 2014	<p>Besluitenlijst van raadsvergadering met daarin Vaststelling Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan Eeserwold als onderwerp. De raad besluit unaniem: over bovenstaande punten.</p>

15 maart 2015	Brief van Provincie aan het college over gemaakte afspraken Ruimte voor Ruimte regeling. Het aantal te bouwen woningen is met de helft bijgesteld. De gemeente heeft inmiddels twee termijnen Ruimte voor Ruimte gelden betaald. Door het bijstellen van het aantal woningen vervalt het betalen van de andere helft. Dit betekent wel dat binnen een jaar het aantal woningen moet worden bijgesteld naar 88 in het bestemmingsplan.
23 juni 2015	<p>Vanwege Wro moet elke tien jaar bestemmingsplan worden geactualiseerd. Dit betekent dat vóór 1 juli 2015 er een nieuw bestemmingsplan moet liggen. Het bestemmingsplan blijft na 10 jaar wel van kracht, maar de gemeente kan dan geen leges meer heffen. Het college geeft aan dat dit niet gaat lukken omdat er gesprekken lopen met de ontwikkelaar over het verlagen van het aantal te bouwen woningen (van 154 naar 80 woningen). Daarom wordt er voorgesteld om een beheersverordening vast te stellen in plaats van een nieuw bestemmingsplan (hiermee voldoet de gemeente aan de actualisatieplicht). In de beheersverordening is opgenomen dat de mogelijkheid om een hypermarkt te realiseren beperkt zal worden tot alleen de verleende omgevingsvergunning.</p> <p>De procedure van de beheersverordening is gelijk aan die van, bijvoorbeeld, een horecavergunning. Dit betekent geen zienswijzen fase en geen beroepsmogelijkheid. Op basis van een inspraakverordening kan het voorkomen dat inspraak verplicht is. Inspraak kan worden verleend als er sprake is van een ruimtelijk beleidsvoornemen. Met de voorgestelde beheersverordening wordt echter uitsluitend beoogd om het bestaande beleid (de regels en verbeelding van het bestaande bestemmingsplan) te continueren totdat er eind dit jaar, begin 2016 een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld.</p> <p>Raadsvoorstel om:</p> <ul style="list-style-type: none">• Vast te stellen de beheersverordening 'Eeserwold' bestaande uit de verbeelding NL.IMRO.1708.EeserwoldBV-VA01 en regels, zoals deze in de bij dit besluit behorende en als zodanig gewaarmerkte bescheiden zijn aangegeven, toegelicht en beschreven.• Het voorbereidingsbesluit voor Eeserwold, zoals genomen in de raadsvergadering van 28 oktober 2014, in te trekken.
23 juni 2015	Besluitenlijst van de raadsvergadering met daarin: vaststelling beheersverordening Eeserwold.
9 september 2015	Raad van State vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel en verklaart ingestelde beroepen gegrond.
1 december 2015	Het college beslist opnieuw over de gemaakte bezwaren op het verlenen van de omgevingsvergunning en verklaart deze wederom ongegrond.
22 maart 2017	Raad van State verklaart beroepen op het verlenen van de omgevingsvergunning gegrond.

11 april 2017	<p>Motie van CDA, CPB, D66, CU en VVD (unaniem, 26 stemmen voor) dat het college opdraagt om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Totdat is voorzien in een herzien planologisch regime uitsluitend medewerking te verlenen aan bouwplannen die volledig voldoen aan de planologische uitgangspunten verwoord in de vigerende beheersverordening en waarvan vaststaat dan wel wordt verzekerd dat het ook daadwerkelijk overeenkomstig de bestemming zal worden gebruikt. • En alles in het werk te stellen om detailhandel, anders dan rechtens toegestaan te voorkomen.
16 mei 2017	<p>Het college beslist wederom op de gemaakte bezwaren en verklaart die bezwaren ongegrond, onder aanvulling van motivering.</p>
11 april 2018	<p>Raad van State verklaart de beroepen op de verlening van de omgevingsvergunning ongegrond. Dit betekent dat de omgevingsvergunning voor de bouw van de hypermarkt, zoals aangepast bij besluit van 16 mei 2017, in stand blijft.</p>
30 april 2018	<p>College stuurt brief aan Focus met het verzoek om de omgevingsvergunning uit te voeren, door het realiseren van de hypermarkt. Daarnaast benoemt de gemeente dat als na 26 weken na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning niet is gestart met de bouw, deze kan worden ingetrokken.</p>
19 december 2018	<p>College stuurt nogmaals brief aan Focus met het verzoek om een stand van zaken te geven over de omgevingsvergunning en de eventuele bouw van de hypermarkt.</p>
11 januari 2019	<p>Vergunninghouder laat weten te starten met de bouw rond 1 juli 2019.</p>
25 maart 2019	<p>Dommerholt Advocaten stuurt namens Steenwijk Vestingstad een brief aan het college met het verzoek om te starten met de intrekingsprocedure van de omgevingsvergunning.</p>
1 juli 2019	<p>College is op de hoogte van dat de bouw van de hypermarkt niet doorgaat. Initiatiefnemer wil Family-Fun-Zone realiseren en dient een conceptaanvraag in.</p>
22 juli 2019	<p>Notulen van stuurgroepvergadering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crematorium is niet langer wenselijk op Eeserwold, college heeft besluit genomen. • Een jurist gaat kijken naar de nieuwe functies voor de locatie van de hypermarkt. Bij 'hotel' is externe veiligheid een belangrijk aandachtspunt. • Provincie hecht er (politieke) waarde aan dat een voorbereidingsbesluit wordt genomen om een nieuwe aanvraag voor hypermarkt te kunnen aanhouden. • Prov. ambtenaar geeft aan: evt. financiële bijdrage van provincie niet koppelen aan niet doorgaan hypermarkt, maar aan iets wat wèl gaat gebeuren; mogelijk combi met centrum Steenwijk en Steenwijkerdiep. • Initiatief ingediend voor bouw Zonnepark van 22 ha ten noorden van Eeserwold.

4 september 2019	Dommerholt Advocaten stuurt nogmaals een brief namens Steenwijk Vestingstad aan het college met wederom het verzoek te starten met de intrekkingsprocedure omdat 1 juli 2019 (start bouwdatum) is verstreken. Daarnaast wijst zij op de plannen van de mogelijke komst van een Family Fun Zone (dat dit strijdig is met de geldende beheersverordening) en het verzoek om 'hypermarkten' weg te bestemmen.
5 september 2019	<p>Vragen van de CU-fractie aan het college. CU heeft vernomen uit een persbericht dat het Focus-U-Park in Eeserwold definitief niet doorgaat. De heer Evers schetst een nieuwe ontwikkeling. Naast hotel, restaurants en andere horeca-activiteiten wordt weer gedacht aan een experience en entertainment: de zogenaamde Family Fun Zone. Deze nieuwe insteek met meer leisure zou dan ook (weer) goed zijn voor het centrum van Steenwijk. De CU heeft zorgen uitgesproken over de mogelijkheid van een laagdrempelig casino te ontwikkelen. CU heeft de volgende vragen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hoe passen deze Family Fun Zone-ontwikkelingen binnen het beheersplan Eeserwold? Of moet dit weer aangepast worden op deze nieuwe ontwikkelingen?• Zit in deze bestemming ook de realisatie van een casino? Of is dit door de laatste wijzigingen van het vervallen van het hotelcomplex niet meer vergund?• Zo ja, wat zijn - bestemmingsplan-technisch gezien - de maximale- en minimale mogelijkheden voor het ontwikkelen van een casino?• Gezien de vele burgers in Steenwijk(erland) met financiële problemen of problematische schulden is dit dan wel een gewenste ontwikkeling? Hoe ziet het huidige college dit?• Bij de komst van een casino zal er een casino elders in de gemeente gesloten moeten worden, uitgaande van het feit dat er beleidsmatig maximaal 2 casino's mogen worden geëxploiteerd binnen de gemeente Steenwijkerland. Zou u onze fractie kunnen informeren hoe dit eventueel zal gebeuren?• Een bestemmingsplan/beheersverordening is maximaal 10 jaar geldig. Wat is de einddatum qua geldigheid van Eeserwold?
17 september 2019	<p>Beantwoording vragen CU-fractie door college. Enkele relevante antwoorden: De Family Fun Zone ontwikkelingen passen deels binnen de beheersverordening (door raad vastgesteld, geen beheersplan) en voor een deel niet. De beheersovereenkomst wordt daarop niet aangepast maar, indien gewenst, mogelijk gemaakt met gebruikmaking van de BOR. Op grond van artikel 4, lid 9 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (de zogenaamde 'Kruimellijst') kan een gemeente medewerking verlenen aan het wijzigen van het gebruik van een bestaand gebouw. Een onherroepelijke vergunning is gelijk aan een bestaand gebouw ook al is dat nog niet gerealiseerd. Restaurant/wereldrestaurant /koffiebar, bowling, bioscoop zijn passend binnen de beheersverordening. Niet binnen de beheersverordening passend, maar ruimtelijk gezien wel acceptabel zijn: casino, winkel in tuinmeubelen, kartbaan, hotel, games, jumping.</p> <p>De actualisatieplicht binnen de Wro van tien jaar is komen te vervallen per 1 juli 2018. De beheersverordening Eeserwold is vastgesteld op 23 juni 2015. Deze verliest haar geldigheid niet eerder dan nadat deze vervangen wordt door een nieuw bestemmingsplan, dan wel een herziening van het omgevingsplan na 1 januari 2021.</p>

17 december 2019	Collegevoorstel met daarin het voorstel om tot 31 maart 2020 te wachten op een formele omgevingsvergunning voor het gewijzigde gebruik van Focus-U-Park. Als dit niet gebeurt, wordt de geldende omgevingsvergunning voor het bouwen van Focus-U-Park ingetrokken en de procedure voor het nemen van een voorbereidingsbesluit opgestart.
4 oktober 2020	Intrekken van de omgevingsvergunning door de gemeente Steenwijkerland.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Organisatie/functie/rol
Verantwoordelijk portefeuillehouder college periode 2018-2022
Verantwoordelijk portefeuillehouder college periode 2012-2018
Raadsgriffier
Vertegenwoordiging gemeenteraad
Directeur Beleid en Uitvoering
Projectleider Eeserwold
Programmamanager Eeserwold 2017 - 2018
Vertegenwoordiging vergunningverleners
Provincie Overijssel
Stichting Steenwijk Vestigingstad

Bijlage 3 Lijst van bestudeerde documenten

Er is gebruikgemaakt van zowel door de ambtelijke organisatie aangeleverde documenten als openbare bronnen. De documenten die zijn aangeleverd bij BMC betroffen vele honderden documenten, waaronder besluitvorming, stuurgroepverslagen, bestemmingsplannen, omgevingsvergunning en jurisprudentie. Uit deze documenten is een selectie gemaakt naar relevantie. Hieronder op hoofdlijnen de lijst met geraadpleegde documenten:

- Verslagen van de stuurgroepvergaderingen periode 2003-2006 en 2017-2019.
- Structuurvisie Sprong over de Snelweg 2003-2004, inclusief besluitvorming en bijlagen.
- Contracten tussen gemeente Steenwijkerland en ontwikkelaars over ontwikkeling Eeserwold.
- Bestemmingsplan Eeserwold 2005, inclusief besluitvorming, zienswijzen en bijlagen.
- Gedeeltelijke herziening bestemmingsplan Eeserwold 2011, inclusief bijlagen, besluitvorming en zienswijzen.
- Contracten, gespreksverslagen omtrent de ruimte-voor-ruimte regeling met de provincie Overijssel.
- Documenten over de eerste herziening bestemmingsplan Eeserwold, inclusief bijlagen, besluitvorming en zienswijzen.
- Wabo dossier (vergunning) hypermarkt, waaronder aanvraagformulier, schetsen, correspondentie tussen gemeente en Focus.
- Documenten omtrent verlening van omgevingsvergunning en verweerschriften.
- Brief Steenwijk Vestingstad voor het nemen van een voorbereidingsbesluit en reactie van het college.
- Motie Provinciale Staten 2013, tegen de komst van hypermarkt.
- Nota van uitgangspunten actualisering bestemmingsplan 2014.
- Vragen raadscommissie ruimte over actualisering bestemmingsplan 2014.
- Correspondentie van Gedeputeerde Staten aan het college over het nemen van een voorbereidingsbesluit.
- Keuzematrix Hypermarkt Eeserwold - een Scenario Analyse, externe adviseur.
- Beheersverordening Eeserwold 2015, inclusief bijlagen en besluitvorming.
- Raadvragen uit de periode 2005-2020.
- Uitspraken van de rechtbank en Raad van State (op hoofdlijnen doorgenomen).
- Motie van raadsfracties CDA, CPB, D66, CU en VVD, tegen de komst van de hypermarkt, 2017.
- Ambitiedocument Eeserwold, 2020.

Geraadpleegde externe literatuur

- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008), Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT rapport 69. <https://edepot.wur.nl/40727>
- Provincie Overijssel (2009), Omgevingsverordening Overijssel 2009. https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/CVDR37463/CVDR37463_13.html. Geraadpleegd op 17 juli 2020.

- Stibbe (2017), Welke voorbereidingsprocedure is van toepassing op de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning? <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-welke-voorbereidingsprocedure-is-van-toepassing-op-de-behandeling-van-een-aanvraag-om-een-omgevingsvergunning/> Geraadpleegd op 23 juli 2020.
- Stibbe (2019), Omgevingsvergunning - beslistermijn, inwerkingtreding en onherroepelijkheid. <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/faq-omgevingsvergunning-beslistermijn-inwerkingtreding-en-onherroepelijkheid/>. Geraadpleegd op 23 juli 2020.
- VNG (2020a), Raadgever grondbeleid. <https://vng.nl/artikelen/raadgever-grondbeleid>. Geraadpleegd op 9 juli 2020.
- VNG (2020b), Uitleg Beheersverordening. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/beheersverordening/uitleg/>. Geraadpleegd op 10 juli 2020.

Bijlage 4 Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
1. Hoe wordt het proces van totstandkoming van bestemmingsplannen organisatorisch, beheersmatig en rekening houdend met wettelijke voorschriften idealiter vormgegeven?	<ul style="list-style-type: none"> Het bestemmingsplan wordt volgens wettelijke normen opgesteld.
2. Heeft de gemeenteraad invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze en hoe groot is die invloed? Welke vaste afspraken bestaan er over de vraag wanneer en hoe de raad wordt betrokken bij de planvorming?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad geeft kaders en doelstellingen mee voor het bestemmingsplan. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
3. Hebben andere belanghebbenden invloed op de inhoud van bestemmingsplannen? Zo ja, op welke wijze, hoe wordt dat vastgelegd en wat is de reikwijdte van die invloed?	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners en ondernemers worden vroegtijdig meegenomen in het bestemmingsplan. Stakeholders zoals provincie en Rijkswaterstaat, worden om input gevraagd voor het voorlopig ontwerp.
4. Op welke momenten zijn belanghebbenden in de gelegenheid om bezwaren, zienswijzen, et cetera ten aanzien van een bestemmingsplan kenbaar te maken?	<ul style="list-style-type: none"> Tijdens het voorontwerp hebben stakeholders, bewoners en ondernemers inspraak. Tijdens het voorlopig ontwerp kunnen stakeholders, bewoners en ondernemers zienswijzen indienen. Na de vaststellingsfase vindt de beroepsfase plaats waarin bewoners in beroep kunnen bij de Raad van State als zij een zienswijze hebben ingediend in de ontwerpfase. Goede participatie is een vereiste om het aantal bezwaren te minimaliseren.
5. Voor het project Eeserwold specifiek: hoe verliep het proces voor wat betreft de deelvragen A t/m D en wat was de aanleiding voor het in het bestemmingsplan opnemen van de mogelijkheid voor de realisatie van een hypermarkt?	<ul style="list-style-type: none"> De komst van de hypermarkt is onderbouwd en leidt niet tot aantasting van overige gebieden met detailhandel. Er zijn (integraal) diverse belangen afgewogen.

<p>6. Wat is de rol van de provincie in dit proces geweest en tot welke (re-)actie van het college en de gemeenteraad heeft dit geleid?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Provincie is betrokken bij voorlopig ontwerp.• Provincie kan zienswijze indienen en in beroep bij Raad van State.• Provincie kan reactieve aanwijzing geven (3.8 lid 6 Wro) mits zwaar onderbouwd.
<p>7. Hoe is de raad tijdens het proces omgegaan met wijzigingen van politiek-bestuurlijke prioriteiten en economische omstandigheden, welke risico's/gevolgen zijn daarbij in beeld geweest, hoe zijn deze gewogen en hoe heeft de interactie met het college ter zake plaatsgevonden?</p>	<p><i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek voortvloeien.</i></p>
<p>8. Welke lessen kunnen worden geleerd van het proces rond het project Eeserwold?</p>	<p><i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek voortvloeien.</i></p>

BMC

YACHT GROUP

BMC Onderzoek
Postbus 10242
2501 HE DEN HAAG

070 – 310 38 00
info@bmc.nl

www.bmc.nl