

Onderwerp: Aanvullende motivering bezwaarprocedure WPRI/BNI

<i>Raadsvergadering</i>	21 maart 2019, agendapunt .. - zie apart besluitblad -
<i>Datum raadsvoorstel</i>	..
<i>Bijlage(n)</i>	2
<i>Zaaknummer</i>	Z.054841 / D.784680
<i>Behandeld in commissie</i>	Fysiek Domein 6 maart 2019, agendapunt ..
<i>Portefeuillehouder</i>	wethouder R.G. Boom
<i>Informatie bij</i>	Gerrit Klompmaker
<i>E-mail / telefoonnummer</i>	g.klompmaker@huizen.nl / (035) 528 15 15

Voorstel

Overeenkomstig onderstaande toelichting aan het verzoek van de commissie bezwaarschriften om aanvullende motivering beantwoorden.

Toelichting op het te nemen besluit

Aanleiding

In zijn brief van 6 februari 2019 stelt de commissie u in de gelegenheid een aanvullende motivering te geven voor een onderdeel van bezwaar, mede gelet op de recente jurisprudentie die over dit aspect is ontwikkeld. Dit raadsvoorstel dient ter beantwoording aan dat verzoek.

Argumentatie

Inleiding

Bij de gemeente Huizen is door WPRI een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan gedaan met het oog op de vestiging van o.a. een 'foodmarkt'(Jumbo) op de zogeheten BNI-strook, aan de Havenstraat, tussen het centrum van Huizen en de haven. Op deze locatie is vestiging van een supermarkt niet gewenst en dan ook niet mogelijk volgens het bestemmingsplan. De bestemming van het perceel is 'Gemengd-2'. Het bestemmingsplan staat, middels een functieaanduiding, wel volumineuze detailhandelsvestigingen toe. Het verzoek is daarom afgewezen bij gemandateerd collegebesluit. Tegen dit besluit is door WPRI bezwaar ingediend. Tijdens de hoorzitting van de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie is door WPRI de zaak 'Appingedam' aangehaald en betoogd dat vanwege de Europese Dienstenrichtlijn de branchebeperking die volgt uit de bestemmingsplanvoorschriften niet is toegestaan.

De commissie bezwaarschriften heeft de raad verzocht de afwijzing van het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan aanvullend te motiveren in het kader van de Dienstenrichtlijn.

In dit raadsvoorstel is een aanvullende onderbouwing in het licht van de Dienstenrichtlijn opgenomen die kan dienen ter (extra) motivering van het besluit tot afwijzing van het verzoek tot vestiging van een supermarkt.

Waarom is niet eerder van gemeentezijde op dit onderwerp gereageerd?

Antwoord:

Omdat dit complexe onderwerp van de Dienstenrichtlijn via eerdere stukken (w.o. bezwaarschrift) door bezwaarde niet is ingebracht, maar eerst aan de orde kwam ter zitting van de commissie op 13 december 2018. En dus was er geen adequate voorbereiding op mogelijk. Om die reden en vanwege het feit dat deze aspecten eerst in het najaar van 2018 in de publiciteit kwamen (n.a.v. uitspraak Raad van State, inzake Appingedam) is er meer tijd nodig om hierop in te gaan, welke gelegenheid door de commissie bezwaarschriften ook wordt geboden.

Juridisch kader

Vooropgesteld wordt dat de context van het primaire besluit in bezwaar wordt gevormd door een afwijzing van een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan ex artikel 3.9 Wro. Het betreft een discretionaire bevoegdheid van de raad of het bestemmingsplan al dan niet wordt herzien. Een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek kan en mag in rechte enkel terughoudend worden getoetst. Een terughoudende toets komt neer op de vraag of de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van de gevraagde bestemmingsplanherziening.

Zolang het besluit van de raad goed onderbouwd, consistent en logisch is, dient een raadsbesluit deze terughoudende toets te doorstaan.

Uit de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 blijkt – kort gezegd – dat detailhandel een ‘dienst’ is in de zin van de Dienstenrichtlijn. Als gevolg daarvan is het opnemen van vestigingsbeperkingen ten aanzien van dienstverrichters in een bestemmingsplan aan voorwaarden verbonden. Een vestigingsbeperking mag alleen worden opgenomen indien deze non-discriminatoir is, noodzakelijk en evenredig (geschikt voor het beoogde doel).

Uit de conclusie van AG Szpunar van 18 mei 2017 in de betreffende zaak blijkt dat bescherming van het stedelijk milieu en het voorkomen van leegstand op basis van eerdere uitspraken van het Hof van Justitie erkend zijn als dwingende redenen van algemeen belang. Bovendien blijkt uit deze conclusie dat een vestigingsbeperking voor reguliere detailhandel buiten het centrum een evenredig middel kan zijn ter bescherming van het stedelijk milieu en ter voorkoming van leegstand. De uitspraak van het Hof van Justitie van 30 januari 2018 heeft in deze overwegingen geen verandering gebracht.

De commissie bezwaarschriften vraagt bij brief van 6 februari 2019 met name in te gaan op de evenredigheidseis. Meer specifiek vraagt de commissie in te gaan op de eis dat het gevoerde beperkingenbeleid coherent en systematisch is toegepast binnen de gemeente en op de eis dat de beperking doelmatig is gebleken en dat het met de beperking nagestreefde doel niet met minder beperkende middelen kan worden bereikt. Voor een compleet beeld zal hierna ook worden ingegaan op de vraag of het gevoerde beperkingenbeleid noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van algemeen belang.

Centrum Huizen

Uit eerder uitgevoerde studies blijkt dat het winkelaanbod in Huizen achterblijft bij hetgeen verwacht mag worden voor een kern van deze omvang. Met name het centrumgebied blijft in aanbod achter. De gemeente Huizen heeft als taak het stedelijk milieu te beschermen en dient daarom de randvoorwaarden te scheppen voor een goed functionerend centrumgebied. Eén van die randvoorwaarden is een concentratie van voorzieningen, waardoor het centrum functioneert als het logische hart van de gemeente.

Het beleid van de gemeente is al langere tijd gericht op het versterken van het centrum door het toevoegen van een supermarkt aan het bestaande winkelaanbod. Dat is enerzijds belangrijk om het centrum aantrekkelijker te maken en economisch beter te laten functioneren. Anderzijds wordt de ruimtelijke structuur van het centrum beter door het toevoegen van een (aanvullende) supermarkt in het centrum.

Deze beleidsmatige insteek is terug te vinden in meerdere stukken die in opdracht van de gemeente zijn opgesteld of door de gemeenteraad zijn behandeld of vastgesteld.

Het gaat om de volgende documenten:

- onderzoek verkeersafwikkeling bevoorrading (Blokkerpand) bureau Arcadis, februari 2019
- *collegeprogramma 2018 – 2022 'vitaal en verbindend'*
- *provinciaal beleid 2015 – 2020*
- *regionaal beleid 'oplegnotitie Retailvisie Gooi & Vechtstreek 2013*
- vaststelling (raadsvergadering) bestemmingsplan 'Keucheniushof' 8 februari 2018
- herontwikkeling Blokkerpand, besluit college 12 december 2017 (en mededeling raad)
- distributie planologisch onderzoeken
 - *Bureau Seinpost actualisatie second opinion april 2016*
 - *Bureau Seinpost second opinion november 2014*
- termijnagenda vastgesteld op 29 september 2016
 - *o.a. 6.1 Versterking kernwinkelgebied*
- structuurvisie Huizen "Haven van het Gooi" 2011 (*zie onder andere de daarin opgenomen strategie*)
- detailhandelbeleid, juni 2010
- structuurvisie Uitbreiding Hoofdwinkelcentrum van maart 2009

Beperkingenbeleid noodzakelijk

Voor dit gevoerde beleid, gericht op concentratie, bestaat een noodzaak, het economisch functioneren van het centrum van Huizen staat onder druk.

Huizen - (ruim 40.000 inwoners en een centraal winkelgebied van ongeveer 14.000 m² wvo) – zit in de grootteklasse woonplaatsen waar de centrumgebieden het moeilijk hebben. In deze grootteklasse zien we dat de winkelfunctie onder druk staat: enerzijds door de afvloeiing naar internet, anderzijds ook door de trek naar de grotere steden (in dit geval Hilversum en Amsterdam, bron: Koopstromenonderzoek (KSO) 2018). Uitgebreid winkelen is tegenwoordig al snel een uitje waar men meer tijd voor uittrekt, maar waarbij men dan ook van andere diensten gebruik wil maken (horeca/leisure).

Recent onderzoek (KSO 2018) toont duidelijk aan dat, conform de trend, het (economisch) functioneren van het centrum van Huizen onder druk staat: de bestedingen in de dagelijkse sector zijn met 1,2 miljoen euro teruggelopen ten opzichte van 2016. Dit komt door een afnemende koopkrachtbinding en ook door een relatief lage toevloeiing. De niet-dagelijkse sector in Huizen functioneert relatief goed, maar ziet ook afnemende omzetten ten opzichte van het vorige koopstromenonderzoek. Dit resulteert ook in een afname van het aantal winkels in het centrum. De leegstand in het centrum is tussen 2016 en 2018 toegenomen met 17 verkooppunten (ruim 2.000 m² winkelvloeroppervlakte). Op dit moment is het percentage leegstand met 11,1% nog lager dan gemiddeld in de centra van (qua inwonertal) vergelijkbare kernen. Huizen zit echter wel in de klasse van kernen (centrumgebieden) waar de koopkrachtbinding onder druk staat. Het andere grotere winkelcentrum in Huizen (Oostermeent) laat volgens het KSO een groei zien in de omzet dagelijkse goederen. Ook wat dat betreft is een versterking van het centrum gewenst, om op die wijze het evenwicht in de ruimtelijke structuur te behouden.

Het is dus noodzakelijk om gericht beleid te voeren om het centrum te ondersteunen, omdat anders het centrum zijn functie als ontmoetingsplek zal verliezen.

Om de consument (eigen inwoners van de gemeente) naar het centrum te trekken is, gelet op de grootte van het centrum en de nabijheid van andere, grotere winkelgebieden, de aanwezigheid van goed, eigentijds winkelaanbod in de dagelijkse goederen noodzakelijk. Centra van deze omvang bestaan dankzij een goede mix van boodschappen doen en winkelen, waarbij het boodschappen doen de kurk is waar het centrum op drijft. Uit divers onderzoek (onder andere door Seinpost in 2016) is gebleken dat er in Huizen nog ruimte is voor het toevoegen van één supermarkt. Uit dit onderzoek blijkt ook dat deze marktruimte niet zomaar overal kan worden benut, maar dat deze juist moet worden benut in het centrum en om het centrum te versterken. Er is dan ook geen sprake van een algemene, enkel op cijfers gebaseerde, marktruimte voor een extra supermarkt. Nee, deze marktruimte is sterk locatiegebonden. Vooral de vestiging van detailhandel in dagelijkse goederen is, vanwege zijn trekkersfunctie, in staat de balans binnen het gebied te verstoren.

Naast maatregelen die het centrum versterken zijn ook maatregelen nodig die ongewenste ontwikkelingen elders tegengaan. Dat betekent dat het toestaan van een supermarkt elders niet mogelijk moet worden gemaakt.

Met de komst van de door WPRI gewenste supermarkt zou buiten het centrum een gebied kunnen ontstaan met daarin een Lidl van 1.500 m² bvo en een tweede supermarkt van 2.000-2.500 m² bvo. In totaal is dit 4.000 m² bvo dagelijkse goederen, terwijl in het centrum ongeveer 4.500 m² bvo dagelijkse goederen is gevestigd. Er ontstaat daarmee feitelijk een nieuwe retaillocatie die functioneert als een winkelcentrum op zichzelf. Dit nieuwe centrum zal qua aanbod concurreren met het centrum van Huizen. Aannemelijk is namelijk dat na ontwikkeling van een supermarkt op het BNI-terrein een nieuwe winkelconcentratie ontstaat, omdat de combinatie van beide supermarkten en de bijbehorende consumentenstromen andere winkels zullen aantrekken die zich eveneens daar willen vestigen.

Van groot belang is verder dat het gebied goed bereikbaar is, beter dan het centrumgebied. Parkeren zal bijvoorbeeld op maaiveld kunnen worden opgelost, terwijl in het centrum parkeren grotendeels in parkeergarages plaatsvindt. Het BNI-terrein zal ook wat deze aspecten betreft een aantrekkelijk alternatief voor het centrum worden, met alle nadelige gevolgen van het centrum van dien.

Het collegeprogramma is op dit punt is overigens duidelijk:

“3.1 BNI-terrein

3.1.1 Op basis van de uitkomsten van het ingestelde onderzoek, naar aanleiding van de door de raad op 2 november 2017 aangenomen motie, zal met de huidige bestemming als uitgangspunt de inzet in eerste instantie gericht zijn op een (verdere) culturele en informatieve invulling met horeca. Vanuit dit doel wordt onderzocht of de gemeente de rol van regievoerder op zich kan/moet nemen. Bij gebleken noodzaak van een alternatieve invulling zal, indachtig dat de huidige bestemming uitgangspunt is, geen medewerking worden verleend aan het mogelijk maken van een extra winkelcentrum en/of invulling met detailhandel.”

Het is dan ook ongewenst dat aan de Havenstraat op het BNI-terrein een nieuwe winkelconcentratie ontstaat als alternatief voor het centrum van Huizen. Het is aannemelijk dat deze extra locatie, in nabijheid van Lidl, de balans zal verstoren. Het gevoerde beperkingenbeleid en de opgenomen beperking in het bestemmingsplan tot enkel grootschalige (volumineuze) perifere detailhandel is noodzakelijk, zoals bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Beperkingenbeleid evenredig

Coherent en systematisch?

Voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken is onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

Uit eerder vermelde beleidsdocumenten en de door de raad genomen besluiten volgt dat het beleid binnen de gemeente Huizen in de eerste plaats is gericht op concentratie van detailhandel in het centrum. Dit neemt niet weg dat, zoals in alle kernen van vergelijkbare omvang als Huizen, ook in de meer perifeer liggende woonwijken locaties voor dagelijkse aankopen aanwezig zijn. Deze locaties zijn echter zorgvuldig afgestemd op de wijkopbouw en de wijkomvang. In groter verband vormt de detailhandelsstructuur van de gehele gemeente een samenhangend verband dat elkaar in evenwicht houdt.

Gesteld wordt dat het beleid van de gemeente niet coherent en systematisch is, omdat ter plaatse van het hoofdkantoor van Lidl een supermarkt buiten het centrum is toegestaan. Ook zou het beleid niet coherent en systematisch worden nagestreefd, vanwege buiten het centrum toegestane watergebonden detailhandel en ondergeschikte detailhandel in ter plaatse vervaardigde producten.

Deze laatste twee vormen zijn in omvang en effect in geen enkel opzicht te vergelijken met de door WPRI verzochte detailhandel in dagelijkse goederen (2.000 m²- 2.500 m²). De supermarkt bepaalt vanwege zijn trekkersfunctie de dynamiek in een centrum. Ondergeschikte, productiegebonden detailhandel of watergebonden detailhandel heeft die functie niet en kan daarom ook beperkt buiten het centrum worden toegestaan, zonder dat dit gevolgen heeft voor een systematisch en coherent gevoerd beperkingenbeleid.

De eis van systematisch en coherent laat uiteraard onverlet dat de gemeente in haar afwegingen niet alleen oog kan hebben voor het ruimtelijk belang, maar ook sociaal economische belangen moet afwegen. Die beleidsvrijheid komt de raad toe wanneer een verzoek tot herziening van een bestemmingsplan wordt gedaan. Zou dit anders zijn, dan zou de raad niet langer in staat zijn een adequate belangenafweging te maken. Een afweging waarbij het algemeen belang van de gemeente uiteindelijk gediend is. Het enkele feit dat de gemeente met de vestiging van het hoofdkantoor van Lidl ook ter plaatse een supermarkt heeft toegestaan, betekent nog niet dat de gemeente haar beperkingenbeleid *dus* niet systematisch en coherent doorvoert.

Kan het gewenste effect ook op een andere – minder beperkende manier- manier worden bereikt?

De gemeente voert beleid gericht op het centrum. Uit onderzoek (Seinpost) is gebleken dat daar nog ruimte zou bestaan voor een extra supermarkt. De planologische mogelijkheid voor vestiging van een supermarkt in het centrum bestaat daarom. Ook feitelijk is het mogelijk in het centrum een supermarkt te vestigen, zij het dat die mogelijkheden minder talrijk zijn dan buiten het centrum. Ook de randvoorwaarden zoals bereikbaarheid en parkeren zijn in het centrum wellicht minder aantrekkelijk dan op een perifere locatie. Het beperken van de bestemming is in deze omstandigheden de enige manier om het gewenste effect te bereiken en tegelijkertijd ongewenste neveneffecten te voorkomen.

Conclusie

Deze aanvullende motivering heeft te gelden als onderbouwing van het gevoerde beperkingenbeleid ten aanzien van de vestiging van detailhandel, anders dan grootschalige en perifere detailhandel op het BNI-terrein. Dit gevoerde beperkingenbeleid, dat is uitgewerkt in een vestigingsbeperking in het bestemmingsplan, is noodzakelijk en evenredig, als bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Geheimhouding

Niet van toepassing.

Alternatieven

Niet van toepassing.

Uitvoering inspraak en participatieverordening

Niet van toepassing.

Beslistermijn

Gelet op verzoek van de commissie bezwaarschriften en artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht geldt beantwoording zo spoedig mogelijk.

Financiële paragraaf

Niet van toepassing.

Overige Raadsinformatie

Bevoegdheid

Gemeenteraad, gelet op de Wet ruimtelijke ordening.

Collegeprogramma

Niet van toepassing.

Begroting

Niet van toepassing.

Eerdere besluiten

Afwijzing verzoek WPRI/BNI.

Voorgeschreven procedure

Niet van toepassing.

Kader- en beleidsnota's

Niet van toepassing.

Evaluatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

- Verzoek commissie d.d. 6 februari 2019.
- Reactie RHO n.a.v. adviesaanvraag motivering 13 februari 2019, inclusief voetnoten.

Burgemeester en wethouders,

De secretaris

De burgemeester

Advies raadscommissie

[in te vullen door raadsgriffier]