



College van burgemeester en Wethouders

Stadsplein 1
3431 LZ NIEUWEGEIN
Nederland

ONDERWERP	Ontheffing van de instructieregel detailhandel.	TELEFOONNUMMER	
DATUM	15-11-2022	E-MAILADRES	
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1737830539-23236	DOMEIN/OPGAVE	SLO
REFERENTIEDATUM	15-11-2022	TEAM	GRO
VAN	Peter Meijer		

Geachte

Op 28 september 2022 ontvingen wij uw ontheffingsverzoek als bedoeld in artikel 1.5 van de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht (hierna: de verordening) ten behoeve een ontheffing van artikel 9.18 van de interim omgevingsverordening t.b.v. de verplaatsing van een supermarkt van de Kauwenhof naar de Buizerdlaan. Wij hebben uw verzoek beoordeeld en besloten de gevraagde ontheffing te verlenen. Bijgaand treft u een afschrift van ons besluit aan. De ontheffing kan slechts worden toegepast voor het opvolgend ruimtelijk besluit (een bestemmingsplan of omgevingsvergunning) waarvoor de ontheffing is aangevraagd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

Besluit

Onderwerp

Verzoek om ontheffing als bedoeld in artikel 1.5 van de interim Omgevingsverordening Provincie Utrecht (hierna: de verordening).

Besluit van de Gedeputeerde Staten van Utrecht van 15 november 2022 op het verzoek van het college van Burgemeester en Wethouders van Nieuwegein om een ontheffing te verlenen als bedoeld in artikel 1.5 van de verordening ten behoeve van het bestemmingsplan "Buizerdlaan-Kauwenhof".

Indiening

Burgemeester en Wethouders van de gemeente Nieuwegein hebben op 28 september 2022 een ontheffingsverzoek ingediend voor het bestemmingsplan "Buizerdlaan-Kauwenhof" vanwege strijd met één of meer regels uit de verordening.

Ontheffingscriteria

In artikel 1.5 van de verordening is bepaald dat Gedeputeerde Staten ontheffing kunnen verlenen van één of meer regels van de verordening, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. In dit geval vragen burgemeester en wethouders ontheffing aan van de "instructieregel detailhandel" uit de Interim Omgevingsverordening (artikel 9.18).

Dit artikel ziet erop toe dat buiten bestaande winkelgebieden geen nieuwe detailhandelsvestigingen worden toegelaten. Met dit artikel wordt mede beoogd leegstand in "Bestaand winkelgebied" te voorkomen vanwege de negatieve effecten die dat heeft voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het behoud van een goede retailstructuur richt zich op de nabijheid en bereikbaarheid van goede voorzieningen. Bestaande winkelgebieden moeten daarom worden behouden en versterkt.

In de regeling voor detailhandel wordt een onderscheid gemaakt in gebieden die zijn aangewezen als 'Bestaand winkelgebied' en 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied'. Uitgangspunt is dat nieuwvestiging en uitbreiding van detailhandel, of het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel – zowel van reguliere als van volumineuze detailhandel – dient plaats te vinden op locaties binnen 'Bestaand winkelgebied'. Alleen wanneer wordt voldaan aan één van de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 9.18 lid 2 onder a t/m e, zijn deze activiteiten ook mogelijk op locaties binnen 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied'.

Artikel 9.18 verordening (instructieregel detailhandel)

De instructieregel waar deze ontheffing voor gevraagd wordt, betreft de instructieregel detailhandel (artikel 9.18). Onlosmakelijk verbonden met deze instructieregel is kaart 19: "Wonen, werken en recreëren kaart 2". Op deze kaart is onderscheid gemaakt tussen twee type gebieden:

- "Bestaand winkelgebied" en
- "Detailhandel buiten bestaand winkelgebied".

Op grond van de instructieregel mag een bestemmingsplan, dat betrekking heeft op een locatie dat is gelegen in het gebied "detailhandel buiten bestaand winkelgebied", geen regels bevatten die voorzien in nieuwe vestiging of uitbreiding van detailhandel, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgeval. U heeft deze instructieregel in het leven geroepen om:

- Leegstand van winkelpanden te voorkomen en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving rondom de achterlaatllocatie te behouden voor negatieve effecten; en
- De nabijheid en bereikbaarheid van detailhandel voorzieningen te behouden en versterken.

Er is sprake van een uitzonderingsgeval, als:

- a. het gaat om detailhandel waaraan een aantoonbare behoefte bestaat als gevolg van een wijziging van een bestemmingsplan dat voorziet in grootschalige toevoeging van woningen of andere stedelijke ontwikkeling;

- b. het gaat om brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op bedrijventerreinen;
- c. het gaat om nieuwvestiging of uitbreiding van volumineuze detailhandel indien daarvoor aantoonbare behoefte bestaat en in de regio geen mogelijkheden voor volumineuze detailhandel aanwezig is;
- d. het gaat om oppervlakte neutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel die noodzakelijk is vanuit het oogpunt van hinder, veiligheid, verkeersaantrekkende werking of het maatschappelijk functioneren van het gebied en onder de voorwaarde dat de bouwvlakken van de te verplaatsen detailhandel een andere bestemming krijgen;
- e. het gaat om verplaatsing of uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het gebied Bestaand winkelgebied indien dit noodzakelijk is voor het maatschappelijk functioneren van het bestaande winkelgebied;
- f. het gaat om kleinschalige ondergeschikte detailhandel op locaties binnen Bovenlokaal dagrecreatieterrein ten behoeve van de recreatieve functies op het bovenlokaal dagrecreatieterrein; of
- g. het gaat om detailhandel die qua aard en omvang vergelijkbaar is met detailhandel hiervoor genoemd onder a t/m f of waarvan aard en omvang geen negatieve gevolgen hebben voor detailhandel op locaties binnen Bestaand winkelgebied.

Aangezien de locatie aan de Buizerdlaan in de Interim Omgevingsverordening is aangewezen als "detailhandel buiten bestaand winkelgebied", is het verplaatsen en uitbreiden van de Lidl supermarkt hier alleen toegestaan als er sprake is van een uitzonderingsgeval. Er is geen sprake van een uitzonderingsgeval, omdat:

- a. de ontwikkeling niet voorziet in een grootschalige toevoeging van woningen of een andere grootschalige stedelijke ontwikkeling;
- b. de ontwikkeling geen betrekking heeft op brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op een bedrijventerrein;
- c. de ontwikkeling geen betrekking heeft op volumineuze detailhandel;
- d. de ontwikkeling geen betrekking heeft op volumineuze detailhandel;
- e. de supermarkt niet (direct) wordt gerealiseerd in aansluiting op bestaand winkelgebied;
- f. in de toelichting van sub f wordt verduidelijkt dat dit een restcategorie is voor nieuwe vormen van detailhandel en een supermarkt hier niet onder valt. Mede gelet op deze toelichting sub f, moet worden aangenomen, dat het niet gaat om detailhandel als bedoeld in artikel 9.18 sub g

Locatie en planbeschrijving

De locaties Buizerdlaan en Kauwenhof liggen beide in de wijk Doorslag in Nieuwegein, grenzend aan de A2 en ten zuidwesten gelegen van de Cityplaza. Het is een wijk uit de jaren 80 van de vorige eeuw met buurtjes met een voor die periode kenmerkende woonerfverkaveling. Dwars door de wijk en langs de locatie Kauwenhof loopt de sneltram naar Utrecht. Het is een rustige woonwijk die met de jaren wat slijtage laat zien en die op specifieke plekken kansen voor vernieuwing biedt: leegstaande bedrijfsbebouwing, onderwijshuisvesting die toe is aan vernieuwing en een voormalig wijkwinkelcentrum dat te krap in haar jasje zit.

Kauwenhof

De locatie Kauwenhof is de bestaande locatie voor het wijkwinkelcentrum. Van oorsprong een winkelcentrum met verschillende winkels, maar nu een solitaire Lidl supermarkt met een cafetaria en een gezondheidscentrum. Van een wijkwinkelcentrum zoals bedoeld in de verordening is feitelijk geen sprake meer.

Zowel het Gezondheidscentrum De Roerdomp als de Lidl supermarkt hebben behoefte aan uitbreiding om aan de toegenomen vraag naar hun producten/diensten te kunnen voldoen. De ligging van deze voorzieningen in de woonwijk maakt het parkeren voor bezoekers en de bevoorrading van het winkelcentrum erg moeilijk. Dit leidt nu al regelmatig tot overlast en gevaarlijke situaties. Ruimtelijk en verkeerskundig is uitbreiding van beide voorzieningen daarom niet mogelijk.

Buizerdlaan

Aan de rand van de wijk ligt aan de Buizerdlaan een voormalige kantoorlocatie die de mogelijkheid biedt om de woonwijk af te bouwen in een groene setting langs de A2. Het kantoor is al gesloopt en de locatie ligt nu braak. Beperkingen op deze locatie zijn de geluidscontouren van de snelweg en de ligging van enkele hoofdleidingen van

nutsbedrijven. Vanwege het geluid is het niet mogelijk om zonder zeer kostbare extra maatregelen hoogbouw te realiseren.

Gewenste ontwikkeling

De gemeente en betrokken partijen willen de locatie Buizerdlaan benutten om daar woningen en een supermarkt te realiseren. De locatie Buizerdlaan staat kadastraal bekend als gemeente Jutphaas, sectie C, nummers 2338, 2389 en gedeeltes van 273, 3139 en 3294. De beoogde ontwikkeling hier voorziet in de realisatie van 45 grondgebonden woningen in de vrije sector en een supermarkt met een bruto vloeroppervlak van 2.200 m², waarvan maximaal 1.700 m² winkelvloeroppervlak. In bijlage 1 is het voorlopige ontwerp opgenomen.

Door de verplaatsing van de supermarkt ontstaat de mogelijkheid om ook op de achterlaatlocatie (Kauwenhof) een nieuwbouwplan te ontwikkelen met 40-50 woningen, uitbreiding van het gezondheidscentrum van 880 m² bvo naar 1400 m² bvo en een buurtplein van 250-500 m² bvo. De locatie Kauwenhof staat kadastraal bekend als gemeente Jutphaas, sectie C, nummers 1570, 3177, 1569, 2317, 2152 en gedeeltes van 3505 en 3418.

Gevolgen van aanpassing bestemmingsplan "Buizerdlaan - Kauwenhof"

In tegenstelling tot de locatie Buizerdlaan, is er voor de locatie Kauwenhof nog geen voorlopig ontwerp gereed. Aangezien dit ontwerp nog niet gereed is en de Omgevingswet naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treedt, is ervoor gekozen om de herontwikkeling van de locatie Kauwenhof, planologisch gezien, los te trekken van de ontwikkeling aan de Buizerdlaan. Dat wil zeggen dat de herontwikkeling van de locatie Kauwenhof niet juridisch-planologisch wordt geborgd in het ontwerpbestemmingsplan "Buizerdlaan - Kauwenhof", maar dat hiervoor een aparte procedure wordt doorlopen.

In het ontwerpbestemmingsplan "Buizerdlaan - Kauwenhof" wordt wel een vestiging van een supermarkt op de locatie Kauwenhof uitgesloten, door de detailhandelsbestemming aldaar te verwijderen en een voorwaardelijke verplichting hiervoor op te nemen. Een aparte procedure voor de Kauwenhof geeft tijd om een herontwikkeling goed voor te bereiden in overleg met de omwonenden. De locatie Kauwenhof kent op dit moment drie eigenaren: de gemeente Nieuwegein, Gezondheidscentrum De Roerdomp en Lidl Nederland GmbH. De gemeente Nieuwegein gaat het vastgoed en de grond van Lidl aankopen. Hiervoor hebben partijen op hoofdlijnen overeenstemming, welke wordt uitgewerkt in een koopovereenkomst. Uiterlijk 15 december 2022 wil de gemeente deze aankoop bekrachtigen met een raadsbesluit. Bij dit besluit licht de gemeente toe wat de beoogde ontwikkeling van de Kauwenhof zal zijn, waarvoor de aankoop noodzakelijk wordt geacht.

Beoordeling van het verzoek

De gemeente geeft in haar verzoek aan dat:

1. De beoogde ontwikkeling aan de Buizerdlaan en Kauwenhof een verwezenlijking is van het gemeentelijk ruimtelijk beleid;
2. Er sprake is van een bijzondere omstandigheid;
3. Door de bijzondere omstandigheid, de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd, in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen; en
4. Deze ontwikkeling bijdraagt aan overige provinciale belangen, waardoor wij een integrale afweging kunnen maken voor deze ontheffing.

Door de knelpunten op de Kauwenhof voldoet de supermarkt op deze plek steeds minder aan de behoefte van de consument. Vanuit goed ondernemerschap zoekt Lidl daarom naar toekomstgerichte mogelijkheden om een rendabele supermarkt te kunnen behouden in deze wijk. Indien de supermarkt niet wordt verplaatst en uitgebreid, worden noch de gemeentelijke beleidsdoelen ten aanzien van detailhandel, noch die ten aanzien van wonen, verkeersveiligheid, duurzaamheid en welzijn gehaald.

Bijzondere omstandigheden

Vroeger had de Kauwenhof een buurtfunctie met een diversiteit aan kleine dagwinkels. Vanuit de historie is het daarom logisch dat de locatie Kauwenhof in de Interim Omgevingsverordening is aangeduid als "bestaand winkelgebied" (zie afbeelding op de volgende pagina). De oorspronkelijke dagwinkels zijn door de jaren heen verdwenen, omdat deze niet meer levensvatbaar waren. Op een organische wijze is Lidl daardoor groter geworden door de vrijkomende ruimte van de dagwinkels aan de supermarkt toe te voegen. Feitelijk is er dus geen sprake meer van een buurtwinkelcentrum, maar van een solitaire supermarkt. Bovendien wordt het bestaand winkelgebied uit de Omgevingsverordening doorkruist met een hogesnelheidslijn van de tram. Daardoor kan er fysiek ook nooit sprake zijn van een winkelgebied, zoals dit op de kaart in de provinciale verordening wordt verondersteld.

Gelet op de geschiedenis en de feitelijke situatie, is het niet aannemelijk dat zich op deze locatie in de toekomst winkels (willen) vestigen. In de ter plaatse geldende beheersverordening "Doorslag" (zie afbeelding op de volgende pagina) is hier ook juridisch al op geanticipeerd. Het gebied wat als bestaand winkelgebied is aangewezen, bestaat grotendeels uit bestemmingen die detailhandel niet toestaan. Zoals "Woondoeleinden", "Maatschappelijke doeleinden", "Groenvoorzieningen", enzovoorts. Enkel binnen de bestemming "Gemengde doeleinden 2" is detailhandel toegestaan, waar alleen Lidl gebruik van maakt.

Uitsnede IOV: Bestaand winkelgebied.



Uitsnede RP: Beheersverordening Doorslag.



Van het in de Omgevingsverordening bedoelde bestaande winkelgebied is dan ook feitelijk geen sprake en is het evenmin mogelijk om dit te realiseren, gelet op de fysieke barrière van de hoge snelheidstram. Daarmee is ook duidelijk dat het achterliggende doel dat met artikel 9.18 Omgevingsverordening beoogd wordt te bereiken, te weten:

- Leegstand van winkelpanden te voorkomen en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving rondom de achterlaatllocatie te behouden voor negatieve effecten; en
- De nabijheid en bereikbaarheid van detailhandel voorzieningen te behouden en te versterken, niet bereikt wordt met een onverkorte strikte toepassing van artikel 9.18 van de Omgevingsverordening.

Het achterliggende doel dat met deze bepaling beoogd wordt te bereiken, is juist gebaat bij een afwijking van deze bepaling, omdat daardoor wel een goed bereikbare detailhandels voorziening voor de wijk gerealiseerd wordt, en voorkomen wordt dat een achteruitgang van de kwaliteit van de leefomgeving van de wijk als gevolg van parkeer/verkeersoverlast en verloedering en mogelijk leegstand plaatsvindt.

Door de bijzondere omstandigheid, wordt verwezenlijking van gemeentelijk beleid onevenredig belemmerd, in verhouding tot het met die regels te dienen provinciale belang. De verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt belemmerd door de instructieregel detailhandel met de bijbehorende kaart met winkelgebieden. De locatie Buizerdlaan is daarop aangewezen als "detailhandel buiten bestaand winkelgebied", waardoor op grond van de instructieregel detailhandel nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel op deze locatie niet is toegestaan.

Onevenredige belemmeringen

De facto is er sprake van een solitaire supermarkt op de locatie Kauwenhof en niet langer van een bestaand winkelgebied. Bovendien zorgt de supermarkt op zijn bestaande locatie voor veel parkeeroverlast en onveilige verkeerssituaties. De doelstelling van de instructieregel detailhandel is tweeledig. Enerzijds dient leegstand van

winkelpanden te worden voorkomen vanwege de negatieve effecten die dat heeft voor de kwaliteit van de leefomgeving van de achterlaatllocatie. Anderzijds moeten de nabijheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen worden behouden en versterkt.

Het strikt toepassen van de instructieregel met het oog op de provinciale detailhandel doelstellingen is onevenredig belemmerend, omdat hierdoor:

- Verkeersonveilige situaties en parkeeroverlast blijven bestaan op de Kauwenhof en daarmee een goede en veilige bereikbaarheid van de bestaande detailhandel op de Kauwenhof in het geding blijft;
- Geen ruimte ontstaat voor de realisatie van maatschappelijke functies en woningbouw op de Kauwenhof, hetgeen beleidsmatig meer dan gewenst is;
- De realisatie van voldoende woningen op daarvoor geschikte locaties ernstig bemoeilijkt wordt;
- Niet bijgedragen wordt aan de duurzaamheids- en klimaatdoelen van de gemeente;
- Geen sprake is van een goed bereikbare supermarkt die aan de hedendaagse eisen voldoet.

Dit, terwijl de doelen die met artikel 9.18 beoogd wordt te bereiken:

- Leegstand van winkelpanden te voorkomen en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving rondom de achterlaatllocatie te behouden voor negatieve effecten;
- En de nabijheid en bereikbaarheid van detailhandel voorzieningen te behouden en te versterken. niet bereikt worden, zoals eerder al is aangegeven. Immers: Wat het eerste belang betreft heeft de achterlaatllocatie (Kauwenhof) nu een zeer negatief effect op de leefomgeving vanwege de parkeeroverlast en onveilige verkeerssituatie.

Door de supermarkt circa 500 meter te verplaatsen naar de Buizerdlaan kan er een nieuwbouwplan worden gerealiseerd met uitbreiding van het gezondheidscentrum, een buurtplein en woningen. Daardoor wordt de parkeeroverlast en de verkeersonveiligheid opgeheven en verbetert de kwaliteit van de woonomgeving aanzienlijk. Hier komt bij dat, zoals eerder aangegeven, vanwege de fysieke barrière van de hoge snelheidstram, het beoogde winkelcentrum hier niet gerealiseerd kan worden. De praktijk heeft de afgelopen jaren ook uitgewezen dat winkels juist weggetrokken zijn.

Wat het tweede belang betreft zal de nieuwe vestiging op de Buizerdlaan een aanzienlijke verbetering betekenen van de bereikbaarheid van deze detailhandelsvoorziening, die door deze verplaatsing ook behouden blijft voor de wijk. Het gaat dus om een verplaatsing binnen de wijk en voor aanvullende uitbreiding is aangetoond dat die geen negatieve effecten heeft op bestaande detailhandelstructuur. Dit is bevestigd door provinciale afdeling economie.

Wij concluderen, dat het provinciaal belang dat door deze regel beoogd wordt te beschermen, niet wordt geschaad en de regel in dit geval een onevenredige belemmering vormt voor het verwezenlijken van het gemeentelijk beleid.

Wij beschouwen bovengenoemde bijzondere omstandigheden als voldoende bijzondere omstandigheden om ontheffing te kunnen verlenen van de verordening.

Belangenafweging

De belangen van de provincie zijn vastgelegd in de "Omgevingsvisie provincie Utrecht". Deze visie is vastgesteld op 10 maart 2021. Vanuit deze provinciale belangen heeft de provincie het ruimtelijk beleid (al dan niet vertaald naar regels in de Interim Omgevingsverordening) voor de provincie vormgegeven.

Hieronder volgt een beknopte samenvatting van het provinciale beleid.

- Bevorderen van een klimaatbestendige leefomgeving.
- Bevorderen van en voldoende ruimte bieden aan de realisatie van duurzame energiebronnen.
- Bevorderen van binnenstedelijke ontwikkeling; Voldoende ruimte bieden voor het realiseren van een op de behoefte aansluitend aanbod van woningen en woonvoorzieningen.
- Voldoende ruimte bieden voor behoud en versterking van een goede retail structuur;
- Leegstand van winkelpanden voorkomen en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving rondom de achterlaatllocatie te behouden voor negatieve effecten;
- Zorgen voor goed bereikbare detailhandelsvoorzieningen.
- Zorgdragen voor en voldoende ruimte bieden aan goede, duurzame en veilige bereikbaarheid van woonwerk- en vrijetijdslocaties.

De provincie heeft net als de gemeente belang bij woningbouw, groene en klimaatbestendige openbare ruimten, duurzame energieopwekking en een goede retailstructuur. Het gaat in dit geval om een bestaande supermarkt waarvan de nut en de noodzaak voor de omliggende wijk vaststaat, echter die op zijn huidige locatie voor verkeers- en leefbaarheidsproblemen zorgt.

Het achterliggende doel van artikel 9.18 verordening is juist met de beoogde ontwikkeling gediend, en niet met een onverkorte strikte handhaving van deze bepaling, die niet zal leiden tot het beoogde winkelcentrum aan de Kauwenhof.

Conclusie

Nu de provinciale belangen voldoende zijn gewaarborgd en het belang van de supermarkt voor het op peil houden van het voorzieningenniveau van de wijk en het voorkomen van onnodige verkeersoverlast vaststaat, kan de gevraagde ontheffing verleend worden. Een onverkort vasthouden aan het de instructieregel zou leiden tot een onevenredige belemmering van het gemeentelijke ruimtelijke beleid, dat niet gerechtvaardigd is vanuit het doel dat de IOV beoogt te beschermen.

Op basis van het bovenstaande hebben wij vastgesteld dat de voorgenomen ontwikkeling voldoet aan de criteria van de ontheffingsbevoegdheid van de verordening en de ontheffing voor verlening in aanmerking komt.

De ontheffing kan slechts worden toegepast voor het opvolgend ruimtelijk besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd. Tegen de verleende ontheffing staat op basis van artikel 8.3 lid 4 van de Wet ruimtelijke ordening geen zelfstandig beroep open. De rechtsbescherming van de verleende ontheffing is geconcentreerd met het opvolgend ruimtelijk besluit.

Beslissing

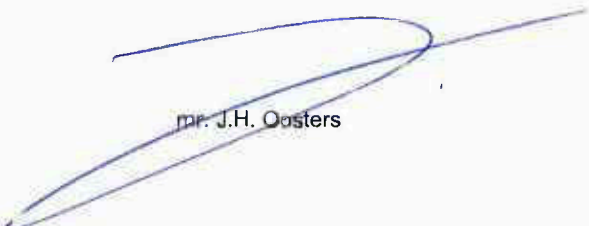
Gedeputeerde Staten van Utrecht

Gelet op het bepaalde van artikel 1.5 van de verordening:

BESLUITEN:

Aan de gemeente Nieuwegein op basis van artikel 1.5 van de Interim Omgevingsverordening ontheffing te verlenen van het bepaalde in artikel 9.18 Instructieregel detailhandel voor het bestemmingsplan 'Kauwenhof – Buizerdlaan' ten behoeve van de verplaatsing van een supermarkt van de Kauwenhof naar de Buizerdlaan in Nieuwegein.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
voorzitter,



mr. J.H. Oosters

Secretaris,



mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen