

beheersverordening
2e partiële herziening
beheersverordening Eendragtspolder,
Oud Verlaat en Zevenhuizerplas

Gemeente Zuidplas



Planstatus:	vastgesteld
Plan identificatie:	NL.IMRO.1892.2eHzBvEdpOVlaatzhp-Va01
Datum:	27 juni 2023
Kenmerk Buro SRO:	SR220325
Opdrachtgever:	Gemeente Zuidplas

Buro SRO
't Goylaan 11
3525 AA Utrecht
030-2679198
www.buro-sro.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Ligging besluitgebied	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Projectbeschrijving	6
2.1 Flitsbezorging	6
2.2 Supermarkten buitengebied	6
3 Beleidskader	7
3.1 Nationaal beleid	7
3.2 Provinciaal beleid	7
3.3 Gemeentelijk beleid	7
4 Juridische planbeschrijving	9
5 Milieuaspecten	10
4.1 Milieu	10
4.2 Water	10
4.3 Archeologie en cultuurhistorie	10
4.4 Natuurwaarden	10
Hoofdstuk 6 Uitvoerbaarheid	11
6.1 Beheersverordening	11
6.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid	11

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Flitsbezorging

De gemeente Zuidplas wil flitsbezorgdiensten met zogenaamde dark stores reguleren. Hiervoor is op 19 april 2022 het 'Vorbereidingsbesluit Darkstores' genomen, specifiek om flitsbezorgsupermarkten in de winkelgebieden te voorkomen. Voor de delen van het gemeentelijk grondgebied waar een beheersverordening van kracht is, is een partiële herziening van deze beheersverordeningen vereist. Dit betreft 'Beheersverordening Nieuwerkerk aan den IJssel', 'Beheersverordening Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas' en 'Beheersverordening Moordrecht'. Voorliggend plan heeft betrekking op de 'Beheersverordening Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas'. Voor het overige deel van het gemeentelijke grondgebied van de gemeente Zuidplas wordt een paraplubestemmingsplan opgesteld met een passende regeling voor het aspect 'flitsbezorging'.

In het voorbereidingsbesluit is aangegeven dat het van belang is om meer controle uit te voeren waar de flitsbezorgers zich dan wel kunnen vestigen. Het hiervoor te hanteren afwegingskader is nog niet geformuleerd. Voorgesteld wordt om een aparte beleidsnotitie op te stellen, waarna zogenaamde 'kruimelprocedures' gevolgd kunnen worden.

Supermarkten buitengebied

Daarnaast wordt in de voorliggende 2e partiële herziening van de beheersverordening een regeling opgenomen ten aanzien van supermarkten. Het betreft gronden die de bestemming 'Bedrijf' hebben, maar waar een detailhandelsfunctie vanwege de ligging in het buitengebied feitelijk niet passend is binnen het beleid van de gemeente en de provincie. Om die reden is hiervoor op 19 april 2022 het 'Vorbereidingsbesluit Buitengebied Detailhandel' genomen.

Voor zeven locaties wordt in de voorliggende 2e partiële herziening van de beheersverordening in een passende regeling voorzien. De overige locaties worden middels een paraplubestemmingsplan 'gerepareerd'.

1.2 Ligging besluitgebied

Het besluitgebied van deze 2e partiële herziening wordt gevormd door het besluitgebied van de beheersverordening Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas. Het vormt een aanvulling op:

1. Beheersverordening Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas, vastgesteld d.d. 6 maart 2018;
2. 1e partiële herziening beheersverordening "Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas, vastgesteld d.d. 16 februari 2022.

Delen hiervan zijn buiten de voorliggende herziening gelaten. Dat betreft delen die meegenomen zijn in het Verzamelplan Zuidplas 2023. Het gaat om de Zevenhuizerplas, aangezien voor dit recreatiegebied een planologisch regime ontbrak. Verder gaat het om de locatie Zuideinde 12/13, Zevenhuizen en om Hennipgaarde Eendragtspolder van Recreatieschap Rottemeren. Door deze gebieden er buiten te laten wordt voorkomen dat door de volgorde van vaststelling onbedoeld regelingen komen te vervallen. De betreffende gebieden hebben overigens geen relatie met de onderhavige onderwerpen, aangezien zich in die gebieden geen detailhandels- of bedrijfsfuncties aanwezig zijn.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van het voorliggende beheersverordening beschreven. In hoofdstuk 3 is een beschrijving van het relevante rijks-, provinciale en gemeentelijke beleid opgenomen. Hoofdstuk 4 bevat de juridische planbeschrijving, waarna in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de relevante milieuaspecten. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 de uitvoerbaarheid getoetst.

2. Projectbeschrijving

2.1 Flitsbezorging

Flitsbezorgdiensten met dark stores zijn een specifieke vorm van bedrijvigheid die niet gericht is op het klassieke winkelen, waarbij bezoekers ter plaatse komen om producten te vergelijken en uit te kiezen. Het gaat in het geval van flitsbezorging om een specifieke vorm waarbij zeer snel in hoofdzaak dagelijkse boodschappen worden geleverd bij klanten die digitaal hun bestemming plaatsen. In algemene zin is sprake van een toename van online bestellen en naar verwachting leidt dat ook binnen de gemeente Zuidplas tot een toename van de behoefte aan flitsbezorging.

Het concept van flitsbezorgdiensten is gebaseerd op de snelle levering van een beperkt aanbod aan met name dagelijkse boodschappen. De bestelling geschiedt online. Levering heeft plaats vanuit centraal gelegen distributiepunten (de zogenaamde 'dark stores') die over het algemeen niet toegankelijk zijn voor consumenten. Levering heeft binnen 10-20 minuten plaats, 24 uur per dag en 7 dagen per week en veelal met (elektrische) fietsen en/of scooters. In sommige gevallen wordt ook een afhaalmogelijkheid geboden.

Planspecifiek

In deze 2e partiële herziening is een eenduidige regeling ten aanzien van het aspect 'flitsbezorging' opgenomen, als een juridische vertaling van de nieuwe inzichten op dit aspect. Dit wordt als strijdig gebruik aangemerkt.

2.2 Supermarkten buitengebied

Van de Beheersverordening Eendragtspolder, Oud Verlaat en Zevenhuizerplas, (vastgesteld d.d. 6 maart 2018) is voor wat betreft de Staat van bedrijfsactiviteiten behorende bij bestemmingsplan 'Oud Verlaat' niet te achterhalen of hierin een supermarkt is uitgesloten, omdat de Staat van bedrijfsactiviteiten niet bij het bestemmingsplan is bijgevoegd. Ook in het dossier uit het archief is de Staat van bedrijfsactiviteiten niet te vinden. Dit betekent waarschijnlijk dat alle bedrijven met categorie 1 of 2 zijn toegestaan en dat detailhandel niet expliciet is uitgesloten in het bestemmingsplan. Dat betekent dat hiermee ook supermarkten zijn toegestaan binnen de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden'. Er zijn zeven percelen met de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden', waar momenteel geen detailhandelsbedrijven gevestigd zijn. Detailhandel op deze percelen is strijdig met het gemeentelijke en provinciale beleid.

Planspecifiek

In de voorliggende beheersverordening wordt het onderliggende plangebied van 'Oud Verlaat' aangevuld door er de 'Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging' aan te koppelen. Daarmee ontstaat duidelijkheid op dit onderdeel, dat daadwerkelijk sprake is van een bijbehorende Staat van bedrijfsactiviteiten waarin bovendien detailhandel niet voor komt.

3 Beleidskader

3.1 Nationaal beleid

In dit verband wordt gewezen op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die op 11 september 2020 in werking is getreden. Deze visie bevat de hoofdzaken van het strategisch rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving. Dit is een combinatie van beleid uit de bestaande beleidsdocumenten, met en zonder wettelijke grondslag, en nieuw strategisch beleid. Het voorliggende bestemmingsplan heeft geen directe raakvlakken met de NOVI.

Het onderhavige aspect behoort niet tot één van de projecten uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), waarmee de nationale of provinciale belangen worden gewaarborgd. Voor wat betreft de ladder voor duurzame ontwikkeling: er is in de voorliggende situatie geen sprake van een stedelijke ontwikkeling, zoals bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Het nationale beleid vormt geen belemmering voor de onderhavige herziening van de beheersverordening.

3.2 Provinciaal beleid

De meeste recente versie van de Omgevingsvisie van de provincie Zuid-Holland is in werking getreden op 1 februari 2023. De Omgevingsvisie bestaat uit 4 onderdelen: ruimtelijke hoofdstructuur, ambities en sturing, omgevingskwaliteit en beleidskeuzes. Tegelijk met de Omgevingsvisie is de Omgevingsverordening Zuid-Holland op 1 februari 2023 in werking getreden. De Omgevingsverordening omvat in aanvulling op de Omgevingsvisie toetsbare criteria waaraan planvorming moet voldoen.

De beoogde aanpassingen ten aanzien van flitsbezorging en supermarkten in het buitengebied dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij is sprake van een vorm van inpassen, binnen de bestaande gebiedsidentiteit.

Voorts zijn er geen belemmeringen vanuit de Omgevingsvisie Zuid-Holland of de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

3.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt het relevante gemeentelijk beleidskader behandeld. Het meeste beleid, zoals de Woonvisie, Welstandsbeleid/Ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheidsbeleid, milieubeleid e.d. is niet van toepassing op het onderhavige aspect. Dit blijft om die reden verder buiten beschouwing.

3.3.1 Omgevingsvisie Zuidplas 2040

De gemeenteraad van de gemeente Zuidplas heeft op 13 juli 2021 de 'Omgevingsvisie Zuidplas 2040' vastgesteld voor een groot deel van het gemeentelijk grondgebied. In de omgevingsvisie staan de ambities voor de lange termijn, tot 2040. Met de omgevingsvisie wordt richting gegeven aan toekomstige ontwikkelingen die plaatsvinden in een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit voor inwoners.

In de omgevingsvisie zijn ambities uitgesproken binnen vier thema's: Aantrekkelijk Zuidplas, Duurzaam Zuidplas, Ondernemend Zuidplas en Gezond Zuidplas. De omgevingsvisie is uitgewerkt in een visie per dorp. Hierin is aangegeven hoe een aantrekkelijk, duurzaam, ondernemend en gezond Zuidplas eruitziet per dorp.

In de Omgevingsvisie wordt uitgegaan van het behoud van de aantrekkingskracht van de dorps- en winkelcentra. Voorts wordt er op gewezen dat een levendig aanbod aan functies onder druk staat door ons koopgedrag, dat deels verschuift naar online-aankopen. Fysieke winkels moeten zich sterker dan voorheen profileren met persoonlijke aandacht, dienstverlening en service en met de juiste assortimentssamenstelling en uitstraling. Flitsbezorgdiensten met dark stores dragen niet bij aan de

beoogde uitstraling en kan ten koste gaan van de aantrekkingskracht van de dorps- en winkelcentra. Ook draagt het niet bij aan een aantrekkelijk Zuidplas. Van belang is immers dat transformaties plaatsvinden met behoud van dorpse kwaliteiten en daarvan zal in het geval van flitsbezorgdiensten met dark stores geen sprake zijn, gelet op de negatieve effecten ten aanzien van de verkeersveiligheid, sociale interactie en ruimtelijke uitstraling.

Gelet op het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de beoogde regulering van flitsbezorgdiensten in lijn is met de ambities van de Omgevingsvisie Zuidplas 2040.

3.3.2 Detailhandelsbeleid

De 'Detailhandelsnota Gemeente Zuidplas 2020 - 2025' (d.d. 19 mei 2021) heeft als doel om een vitale winkelstructuur in Zuidplas te behouden. Deze moet aantrekkelijk zijn voor bewoners en bezoekers, en ondernemers moeten er een goede boterham kunnen verdienen. De nota heeft een reikwijdte tot 2025, met een doorkijk richting 2030.

Flitsbezorging

Ervaringen van elders leren dat flitsbezorging gepaard kan gaan met verkeersonveilige situatie, geluidsoverlast (ook in de nachtelijke uren), achteruitgang van winkelgebieden vanwege het ontbreken van een ontmoetingsfunctie en door ongewenste uitstraling van de dark stores (geblindeerde/afgeplakte gevels). Daarmee is flitsbezorging in strijd met het beleid uit de 'Detailhandelsnota Gemeente Zuidplas 2020 - 2025' en past de nu voorgestelde regulering binnen de doelstelling van die nota.

Supermarkten buitengebied

Supermarkten zijn de dragers van de retailcentra in de gemeente Zuidplas. Zij trekken bezoekers naar de retailcentra waar alle andere retailers profijt van hebben. Belangrijk is dat de supermarkten mogelijkheden krijgen om voldoende toekomstbestendig te zijn/blijven. Nieuwvestiging van supermarkten op solitaire locaties is in principe niet gewenst, tenzij deze binnen de huidige winkelstructuur fysiek niet inpasbaar zijn en/of het inwonersdraagvlak dermate toeneemt dat een extra voorziening nodig is (zoals Zevenhuizen).

Daarmee zijn supermarkten in het buitengebied in strijd met het beleid uit de 'Detailhandelsnota Gemeente Zuidplas 2020 - 2025' en past de nu voorgestelde regulering binnen de doelstelling van die nota.

4 Juridische planbeschrijving

Deze 2e herziening bevat een regeling waarmee flitsbezorging en dark stores worden ingepast in de geldende regelingen. Hiertoe is in artikel 4 een gebruiksverbod opgenomen waarmee het gebruik van gronden ten behoeve van flitsbezorging en/of het gebruik van een pand ten behoeve van een dark store wordt aangemerkt als strijdig gebruik. Dit betreft uitsluitend de gronden waar, al dan niet ondergeschikt, detailhandel of opslag/distributie is toegestaan. Hiertoe is het subbesluitvlak 'overige zone - flitsbezorging' opgenomen.

Bovendien is in artikel 5 een bepaling opgenomen waarmee een nieuwe 'Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging', waarin detailhandel niet meer voorkomt, gekoppeld wordt aan bestemmingsplan 'Oud Verlaat'. Hiervoor is het subbesluitvlak 'overige zone - staat van bedrijfsactiviteiten' opgenomen.

In verband hiermee zijn in artikel 1 enkele specifieke begripsbepalingen opgenomen. In artikel 2 van de regels is een toepassingsbepaling opgenomen waarin is bepaald welke beheersverordening wordt herzien. Deze regeling is als een paraplu over de geldende beheersverordeningen gelegd. Er wordt als het ware een laag aan de betreffende beheersverordeningen toegevoegd.

5 Milieuaspecten

4.1 Milieu

Onderhavig planvoornemen is gericht op het vastleggen van de regels ten aanzien van flitsbezorging en detailhandel/supermarkten. Onderhavig voornemen is niet gericht op het toevoegen van milieugevoelige of milieubelastende functies waardoor het aspect milieu geen belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van het plan.

4.2 Water

Een aspect dat moet worden belicht in het kader van het opstellen van een beheersverordening, vormt de waterhuishouding. Heden ten dage vormt het aspect water een belangrijk onderdeel van de toelichting welke in het kader van een bestemmingsplan of beheersverordening dient te worden opgesteld.

Belangrijke thema's die in dit kader spelen zijn het vasthouden van hemelwater in plaats van het direct afvoeren van hemelwater, het hergebruiken van water, zuinig omgaan met drinkwater en het beperken van de onttrekking van grondwater. Onderhavig planvoornemen, het opstellen van een partiële herziening van een beheersverordening om te voorkomen dat in de gemeente Zuidplas overlast ontstaat ten gevolge van flitsbezorging of van supermarkten op locaties waar dat niet gewenst is, voorziet niet in een uitbreiding van bebouwd oppervlak. Derhalve moet worden geconcludeerd dat het aspect waterhuishouding geen belemmering vormt voor onderhavig planvoornemen. Het wateraspect staat niet in de weg aan de uitvoerbaarheid van onderhavig plan.

4.3 Archeologie en cultuurhistorie

Om een goede ruimtelijke ordening te kunnen garanderen, dient ook het aspect archeologie en cultuurhistorie nader te worden beschouwd. Indien een ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, dient ook aandacht te worden gevestigd op de vraag of deze ontwikkeling invloed heeft op de archeologische en cultuurhistorische waarden binnen het besluitgebied. Met onderhavige partiële herziening worden geen nieuwe bodemingrepen uitgevoerd die een negatieve invloed zouden kunnen hebben op eventuele aanwezige archeologische waarden in de bodem. Geconcludeerd moet worden dat onderhavig planvoornemen geen invloed heeft op eventuele archeologische en cultuurhistorische waarden binnen het besluitgebied van dit plan.

4.4 Natuurwaarden

Bij ruimtelijke planvorming dient aandacht te worden besteed aan beschermde natuurwaarden welke eventueel in de directe omgeving van onderhavig besluitgebied zouden kunnen voorkomen. Hierbij moet onder meer worden gefocust op de aanwezigheid van beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen, maar ook op beschermde natuurgebieden, waaronder Natura 2000-gebieden. Aangezien onderhavige ontwikkeling enkel ziet op het beperken van bepaalde gebruiksmogelijkheden en dat niet leidt tot fysieke ingrepen of een intensivering van het gebruik van deze panden en gebieden, is het plan niet van invloed op beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen en beschermde natuurgebieden.

Hoofdstuk 6 Uitvoerbaarheid

6.1 Beheersverordening

In plaats van een bestemmingsplan kan een gemeente op basis van artikel 3.38 Wro een beheersverordening opstellen. Deze verordening brengt minder bestuurslasten met zich mee dan de vaststelling van een bestemmingsplan. Het is sinds 2008 een nieuw instrument in de ruimtelijke ordening voor gebieden die grotendeels als 'af' of ruimtelijk 'voltooid' beschouwd kunnen worden. Hiermee wordt bedoeld dat er op korte termijn geen grote ruimtelijke ontwikkelingen voorzien zijn. In principe geldt het dus niet voor het gehele grondgebied van de gemeente, maar enkel voor de delen waar geen ontwikkelingen voorzien zijn. In 2018 heeft de gemeente Zuidplas gekozen voor het opstellen van drie beheersverordeningen. Hiermee zijn de bouw- en gebruiksregels van de bestaande bestemmingsplannen herbekrachtigd.

De huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kent geen voorbereidingsprocedure voor de beheersverordening. De beheersverordening wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Hierop is hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Tegen het besluit tot vaststellen van een beheersverordening kan geen bezwaar of beroep worden aangetekend.

6.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Inspraak en overleg

De veranderingen waarop de voorliggende partiële herziening betrekking heeft, zijn gericht op het reguleren van flitsbezorging en van supermarkten in het buitengebied. Dit plan voorziet niet in ingrijpende veranderingen, waardoor het niet nodig wordt geacht om inspraak ingevolge de gemeentelijke inspraak te voeren. Ook is overleg op grond van het Bro daardoor niet nodig. De maatschappelijke uitvoerbaarheid is hiermee gewaarborgd.

Zienswijzen

De ontwerpbeheersverordening heeft met ingang van donderdag 2 maart 2023 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Gedurende deze inzageperiode zijn geen zienswijzen ingediend.