GEMEENTE HILVERSUM
POSTBUS 9900
1201 GM HILVERSUM

BEZOEKADRES:
RAADHUIS
DUDOKPARK 1
TELEFOONNUMMER: 14 035
WWW.HILVERSUM.NL

Aan de gemeenteraad
Cc College van B&W
Cc Pers

DATUM 9 juni 2021
ZAAKNUMMER 775297
BEHANDELD DOOR R. Sprik
TELEFOON (035) 629 2586
UW KENMERK
BIJLAGEN 1
BETREFT Toezegging T21-054 raadsvergadering 21 april jl. met betrekking tot bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020'

Geachte raads- en commissieleden,

In de raadsvergadering van 21 april 2021 is bij agendapunt 2 'Lijst ingekomen stukken' gesproken over de ingekomen brief van de Raad van State met betrekking tot het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' (Rubriek III, nummer 10). De betreffende brief heeft betrekking op de ingediende beroepen tegen het vaststellingsbesluit van de raad van dit bestemmingsplan. Toegezegd is u het verweerschrift op de beroepen te doen toekomen (T21-054) Met deze brief beschouwd het college de toezegging als afgehandeld.
Het verweerschrift is (exclusief bijlagen) geanonimiseerd als bijlage aan deze brief toegevoegd.

Wij zijn nu in afwachting van een zitting bij de Raad van State (datum nog niet bekend). Normaal gesproken doet de Raad van State 6 weken na de zittingsdatum uitspraak. De uitspraak zullen wij t.z.t. opnemen op de 'Lijst ingekomen stukken' van een eerstvolgende raadsvergadering.

Wij gaan er van uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D. Emmer Ch.B. Aptroot, wnd

GEMEENTE HILVERSUM
POSTBUS 9900
1201 GM HILVERSUM

BEZOEKADRES:
STADSKANTOOR
OUDE ENGHWEG 23
TELEFOONNUMMER 14035
WWW.HILVERSUM.NL

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

DATUM 20 mei 2021
ONS KENMERK 723180
UW BRIEF VAN 1 april 2021 (en 29 april 2021)
UW KENMERK 202006314/1/R1
BSN
BIJLAGEN diverse
BETREFT Verweerschrift beroep Hilversum bp. Stationsgebied en besluit Hgw

Hoogedelgestreng College,

Hierbij ons verweer op de ingediende beroepen tegen het door de raad van de gemeente Hilversum vastgestelde bestemmingsplan ‘Stationsgebied 2020’ op 7 oktober 2020 en het besluit ‘Hogere grenswaarden centrumring’ vastgesteld door ons college op 25 augustus 2020.

Ontvankelijkheid

Beroep kan worden ingediend door belanghebbenden die binnen de termijn een zienswijze hebben ingediend. Beide appellanten zijn belanghebbende, hebben tijdig een zienswijze naar voren gebracht en hebben tijdig beroep aangetekend bij uw Afdeling.

Een aantal van de mede-ondertekenaars van het beroep van mevrouw XXXXX heeft eerder ook de zienswijze mede-onderschreven. Andere mede-ondertekenaars hebben afzonderlijk een zienswijze ingediend tegen het hogere grenswaarde besluit met een eigen, persoonlijke, motivatie.
Gezien de uitspraak van uw Afdeling d.d. 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786 ‘Varkens in Nood-arrest’) waarbij een ruimhartige uitleg wordt toegepast voor het indienen van beroep gaat de gemeente er van uit dat de ontvankelijkheid verder niet meer ter discussie kan staan.

Algemeen

De gemeente Hilversum is al lang bezig met de planvorming om het Stationsgebied aantrekkelijker te maken. Het huidige gebrek aan oriëntatie, de betonnen kille uitstraling, het gebrek aan fiets-parkeerplekken op korte afstand van het station, de bereikbaarheid en doorstroming voor gemotoriseerd verkeer rondom het station zijn voor velen al jaren een ergernis. Al in de Structuurvisie (vastgesteld in 2013) heeft de gemeente doelen geformuleerd voor het Stationsgebied en de ambitie vastgelegd om de centrumring te verleggen en tweerichtingsverkeer op de Schapenkamp terug te brengen. In de ‘Centrumvisie’ (vastgesteld in 2015) is deze keuze bevestigd. Met het verleggen van de centrumring om het Langgewenst wordt de Stationsstraat autovrij gemaakt. Hiermee is de barrière van de Stationsstraat niet meer aanwezig en loopt de centrumring niet meer dwars door de markt. Door het verleggen van de centrumring is ook de herontwikkeling van het gebied tussen de Koninginneweg-oost en het spoor noodzakelijk is (zie kaartbijlagen 1 en 2 ‘bestaande’ en ‘nieuwe’ situatie).

In 2019 heeft de raad het Stedenbouwkundig plan voor het Stationsgebied vastgesteld. Dit Stedenbouwkundig plan is planologisch-juridisch vertaald in het bestemmingsplan ‘Stationsgebied 2020’.

Om de plannen te realiseren dienen er besluiten te worden genomen die niet voor alle inwoners een verbetering zijn. De gemeente is zich dat terdege bewust. Er is dan ook een uitgebreid participatietraject doorlopen en er heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden. De gemeente is van mening dat, alle voor- en nadelen overziend, een zwaarder gewicht kan worden toegekend aan de met de plannen gemoeide belangen.

Hieronder reageren wij op de inhoudelijke gronden van het beroep.

1. Beroepsgronden mevrouw XXXXX

1.1 Algemeen

De aangedragen argumenten in het beroepschrift zijn in meer of mindere mate ook in de zienswijzen aan de orde gekomen. Verwezen wordt daarom naar de gemeentelijke beantwoording van deze reacties in de zienswijzennota’s behorende bij de vaststelling van het bestemmingsplan en het hogere grenswaardebesluit. Onderstaand wordt nader ingegaan op enkele specifieke onderdelen van het beroep.

1.2 Verleggen binnenring

Appellante stelt dat met het verleggen van de binnenring meer woningen worden gedupeerd dan in de huidige situatie en dat het verkeer ter plaatse praktisch zal verdubbelen. De balkons van de woningen aan de verlegde binnenring zullen onbruikbaar worden.

Reactie gemeente:
De gemeente heeft de diverse, met de plannen samenhangende, aspecten afgewogen. De raad heeft besloten dat het autoluw maken van de Stationsstraat en daarmee de Groest en het Marktplein met elkaar te verbinden, een van de doelen is. Het verleggen van de centrumring is daarmee een van de uitgangspunten van de planvorming geworden.

Het is correct dat door de verlegging van de binnenring de geluidbelasting op het Langgewenst omhoog zal gaan, maar uit het ‘Akoestisch onderzoek’ (als bijlage 2 onderdeel van de toelichting van het bestemmingsplan, het onderzoek betreft document 20b sub ii in onze brief d.d. 9 december 2020 aan uw Afdeling met betrekking tot het toesturen van de stukken betrekking hebbend op het beroep) blijkt dat de belasting onder de wettelijke maximale grenswaarden blijft. Het bestemmingsplan en het besluit ‘Hogere grenswaarden centrumring’ voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving. Ondanks de geluidtoename ter plaatse is volgens de gemeente nog steeds sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De geluidbelasting wordt op grond van de Wet geluidhinder (Wgh) en het ‘Reken- en meetvoorschrift geluid 2012’ bepaald op de gevels van de woningen. De geluidbelasting op de woning van appellante, Langgewenst 125, is berekend op 63 dB (inclusief 5 dB aftrek artikel 110g Wgh), hiermee wordt de maximale geluidbelasting van 63 dB niet overschreden.

Het geluidniveau binnen de woning is belangrijk. Het geluidniveau binnen de woning moet wettelijk altijd voldoen aan 33 dB. Hiermee is een goed woon- en leefklimaat verzekerd. Indien uit onderzoek blijkt dat er geluidwerende voorzieningen noodzakelijk zijn om aan dit geluidniveau te voldoen dan zijn deze voor rekening van de gemeente.

1.3 Te veel geluid

Volgens appellante veroorzaken de voorgestelde hogere grenswaarden te veel dB op de woningen, ook met geluidsdempende voorzieningen.

Ten aanzien van de geluidsdempende laag stelt appellante dat uit onderzoek al lang is gebleken dat zo'n laag pas effectief is als er harder dan 50 km per uur wordt gereden en dat het gehele effect daarvan binnen een jaar of drie al is verdwenen.

Reactie gemeente:
De gemeente heeft in het kader van het nieuwe bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' akoestisch onderzoek laten doen. Uit het onderzoek blijkt dat, vanwege het wijzigen van de verkeersstructuur, de geluidbelasting op de gevels van de panden langs de nieuwe centrumring zal toenemen waarbij de wettelijke voorkeursgrenswaarde van meerdere woningen wordt overschreden. Om deze reden zal het wegvak 'Melkpad – Langgewenst – Schoolstraat – Koninginneweg – Schapenkamp (en de direct aansluitende wegvakken)' worden voorzien van een geluid reducerende wegdekverharding van het type SMA-NL8 G+ of akoestisch minimaal gelijkwaardig hieraan (minimaal -2,5 dB).
Na het aanbrengen van deze geluid reducerende wegdekverharding zal bij meerdere woningen nog steeds de voorkeursgrenswaarde worden overschreden. De Wet geluidhinder biedt de mogelijkheid aan ons college om hogere grenswaarden vast te stellen. Hierbij dient de gemeente te waarborgen dat, voor alle woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld, het geldende maximaal toegestane binnenniveau niet overschreden zal worden. Hiertoe zal de gemeente een gevelgeluidweringsonderzoek instellen.

Appellante geeft aan dat uit onderzoek zou blijken dat het effect van geluiddempende wegdekverharding pas effectief is bij een hogere snelheid dan 50 km/h en dat het effect na 3 jaar is verdwenen. Onduidelijk is op welk onderzoek appellante zich baseert. Hiermee wordt deze stelling niet onderbouwd.

Blijft buiten kijf dat de gemeente de taak heeft om er voor te zorgen dat het akoestisch effect op adequaat niveau blijft. Als dat betekent dat de gemeente vaker onderhoud moet plegen aan de weg dan nemen wij dat voor onze rekening.

1.4 Nevengeluid

Appellante stelt dat in het gesprek met de gemeenteadviseur is toegegeven dat belasting van nevengeluiden niet is meegenomen in het akoestisch onderzoek, maar dat de focus slechts lag op verkeersgeluid. Tevens werd gemeld dat waar geluid op de ene plek werd gereduceerd dat op een andere plek moest worden gecompenseerd.

Reactie gemeente:
Appellante verwijst naar het gesprek met ambtenaren. Het verslag van dit gesprek is toegevoegd aan de zienswijze van appellante en betrokken in de besluitvorming (in onze brief d.d. 9 december 2020 aan uw Afdeling met betrekking tot de stukken betrekking hebbend op het beroep betreft het document 5d sub vi.2).

De andere door reclamant genoemde geluidaspecten staan los van de gemeentelijke plannen voor het stationsgebied en hebben ook te maken met het wonen in een stadscentrum waar dergelijk omgevingslawaai te verwachten is.
In het gesprek is door ambtenaren aangegeven dat de andere, door appellante genoemde geluiden (geluid op marktdagen en uitgaande jongeren), niet zijn meegenomen in de rapporten omdat dat deze onder de APV vallen.
De gemeente heeft ten behoeve van de plannen, inclusief het verleggen van de binnenring, o.a. de verkeers- en verkeerslawaai-effecten onderzocht, conform de eisen van de geldende wet- en regelgeving.

De opmerking van appellante dat reductie van geluid op een andere plek moet worden gecompenseerd berust op een vergissing/verschrijving. De Wet geluidhinder verplicht juist de toename van geluid van meer dan 5 dB (vanwege de verlegging van de binnenring) te compenseren. De gemeente voldoet aan deze wettelijke compensatie-eis doordat de Stationsstraat en een stuk Naarderstraat (tussen de Groest en Melkpad) geluidsarm (c.q. verkeersluw) worden.

Bij 29 woningen zal een geluidstoename van 6 dB of meer plaatsvinden als gevolg van de fysieke wijziging van het wegvak Melkpad – Langgewenst – Schoolstraat – Koninginneweg – Schapenkamp. Een dergelijk hoge toename van de geluidbelasting is enkel toegestaan wanneer er elders – als gevolg van de wegaanpassingen – voor een gelijk aantal woningen ten minste een gelijke afname van de geluidbelasting optreedt. Dit is het geval bij de Stationsstraat, welke verkeersluw zal worden gemaakt. De aanpassing van de Stationsstraat leidt tot een afname van de geluidbelasting van 6 dB of meer bij 39 woningen op de Stationsstraat en de Groest zo blijkt uit het Akoestisch onderzoek (als bijlage 2 onderdeel van de toelichting van het bestemmingsplan).

1.5 Gezondheid

Appellante stelt dat de plannen de gezondheidssituatie schaden door fijnstof en gehoorschade.

Reactie gemeente:
De diverse milieuaspecten, waaronder geluid en fijnstof, komen aan de orde in de onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de vaststelling van het bestemmingsplan (het Akoestisch onderzoek en het Luchtkwaliteitsonderzoek zijn respectievelijk bijlage 2 en 4 van de toelichting van het bestemmingsplan) en het besluit 'Hogere grenswaarden centrumring'. Het blijkt dat de uitkomsten van de milieuonderzoeken de uitvoering van de plannen niet in de weg staan. Er wordt voldaan aan de daarvoor geldende eisen/waarden.
In het beroep wordt verder niet aangegeven op welke onderdelen de onderzoeken niet voldoen aan wet- en regelgeving.

1.6 Alternatieven

Appellante stelt dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de persoonlijke situaties van omwonenden en dat aangedragen alternatieven nauwelijks zijn onderzocht, waaronder een alternatieve mogelijkheid om de centrumring wat verder uit te breiden waarbij de betreffende woningen geen verblijfsruimte hebben aan de voorzijde.

Daarnaast stelt appellante niet betrokken te zijn bij besluitvorming over de 'Kleine Spoorbomen' en dat er voorwaarden zijn gesteld over de inspraak waarbij het handhaven van de ringweg op de huidige plek van inspraak was uitgesloten.

Reactie gemeente:
De gemeente is lang bezig geweest met de planvorming ten behoeve van het stationsgebied voordat het bestemmingsplan in procedure is gebracht. In de toelichting van het bestemmingsplan is uitgebreid de plangeschiedenis beschreven (paragraaf 1.3).
In het kader van de totale planvorming zijn juist veel verkeersvarianten onderzocht. De gemeente heeft uitgebreid gelegenheid geboden om over de verschillende verkeersvarianten te participeren voordat besluitvorming hierover plaats vond.

Ook de suggestie van appellante om de ring via de Koninginneweg en de Naarderstraat te laten lopen is onderzocht (zie kaartbijlage 2, deze variant is hierop met een stippellijn aangegeven). Net als het door de gemeenteraad gekozen alternatief heeft ook deze variant voor- en nadelen. Vanwege het te veel omrijden, de omvang van het project en de extra vertraging op de centrumring vanwege de kruispunten is deze variant afgevallen. De raad heeft uiteindelijk besloten om de centrumring, via het Langgewenst, om het Marktterrein heen te leggen.

Ten aanzien van de besluitvorming over de zogenaamde 'Kleine Spoorbomen' merken wij op dat de gemeente in 2017 met vertegenwoordigers van de buurt, waarvan hun woning of bedrijf gesitueerd is aan de beoogde verlegging van de centrumring, heeft onderzocht wat de mogelijkheden voor deze verlegging zijn. Ook bewoners van het Langgewenst waren in deze klankbordgroep vertegenwoordigd. De resultaten hiervan zijn in het raadsvoorstel met bijlagen op 6 december 2017 aan de raad ter besluitvorming voorgelegd.

Daarnaast heeft de gemeente in eerste instantie met (buurt)bewoners en vervolgens ook met

ProRail in twee klankbordgroepen een behoorlijke tijd onderzocht hoe de verkeerssituatie ter plekke van de 'Kleine Spoorbomen' veiliger kan worden. Voor deze klankbordgroepen zijn uitnodigingen voor deelname verstuurd aan bewoners aan weerszijden van het spoor. Diverse onderzoeken van verkeerskundigen en adviezen van twee klankbordgroepen van betrokken buurtbewoners hebben geleid tot drie varianten voor aanpassing - en daarmee verbetering - van de verkeerssituatie rond de spoorwegovergang. Deze drie varianten zijn met ProRail, verantwoordelijk voor de veiligheid op en rond het spoor, uitvoerig onderzocht. Ons college heeft op basis van alle adviezen op 11 februari 2020 een keuze gemaakt voor de wijze waarop de verkeerssituatie rondom de 'Kleine Spoorbomen' wordt aangepakt. Een keuze die daarna is voorgelegd aan de gemeenteraad.
Tijdens een informatiebijeenkomst op 12 februari 2020 is onze keuze toegelicht.
Omwonenden zijn voor deze bewonersavond uitgenodigd door middel van:
1. een brief o.a. verzonden naar de adressen Langgewenst 1 – 133;
2. een uitnodiging in de Gooi- en Eembode;
3. de digitale nieuwsbrief van de 'Kleine Spoorbomen' en die van het 'Stationsgebied'.

Wij zijn van mening voldoende ruchtbaarheid te hebben gegeven aan het besluitvormingsproces rond de 'Kleine Spoorbomen'. Uiteindelijk heeft de raad in de vergadering van 6 mei 2020 ingestemd om de 'Kleine Spoorbomen' voor gemotoriseerd verkeer af te sluiten.

2. Beroepsgronden JBA, namens XXXXX

2.1 Algemeen
De aangedragen argumenten in het beroep zijn voor een deel ook in de zienswijze aan de orde gekomen. Onder 2.3 van het beroepschrift worden de inspraakreactie op het voorontwerpbestemmingsplan, de zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan en de inspreekreactie ten behoeve van de raadscommissie herhaald en ingelast beschouwd.
Verwezen wordt daarom naar de gemeentelijke beantwoording van deze reacties in de 'Vooroverleg- en inspraaknota' en de 'Zienswijzennota' behorende bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele specifieke onderdelen van het beroep.

2.2 Aanleiding
In de eerste planvormingsfase was het plangebied, voor wat betreft herontwikkeling, beperkt tot het Stationsplein. Echter, het besluit van de raad om de binnenring te verleggen waarmee het Marktterrein weer wordt verbonden met de rest van het centrum, had tot gevolg dat, na doorrekening van diverse alternatieven, ook het gebied tussen Koninginneweg en het spoor (tussen Stationsplein en 'Kleine Spoorbomen') moest worden herontwikkeld. Om deze reden is het gebied tussen spoor en Koninginneweg, waaronder de locatie van 'XXXXX', onderdeel geworden van het plangebied.

De aanwezigheid van de 'XXXXX' 'an sich', de bedrijfsvoering of het ondernemerschap van appellante zijn geen reden of aanleiding geweest voor de visies en plannen en ook geen reden of aanleiding om deze locatie onderdeel te laten zijn van het plangebied. De gemeente heeft dergelijke argumenten ook nooit ten grondslag gelegd aan de genomen besluiten. Hetzelfde geldt ook voor andere bestaande ondernemingen en winkels aan de Koninginneweg waarvoor geen plek is in de nieuwe plannen.

Nu ter plaatse herontwikkeling (i.c. sloop bestaande bebouwing en vervolgens nieuwbouw) noodzakelijk is, en vanwege de visies gewenst, heeft de raad gekozen voor een flexibele planregeling met een mix van functies waarbij minimaal 260 woningen moeten worden gerealiseerd. Bij het toekennen van bestemmingen heeft de raad beleidsruimte, zoals ook in vaste rechtspraak van uw Afdeling is aangenomen[1].
De gemeente wil regie houden over de gehele ontwikkeling en heeft daartoe o.a. een voorkeursrecht gevestigd.

Een coffeeshop heeft de raad niet willen opnemen in de planregels aangezien ter plaatse van de huidige locatie van 'XXXXX' een gebouw van meerdere bouwlagen is voorzien met o.a. woonfuncties. De gemeente ziet een coffeeshop als een potentieel overlast gevende functie. Daarnaast geven het 'Horecakader' (vastgesteld in 2017, zie bijlage 3) en de 'Gedoog- en handhavingsbeleid coffeeshop ex artikel 13b Opiumwet' (vastgesteld in 2013, zie bijlage 4) ook geen argumenten om ter plaatse een horecafunctie dan wel coffeeshop positief te bestemmen.

Overigens zij opgemerkt dat XXXXX een beroep kan doen op het in het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' opgenomen gebruiksovergangsrecht. Op grond daarvan mag met het bestemmingsplan strijdig gebruik van grond en bouwwerken worden voortgezet (artikel 16.2, sub a). Dit betekent dat onder het bestemmingsplan de exploitatie van 'XXXXX' kan worden voortgezet.

2.3 Staat van Bedrijfsactiviteiten
In onderdeel 3.7 tot en met 3.9 van het beroepschrift wordt gesteld dat de gebruiksfunctie 'horeca' valt onder de toegelaten bedrijven tot ten hoogste categorie 1 en 2 van Bijlage 2 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' die zijn toegestaan in artikel 3 'Centrum – Koninginneweg'. Horeca is niet een van de expliciet uitgesloten categorieën. Horeca-activiteiten behorende tot categorie 1 of 2 zijn volgens appellante daarmee toegelaten. Een coffeeshop zou, gelet op de genoemde horeca-activiteiten in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten', gesanctioneerd moeten blijven.

[1] Zie bijv. ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1075, r.o. 5; ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1262, r.o. 2.

Reactie gemeente:
Een coffeeshop kan planologisch-juridisch alleen worden gevestigd als de locatie een horeca-bestemming heeft. Deze bestemming is niet gegeven aan de locatie van 'XXXXX'.

De redenatie dat de coffeeshop is toegestaan op grond van de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' klopt niet. De bestemmingsomschrijving van de betreffende planregel bepaalt welk gebruik binnen die bestemming is toegestaan. Volgens de bestemming voor 'XXXXX-locatie' (i.c. artikel 3 'Centrum – Koninginneweg') zijn 'bedrijven' toegestaan tot en met categorie 2 zoals genoemd in de bijlage 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' (met enkele uitzonderingen). Een bedrijf is in de planregels gedefinieerd (artikel 1.10) als 'een onderneming of instelling gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen.'
Een horecaonderneming (artikel 1.33) is omschreven als 'een onderneming, waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en/of waarin bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, één en ander al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie, met uitzondering van een erotisch getinte vermaaksfunctie.'

Een 'horecaonderneming' is daarmee geen 'bedrijf' in de zin van de planregels. Dit gebruik is op grond van het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' binnen de bestemming artikel 3 'Centrum – Koninginneweg' dan ook niet toegestaan. Dat in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' ook horecafuncties, zoals een café of een bar, zijn opgenomen maakt dit niet anders. Het moet eerst en vooral gaan om een 'bedrijf'.

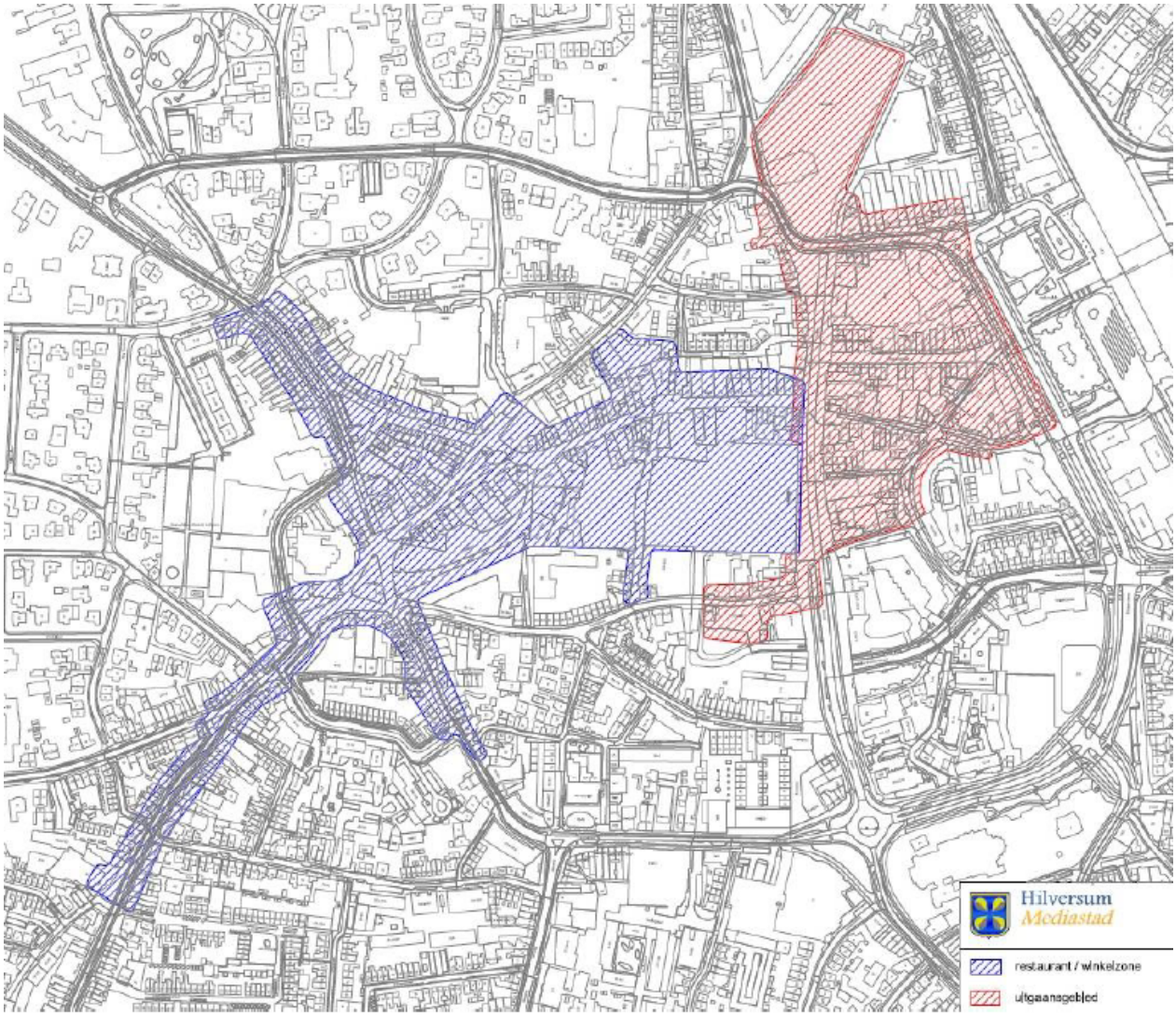
De 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' is een algemene lijst waarin de meest voorkomende bedrijven, bedrijfsactiviteiten en overige activiteiten, al naar gelang de te verwachten belasting voor het milieu, zijn ingedeeld in een aantal categorieën. In de 'Staat' zijn niet dus alleen bedrijven, maar ook andere functies opgenomen. Zoals dus horeca, maar bijvoorbeeld ook supermarkten. Aangezien de bestemmingsomschrijving bepaalt welk gebruik is toegestaan binnen de bestemming is voor de genoemde functies vereist dat horeca, respectievelijk detailhandel (t.b.v. een supermarkt) expliciet hierin worden genoemd. Nu dat niet het geval is, zijn deze functies binnen deze bestemming dus niet toegestaan.

Voor de goede orde merken wij op dat een coffeeshop niet is opgenomen in de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten'. Pas op grond van een concreet initiatief kan worden beoordeeld welke milieucategorie hiervoor in dat geval het meest passend is.

2.4 Modules Horeca
In 3.10 stelt appellante dat een horecagelegenheid als een coffeeshop past in 'Bijlage A Modules Horeca'.

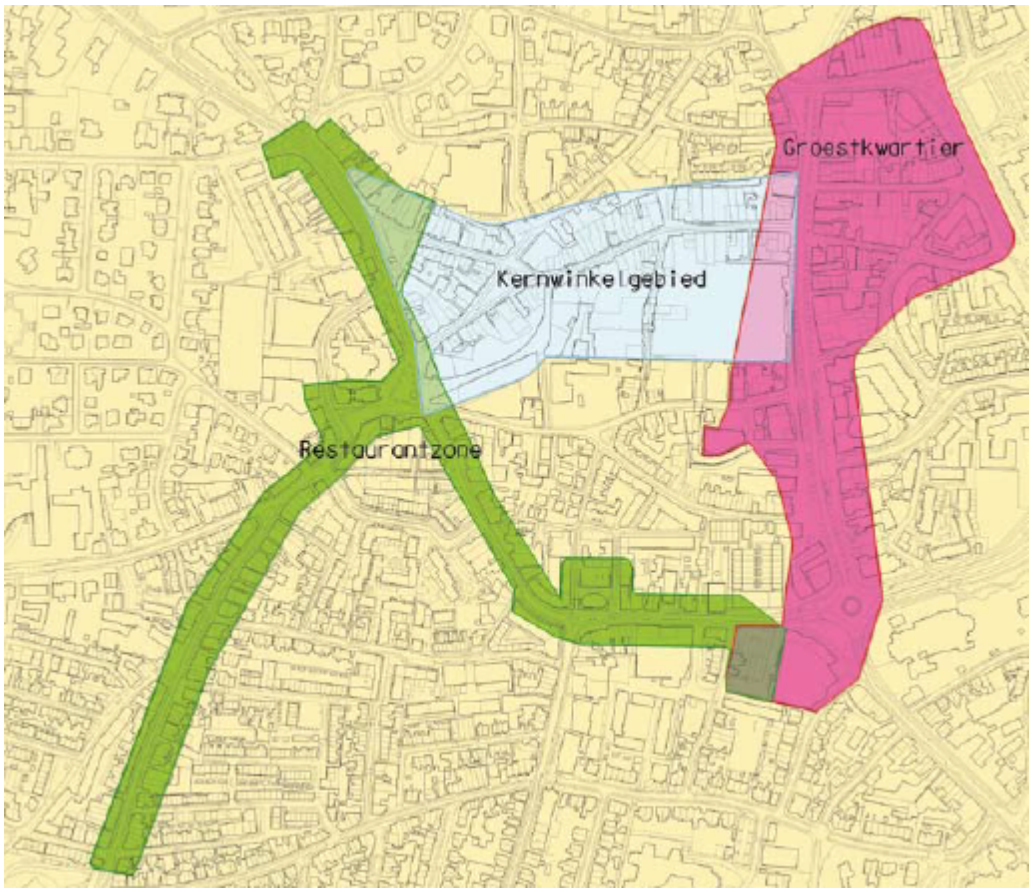
Reactie gemeente:
In algemene zin (i.c. gemeentebreed) wil de gemeente horecaondernemers uitnodigen om nieuwe, innovatieve concepten in de markt te zetten die het voor bezoekers interessant maken om (vaker) naar Hilversum te komen en dan ook de horeca te bezoeken. Deze concepten zijn vaak niet meer in 1 hokje te plaatsen. De flexibele keuze voor food en drank-concepten zijn vertaald in het 'exploitatie categorieën model Horeca'. Dit model gaat uit van 'activiteiten' in plaats van de traditionele indeling in horeca categorieën. Hierdoor is meer keuzevrijheid voor de ondernemer. Het model gaat uit van activiteiten onderverdeeld in 5 modules. Aan deze activiteiten is een aantal punten toegekend. Hoe meer impact de activiteit heeft op de kwaliteit van het leef- en vestigingsklimaat, hoe meer punten aan de activiteit wordt toegekend. Met deze systematiek kan de onderneming worden ingedeeld in een exploitatiecategorie en worden bepaald of dit gewenst is in het gebied waar de ondernemer zich wil vestigen. Vervolgens kan vanuit het proces van vergunningverlening worden bezien of het pand aan de eisen voldoet en of de wijze van exploiteren voldoet aan het beleid.

De Modules zijn onderdeel van het in 2017 vastgestelde 'Horecakader' en zijn niet bedoeld als instrument om te bepalen welke horecacategorie het meeste en minste overlast veroorzaakt. Het 'Horecakader' spreekt ook niet over lichte en zware categorieën. Het is dus niet hetzelfde als de horeca categorie indeling die regelmatig in bestemmingsplannen te vinden zijn.
Uitgangspunt van het 'Horecakader' is en blijft de concentratie van horeca in gebieden in het centrum. Binnen het centrum wordt daarbij ingezet op 2 horecaconcentratiegebieden (zie onderstaande afbeelding).



De 2 horecaconcentratiegebieden zoals opgenomen in het 'Horecakader'. De locatie van 'XXXXX' is buiten beide horecaconcentratiegebieden gelegen, ten noordoosten van het rood gearceerde gebied.

Wij willen hierbij nog opmerken dat het 'Horecakader' en ook de 'Modules Horeca' geen betrekking hebben op coffeeshops, c.q. het gebruik van softdrugs.
De locatie van 'XXXXX' is ook niet in de genoemde horecaconcentratiegebieden gelegen. Dit is overeenkomstig het voorgaande horecabeleid uit 2008 waarbij XXXXX-locatie ook niet was gesitueerd in de horecaconcentratiegebieden ('Uitwerkingsnota Detailhandel en Horeca' uit 2008, zie bijlage 5).



Afbeelding afkomstig van 'Uitwerkingsnota Detailhandel en horeca' (p. 17 afbeelding 2). De locatie van 'XXXXX' is buiten de drie horecaconcentratiegebieden gelegen, ten noordoosten van het rood gekleurde gebied 'Groestkwartier'.

De Modules Horeca zijn, in tegenstelling tot het beroep van appellante, niet van toepassing.

2.5 Geschiktheid locatie

In de onderdelen 3.11 tot en met 4.9 wordt ingegaan waarom de locatie ook in de toekomst geschikt zou zijn voor de uitoefening van het bedrijf van appellante.

Reactie gemeente:
Tijdens de planvorming werd duidelijk dat het noodzakelijk was ook het gebied tussen Koninginneweg en spoor te herontwikkelen. De gemeente heeft op basis van een stedenbouwkundige visie omtrent het gebied tussen spoor en Koninginneweg een bestemmingsplan opgesteld dat zo goed als mogelijk aansluit op de gemeentelijke ambities en beleidsdoelen. De raad heeft daartoe ook beleidsruimte.
Gelet op de aard van de herontwikkeling en omdat duidelijk was dat een aantal bestaande functies aldaar niet zou kunnen terugkeren, is tevens gekozen voor een vorm waarbij de gemeente de regie ten aanzien van de ontwikkeling zou voeren. Dat heeft onder meer al geleid tot de inzet van het instrumentarium van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Een aantrekkelijk stationsgebied kent een gebalanceerde mix van wonen, werken en voorzieningen. De raad heeft hierbij expliciet bepaald dat er minstens 260 woningen moeten worden gerealiseerd. Om te borgen dat er voldoende ruimte beschikbaar is voor minstens 260 woningen en tevens voldoende ruimte voor niet-woonfuncties zijn in de regels daarvoor bepalingen opgenomen (zie artikel 14 van de planregels).

In de planregels zijn de gebruiksmogelijkheden zoveel als mogelijk onderling uitwisselbaar. Op deze wijze kan makkelijk ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. De regeling van het

bestemmingsplan is daarmee flexibel maar geeft ook enige kaders die een mix van functies waarborgen. Gezien de lange realisatie periode is deze flexibiliteit ook gewenst.

De gemeente ziet planologisch geen reden om een horecavoorziening/coffeeshop mogelijk te maken in een nog nieuw op te richten bouwblok van meerdere lagen met verschillende mogelijke gebruiksfuncties waaronder wonen. De gemeente beoordeelt een coffeeshop als een potentieel overlastgevoelige functie. Ter ondersteuning van deze stelling wordt gewezen op de strikte gedoogcriteria waaraan coffeeshops moeten voldoen zoals beschreven in de 'Aanwijzing Opiumwet (zie bijlage 6 aanwijzing Opiumwet). Één van de criteria in dit document is 'geen overlast'. Onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidhinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten. Daarmee is op zichzelf al duidelijk dat een coffeeshop een potentieel overlastgevende functie is. Ook in het 'Keurmerk Hilversumse Coffeeshops' dat onderdeel uitmaakt van het gemeentelijke Coffeeshopbeleid is de norm 'geen overlast'.

Voor onder meer de genoemde vormen van overlast is de omgeving ook van wezenlijk belang. De huidige locatie van 'XXXXX' is bijvoorbeeld potentieel minder overlastgevend, terwijl vestiging in een bouwblok met meerdere lagen eerder potentieel overlastgevend zal zijn.
Volgens de gemeente hoeft het verder geen betoog dat coffeeshops een specifiek gebruik betreffen met veel aandacht op het gebied van openbare orde en veiligheid.
Met het oog op het creëren van een toekomstig goed woon- en leefklimaat is het niet voor de hand liggend om een coffeeshop/horecafunctie in dit nieuwe bouwblok mogelijk te maken.

Zoals eerder toegelicht, is het niet mogelijk en niet wenselijk de bestaande bebouwing tussen spoor en Koninginneweg in stand te laten. Herontwikkeling is noodzakelijk. Appellanten vragen in feite om in dit nieuw geprojecteerde gebouw een horeca/coffeeshopfunctie mogelijk te maken.
In de toekomstige situatie is het parkeren van het nieuwe gebouw voorzien in een gezamenlijke ondergrondse (danwel halfverdiepte) parkeergarage die ruimte biedt voor de parkeerbehoefte van meerdere gebouwen met een centrale inrit aan de Stationsstraat ter hoogte van het Stationsgebouw en een uitrit aan de Koninginneweg.

In de huidige situatie is 'XXXXX' gevestigd in een pand dat slechts zijdelings aansluit op het naburige perceel, zie onderstaande afbeelding.



Afbeelding van Google Street View vanaf de Koninginneweg

Voor het overige staat de coffeeshop vrij van andere bebouwing, inclusief eigen parkeergelegenheid met ontsluiting op eigen terrein. Op de kaart met de kadastrale begrenzing wordt dat beter duidelijk (zie onderstaande kaart). De percelen XXXXX, XXXXX en XXXXX zijn in eigendom van appellante.



Fragment kadastrale percelen



Afbeelding Google Street View vanaf de Koninginneweg

Op bovenstaande afbeelding is de coffeeshop vanaf een ander hoekpunt te zien. Het pand met de groene gevel is ook in bezit van appellante.

De bestaande situatie is daarom niet vergelijkbaar met de toekomstige waarin een coffeeshop volledig ingebouwd zou zijn in een complex van meerdere lagen met woonfuncties, zonder afzonderlijke auto-ontsluiting en zonder (auto)parkeren op maaiveldniveau of direct naast het gebouw. Qua woon- en leefklimaat is deze situatie niet vergelijkbaar met de huidige.

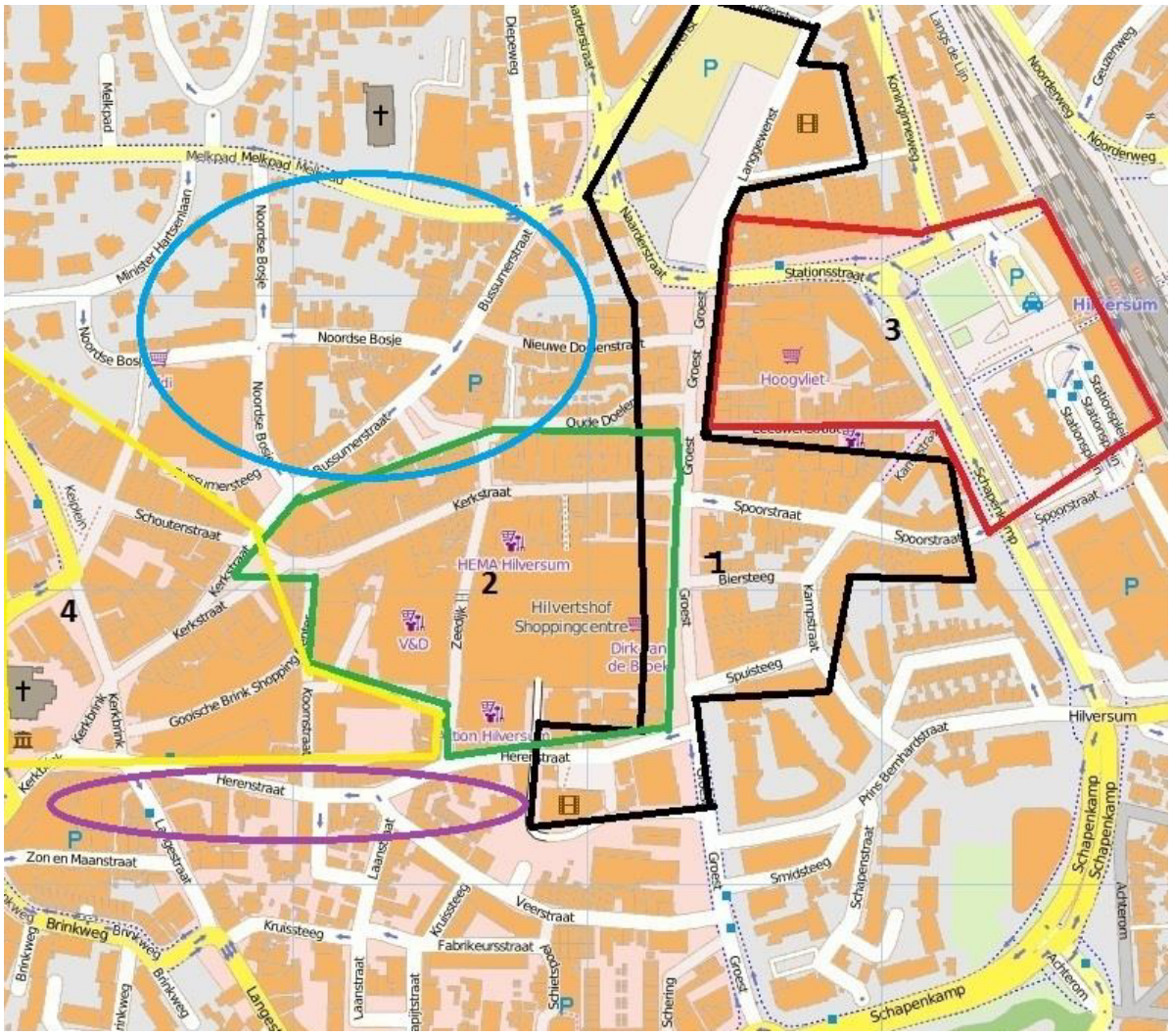
Aanvullend merken wij op dat de raad van de gemeente Hilversum op 6 mei 2020 heeft besloten de 'Kleine Spoorbomen' af te sluiten voor autoverkeer.
Voor wat betreft de invloed van poppodium 'De Vorstin' op het woon- een leefklimaat tekenen wij aan dat de afstand van het poppodium tot de nieuw geplande bebouwing ruim 70 meter bedraagt. Op grond van de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten' zijn 'theaters, schouwburgen, concertgebouwen, evenementenhallen' (SBI-2008 9004) gecategoriseerd als type 2 met een richtafstand van 30 meter. Het betreft een richtafstand ten opzichte van een 'rustige woonwijk'. Naar onze mening staat 'De Vorstin' een goed woon- en leefklimaat voor de nieuwe geprojecteerde bebouwing dan ook niet in de weg.

In het beroep wordt gesteld (punt 4.6 en 4.9 beroepschrift) dat 'XXXXX' een afhaallocatie is. Een afhaallocatie heeft impact op de omgeving met vele verkeersbewegingen van bijvoorbeeld auto's en scooters/brommers. Ook dit is voor de gemeente geen argument om een horeca/coffeeshop in de regels op te nemen. Tevens merken wij op dat als bij een horecabedrijf alleen sprake is van afhalen, en ter plaatse niet wordt geconsumeerd, dat dan een bestemming 'detailhandel' de passende is en niet een horeca-bestemming. Overigens wil de gemeente ter plaatse ook geen detailhandel toestaan.

In onderdeel 4.7 stelt appellante dat er, net als met het Stationsplein, geen concurrentie zal ontstaan met het aanbod in het centrum.
Naar aanleiding hiervan merken wij op dat het bestemmingsplan alleen op het Stationsplein beperkt horeca toestaat op grond van het in 2017 vastgestelde 'Horecakader'. Ten behoeve van het opstellen van dit beleid is eerst onderzoek gedaan naar 'aanbodstructuur draagvlak/vraag en marktruimte' (bijlage E 'Horecakader', zie bijlage 7).
In paragraaf 3 'Gebiedsgerichte uitwerking, gebiedsprofielen' van dit onderzoek worden in het centrum een aantal gebieden onderscheiden. Het Stationsplein is gelegen in gebied 3 (zie onderstaande afbeelding).
Het onderzoek constateert dat naast de Leeuwenstraat ook 'het Stationsplein de horeca een rol kan spelen om de gebiedskwaliteit en de verbindingsfunctie van het station naar het centrum te verbeteren en de bezoekers van Hilversum gemakkelijker het centrum in te leiden.'

Daarnaast ziet het onderzoek in gebied 3 'in de toekomst ook horecabedrijven die zich met (vernieuwende) snacks richten op treinreizigers en uitgaanspubliek en deels ook op alternatief winkelpubliek.'

Om deze reden is, gezien de ligging tussen station en binnenstad, op het Stationsplein enige kleinschalige horeca gericht op gebruikers van het station, gemaximeerd, mogelijk gemaakt.



Afbeelding afkomstig van 'Bijlage E Horecakader' pagina 5. Het Stationsplein maakt onderdeel uit van gebied 3.

'XXXXX'-locatie is daarentegen niet gelegen in een van de horecaconcentratiegebieden zoals opgenomen in het 'Horecakader' of grenzend aan die horecaconcentratiegebieden (zie de eerder opgenomen afbeelding), is geen onderdeel van een onderscheiden gebied in het onderzoek (Bijlage E) ten behoeve van het 'Horecakader' en is ook geen onderdeel van een looproute naar het centrum zoals het Stationsplein dat is tussen stationsgebouw en binnenstad.
Daarmee is er voor de gemeente geen reden om voor 'XXXXX'-locatie een horecabestemming op te nemen.

Daarnaast merkt appellante op dat stations zelf al een ruime selectie horeca hebben. Wat dit punt betreft geldt dat het bestaande Stationsgebouw geen onderdeel uit maakt van het plangebied van het bestemmingsplan. De planologische situatie van het Stationsgebouw wijzigt niet. Wij zien geen strijd met het gelijkheidsbeginsel.

2.6 Dienstenrichtlijn

Tot slot stelt appellante ook dat de regels van het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' en de beleidsregels inzake het coffeeshopbeleid als zodanig in strijd zijn met de Europese Dienstenrichtlijn. Volgens appellante mist een met onderzoek en rapportage gestaafde onderbouwing en wordt daarmee niet voldaan aan de vereisten van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn.

Reactie gemeente:
In reactie op deze beroepsgrond van appellante moet voorop worden gesteld dat het beroep van appellante gericht is tegen het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020'. In het bestemmingsplan zijn coffeeshops niet (specifiek) geregeld. Een beperking van (een maximum voor) het aantal coffeeshops is in het bestemmingsplan dan ook niet te vinden. Het bestemmingsplan bevat ook niet anderszins een specifiek voor coffeeshops geldende beperking.

In het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' zijn in essentie slechts bestemmingen aangewezen voor onder het plangebied vallende gronden. De gronden waarop 'XXXXX' is gevestigd, hebben onder het bestemmingsplan de bestemming 'Centrum – Koninginneweg'. Zoals hiervoor besproken, valt een horecaonderneming zoals een coffeeshop daar niet onder. Daarbij geldt dat geen enkele horecaonderneming onder de bestemming 'Centrum – Koninginneweg' valt (horecaondernemingen kwalificeren immers niet als 'bedrijf' onder het bestemmingsplan, zie artikel 1.10 en artikel 1.33). Van een niet-toegelaten branchering binnen de bestemming 'Centrum – Koninginneweg' is derhalve geen sprake. Horecaondernemingen vallen onder het bestemmingsplan (wel) onder de bestemming 'Centrum – Stationsplein Uit te werken'. Er is dus gekozen voor een generieke benadering in de zin dat horeca onder de bestemming 'Centrum – Koninginneweg' in het geheel niet is toegestaan. Bij het op een dergelijke wijze van bestemmen van gronden gaat het niet om een beperking als bedoeld in artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn, waarvoor moet worden voldaan aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn. Anders zou, als zou worden aangenomen dat reeds in het op een dergelijke wijze van bestemmen van gronden een beperking als bedoeld in artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn gelegen is, de beleidsruimte voor gemeenteraden om bestemmingen aan te wijzen in belangrijke (te grote) mate worden beperkt dan wel worden belemmerd (bemoeilijkt).

Hoe dan ook is zoals gezegd een maximum voor het aantal coffeeshops niet in het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' te vinden. Daarom kan in de onderhavige procedure in ieder geval geen schending van de Dienstenrichtlijn worden aangenomen vanwege enig maximum voor het aantal coffeeshops.

Voor zover uw Afdeling zou oordelen dat een beperking als bedoeld in artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn gelegen is in de 2 horecaconcentratiegebieden in het centrum waarop op grond van het 'Horecakader 2017' wordt ingezet en dit tevens aan het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' 'kleeft', althans bij de beoordeling van het beroep van appellante in aanmerking moet worden genomen, heeft te gelden dat wel degelijk wordt voldaan aan de vereisten van het derde lid van artikel 15 Dienstenrichtlijn.

Ten eerste wordt voldaan aan het (non-)discriminatieverbod, omdat geen direct of indirect onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats.

Ten tweede is de inzet op horecaconcentratiegebieden ingegeven door de specifieke structuur van het centrum met specifieke kenmerken en een eigen identiteit. Zoals ook volgt uit het 'Horecakader 2017' en reeds volgde uit de 'Uitwerkingsnota Detailhandel en Horeca 2008', wordt met de inzet op horecaconcentratiegebieden bescherming en bevordering van de aantrekkelijkheid, herkenbaarheid en vitaliteit van het centrum beoogd. Dit strekt tot bescherming van het stedelijk milieu in het centrum. Hiermee is sprake van een dwingende reden van algemeen belang. Dit nagestreefde doel wordt coherent en systematisch nagestreefd. Appellante stelt ook niet dat het nagestreefde doel niet coherent en systematisch wordt nagestreefd.

Ten derde zijn, anders dan door appellante wordt gesuggereerd, voor de inzet op horecaconcentratiegebieden wel degelijk voldoende specifieke onderzoeksgegevens voorhanden. Dit blijkt uit 'Bijlage E' bij het 'Horecakader 2017'. In dat onderzoek is het horeca-aanbod in het centrum en daarbuiten specifiek in kaart gebracht en de marktruimte. Daarin is naar voren gekomen dat het grootste deel van de horecabedrijven gevestigd is in het centrum, en ook dat buiten het centrum (buiten de concentratiegebieden) wel degelijk horecabedrijven gevestigd zijn. Hieruit kan de bevestiging van de geschiktheid en evenredigheid worden afgeleid.

Voorts stelt appellante in dit verband ook nog ten onrechte dat in strijd met artikel 14 lid 5 Dienstenrichtlijn de uitoefening van (horeca) dienstverlening door de gemeente afhankelijk wordt gesteld van de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de desbetreffende activiteit voor het als horecaconcentratiegebied aangewezen centrum (nummer 4.16 van het beroepschrift). Nog daargelaten dat appellante deze stelling op geen enkele wijze nader onderbouwd heeft, valt niet in te zien waarom van een dergelijke afhankelijkheid sprake zou zijn.

3. Conclusie

Op grond van al het voorgaande verzoeken wij u het vaststellingsbesluit en daarmee het bestemmingsplan en het besluit ‘Hogere grenswaarden centrumring’ in stand te laten en de beroepen ongegrond te verklaren.

Voor vragen kunt u contact opnemen met ondergetekende via telefoonnummer 035 - 629 XXXXX of via het emailadres XXXXX.

Hoogachtend,
gemeente Hilversum,
namens burgemeester en wethouders,

XXXXXX

Lijst van bijlagen:

1. Kaartbijlage bestaande situatie;
2. Kaartbijlage nieuwe situatie;
3. Horecakader 2017;
4. Gedoog- en handhavingsbeleid coffeeshops ex artikel 13b Opiumwet;
5. Uitwerkingsnota Detailhandel en Horeca 2008;
6. ‘Aanwijzing Opiumwet’;
7. Separate bijlage E Horecakader 2017 ‘Onderzoek’.