



Datum besluit B&W 24 augustus 2021  
Forumverg. d.d.  
Agendapunt nr. (nummer)  
Portefeuillehouder(s) A.F.M. van de Laar - Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling,  
Duurzaamheid en Stadsbeheer  
Redacteur A. Stam/ M.E. Smits  
Doorkiesnummer (070) 326 11 56  
Domein / Team Ruimtelijke Ontwikkeling/ Ruimte  
Corsanummer 21.068423

Aan de Raad,

1. **Onderwerp**  
Nadere motivering bestemmingsplan 'Hoorwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening'
2. **Voorstel**  
Het bestemmingsplan Hoorwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening met aanvulling van de nadere motivering, opgenomen in- en behorende bij de toelichting van het bestemmingsplan, aan te passen.
3. **Inleiding**  
In 2013 is het bestemmingsplan 'Hoorwijck-Broekpolder' vastgesteld. In het bestemmingsplan kregen enkele percelen de bestemming 'Bedrijf'. De gemeenteraad heeft hiermee niet beoogd ter plaatse de functie detailhandel (waaronder supermarkten) toe te staan.

In 2018 is een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor de bouw van twee supermarkten (en kantoor) op de huidige locatie van de KPN XL aan de Madame Curielaan. De gemeente Rijswijk acht de vestiging van de detailhandel (supermarkten) niet gewenst. De gemeenteraad heeft het bestemmingsplan 'Hoorwijck-Broekpolder' vervolgens op 24 september 2019 op onderdelen herzien ('Hoorwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening'). Expliciter is gemaakt dat binnen de bestemming "Bedrijf" alleen bedrijven zijn toegestaan en geen functies zoals horeca, detailhandel, recreatie, sport of maatschappelijk. Hiertegen (tegen vaststelling van het herziene bestemmingsplan) is de initiatiefnemer van de bouw van twee supermarkten in beroep gegaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling') oordeelt in haar uitspraak in deze zaak van 24 maart 2021 [Uitspraak 201907623/1/R3] dat het bestemmingsplan 'Hoorwijck-Broekpolder' (2013) wel degelijk detailhandel in de vorm van supermarkten toestond en dat in het herziene bestemmingsplan de gebruiksmogelijkheden zijn weggenomen zonder dat er een toereikende belangafweging heeft plaatsgevonden (onder punt 8 van de uitspraak). Ook heeft de gemeenteraad volgens de Afdeling niet onderbouwd waarom het gemaakte onderscheid in dienstenactiviteiten in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn (onder punt 10 van de uitspraak). De Afdeling geeft de gemeente de mogelijkheid om middels de bestuurlijke lus (reparatie mogelijkheid) de geconstateerde gebreken te herstellen middels een gewijzigd- of nieuw besluit. Daarna zal de Afdeling een einduitspraak doen over het beroep.



4. Beoogd effect

De notitie ("Nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder d.d. 8 juli 2021") dient tot het herstellen van de door de Raad van State geconstateerde motiveringsgebreken. In de notitie is aan de hand van (onder andere) de Ladder van Duurzame Verstedelijking (inclusief effectenanalyse) en een beleidstoets aangetoond dat detailhandel op deze locatie niet gewenst is. Ook is in de notitie onderbouwd dat er geen strijd bestaat met de Europese Dienstenrichtlijn. Voor de motivering is uitgegaan van de situatie in 2018 (moment van het nemen van een voorbereidingsbesluit in verband met de aanstaande herziening bestemmingsplan) en de huidige context in 2021.

Doel is om te komen tot een nadere motivering van het besluit ten aanzien van het bestemmingsplan 'Hoornwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening' uit 2019. Met dit besluit wordt uitsluitend de toelichting van het bestemmingsplan aangepast. De gegeven bestemmingen, planregels en verbeelding blijven ongewijzigd.

5. Argumenten

De onderbouwing van het besluit wordt gegeven in de bijgevoegde notitie "nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder (Rijswijk) van Bureau Stedelijke Planning van 8 juli 2021. De inhoud van die notitie wordt door de gemeenteraad bij de besluitvorming betrokken, integraal overgenomen en aan het besluit tot aanpassing van de toelichting van het bestemmingsplan 'Hoornwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening' ten grondslag gelegd. De belangrijkste in deze notitie genoemde argumenten ter onderbouwing van het besluit zijn de volgende:

Geen behoefte aan detailhandel- en supermarktmeters op locatie

Rijswijk kent momenteel een relatief hoge dichtheid aan verkooppunten en vierkante meters in de dagelijkse en niet-dagelijkse detailhandelssector. Dit toont aan dat er in de huidige situatie geen behoefte is aan uitbreiding. De kwantitatieve behoefte aan supermarkten in Rijswijk is getoetst voor de situatie in 2018 (voorbereidingsbesluit herziening bestemmingsplan) en voor de huidige situatie. In Rijswijk ontstaat de nodige marktruimte voor supermarkten tot 2031 van totaal 5.000 m<sup>2</sup> wvo, vanwege de forse bevolkingsgroei, ook na aftrek van de harde planvoorraad 1.400 m<sup>2</sup> bestaande uit één nieuwe supermarkt in Rijswijk-Buiten blijft er 3.600 m<sup>2</sup> marktruimte over. De resterende marktruimte dient grotendeels (70% = 2.500 m<sup>2</sup>) gereserveerd te worden voor winkelcentrum In de Bogaard, aangezien de woningbouw zich concentreert rondom het centrum en het winkelcentrum wordt herontwikkeld tot het centrum van Rijswijk. Er resteert dan een marktruimte van 1.100 m<sup>2</sup> wvo tot 2031.-Deze ruimte zal gezien het vigerende beleid en de woningbouwontwikkelingen moeten worden opgenomen voor een nieuwe buurtsupermarkt in het Havenkwartier worden gereserveerd voor de optimalisatie van de huidige supermarktstructuur. Hiermee resteert geen ruimte meer voor ontwikkelingen en al helemaal niet voor ruim 3.000 m<sup>2</sup> wvo in de Broekpolder.



#### Onaanvaardbare ruimtelijke-economische effecten

De komst van ruim 3.000 m<sup>2</sup> wvo supermarktmeters in Broekpolder zal leiden tot een indicatieve omzetverdringing van meer dan 10% op het huidige supermarktaanbod in Rijswijk. Dit percentage zal onherroepelijk leiden tot uitval van gevestigd supermarktaanbod en een toename van de kans op leegstand. Vanwege de nabije ligging is die kans het grootst in Oud Rijswijk en op het Hendrik van Ravesteijnplein. Doordat Rijswijk nu al kampt met één van de hoogste leegstandcijfers van Nederland en de supermarkten uitsluitend in wijk- en buurtcentra zijn gelegen komen deze hele winkelgebieden onder druk te staan. Door het wegvallen van de supermarkt zal de vaste klantenstroom in het gebied afnemen zodat ook voor de overige winkels de kans op uitval toeneemt (sneeuwbaaleffect). Daarnaast maakt de ontwikkeling de gewenste komst van supermarkten in het Havenkwartier en In de Bogaard onmogelijk omdat vrijwel de volledige marktruimte binnen Rijswijk wordt opgenomen.

Er is sprake van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leef- en het ondernemersklimaat, waarbij inwoners niet op aanvaardbare afstand hun dagelijkse inkopen kunnen doen. Daarbij zal de realisatie van detailhandel aan de rand van de gemeente voor een onnodige toename van de automobiliteit leiden. De kwaliteit en aantrekkelijkheid van de (toekomstige) woonbuurten van Rijswijk zal hierdoor afnemen.

#### Ontwikkeling contrair aan detailhandelsbeleid

Het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid is gericht op het beschermen en versterken van de bestaande detailhandelsstructuur. Voor initiatieven van detailhandel buiten de bestaande structuur wordt in beginsel geen medewerking verleend. De komst van detailhandel op de locatie in de Broekpolder voldoet dan ook niet aan de beleidsuitgangspunten van de provincie, regio en gemeente:

- De ontwikkeling vindt plaats buiten bestaande detailhandelsstructuur (waar geen grote woningbouwontwikkeling plaatsvindt);
- Het vormt geen versterking van bestaande winkelconcentraties;
- Er is niet aangetoond dat het toevoegen van detailhandel op de locatie een meerwaarde heeft voor de detailhandelsstructuur of deze versterkt;
- Er is niet aangetoond dat er geen (blijvende) negatieve effecten zijn op de bestaande detailhandelsstructuur.

Uit in de notitie opgenomen onderzoek blijkt dat het toevoegen van detailhandel in de Broekpolder geen meerwaarde heeft voor de detailhandelsstructuur. Daarbij zal de realisatie van ruim 3.000 m<sup>2</sup> wvo supermarkten op de perifere locatie voor blijvende negatieve effecten op de bestaande detailhandelsstructuur leiden.

#### Aan de Europese Dienstenrichtlijn wordt voldaan

Voor de Europese lidstaten, waaronder Nederland, geldt de Europese Dienstenrichtlijn. De richtlijn bepaalt dat ondernemers die diensten aanbieden, waaronder ook detailhandel moet worden begrepen, zich vrij moeten kunnen vestigen. Overheden moeten er op toezien dat wet- en regelgeving niet in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn. Daarom moet de gemeenteraad bij het vaststellen van een bestemmingsplan waarin detailhandel wordt beperkt of uitgesloten onderbouwen dat die beperking voldoet aan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden.

Uit de notitie "Nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijk-Broekpolder (Rijswijk) van Bureau Stedelijke planning van 8 juli 2021 volgt dat en waarom het uitsluiten van detailhandel in het algemeen en van supermarkten in het bijzonder op bedrijventerrein Hoornwijk-Broekpolders in overeenstemming is met de in de Europese dienstenrichtlijn genoemde voorwaarden.



In de eerste plaats is er geen sprake van een zogenaamde "verboden" eis in de zin van artikel 14, onder 5, van de Europese Dienstenrichtlijn. Vergunning c.q. vestiging is namelijk niet afhankelijk gesteld van bewijs van het bestaan van een economische behoefte of markt vraag, noch van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit, noch van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning. Met de beperking van de detailhandelsmogelijkheden worden geen economische doelen sec nagestreefd. De beperking komt voort, zoals ook blijkt uit de notitie van Bureau Stedelijke planning van 8 juli 2021, uit dwingende redenen van algemeen belang. De beperking is gebaseerd op ruimtelijke belangen, die in de voornoemde notitie zijn genoemd.

In de tweede plaats wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Europese Dienstenrichtlijn die bepalen dat een beperking van vestigingsmogelijkheden niet discriminatoir mag zijn, de beperking noodzakelijk moet zijn en evenredig.

Ten eerste is de uitsluiting niet discriminatoir, omdat het geldt voor een ieder en de uitsluiting van detailhandel ter plaatse geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.

Ten tweede is de uitsluiting van detailhandel ter plaatse noodzakelijk. Eerder heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat de bescherming van het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening, een doel is dat een beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters kan rechtvaardigen. In diezelfde lijn oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een beperking gerechtvaardigd kan zijn vanwege: (1) het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum, (2) het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied en (3) het noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu. Uit de voornoemde notitie volgt dat ook voor wat betreft het plangebied Hoornwijck-Broekpolder deze dwingende redenen van algemeen belang aan de orde zijn.

*Ad 1. Behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum:* aan nieuwe initiatieven buiten de bestaande, te beschermen/behouden structuur wordt in de regel geen medewerking verleend. Nieuwe detailhandel in Hoornwijck-Broekpolder staat haaks op de consistente beleidslijn van provincie, regio en gemeente en tast de leefbaarheid (van het stadscentrum) aan.

*Ad 2. Voorkomen van leegstand:* de genoemde notitie toont aan dat nieuwe detailhandel in Hoornwijck-Broekpolder leidt tot onaanvaardbare effecten op bestaande detailhandelsstructuur in het algemeen en voor In de Bogaard in het bijzonder, maar ook voor het Havenkwartier, Oud-Rijswijk en het Hendrik Ravensteijnplein.

*Ad 3. Bescherming van het stedelijk milieu:* daarnaast zal detailhandel in Hoornwijck-Broekpolder leiden tot extra, ongewenste automobiliteit. Ook dit staat haaks op het gemeentelijk beleid om onnodig autoverkeer te voorkomen.



Ten derde moet de uitsluiting van detailhandel ter plaatse evenredig zijn. De uitsluiting moet (a) niet alleen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, het mag (b) niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en (c) het doel kan niet met minder vergaande beperkingen worden bereikt. Zoals in de voornoemde notitie is uiteen gezet is reeds in algemene zin, op basis van onderzoek, duidelijk dat detailhandel buiten de bestaande winkelstructuur ongewenst is. Dat geldt ook voor de specifieke situatie. Immers, in Rijswijk is geen behoefte aan extra detailhandels- en supermarktmeters buiten de daarvoor aangewezen gebieden (zie hoofdstuk 3 van de notitie) en de ruimtelijke effecten zouden onaanvaardbaar zijn (zie hoofdstuk 4 van de notitie). De (vestigings)beperking past in de consistente beleidslijn en de uitvoering daarvan en strekt niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. Er zijn geen andere, minder vergaande beperkingen waarmee het doel kan worden bereikt.

#### Nadere motivering opgenomen in de toelichting van het bestemmingsplan

De toelichting van het bestemmingsplan is tekstueel aangepast. In hoofdstuk 1 wordt verwezen naar de tussenuitspraak van de Afdeling, in hoofdstuk 2 geven we kort samengevat de punten weer waarom de toevoeging van één of meerdere supermarkten in Broekpolder ongewenst is en voor een structurele duurzame ontvrichting van de detailhandelsstructuur zorgt. In hoofdstuk 4 de juridische opzet verwijzen we net als in hoofdstuk 1 en 2 naar de nadere onderbouwing, zoals deze is weergegeven in de notitie "nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder (Rijswijk) van 8 juli 2021 van Bureau Stedelijke Planning. De bijlagen behorende bij de toelichting van het bestemmingsplan worden aangevuld met de tussenuitspraak van de Afdeling (bijlage 3) en met het raadsbesluit van 24 september 2019 (bijlage 4) en de notitie van Bureau Stedelijke Planning van 8 juli 2021 (bijlage 5). De aangepaste versie van de toelichting is van het bestemmingsplan "Hoonwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening is als bijlage bij dit raadsvoorstel gevoegd.

6. Kanttekeningen  
Het bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder 1<sup>e</sup> herziening is op 24 september 2019 vastgesteld. De eventuele risico's die uit dit besluit kunnen voortvloeien zijn weergegeven in de bijlage met corsanummer 21.072543 waar op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet jo. artikel 10 lid 2 sub g Wet openbaarheid bestuur geheimhouding op is gelegd.
7. Financiën  
Er zijn geen directe financiële consequenties aan dit besluit verbonden ten opzichte van de vaststelling van het bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening van 24 september 2019.
8. Vervolg  
Het besluit (waarbij de toelichting is aangepast) zal ter kennisname aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en aan de wederpartij in de beroepszaak worden toegestuurd. De Afdeling zal dit betrekken in haar einduitspraak in deze beroepszaak.
9. Communicatie  
Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast. Het herstelbesluit zal op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend worden gemaakt en medegedeeld.



10. Bijlagen

1. Nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijk-Broekpolder 1e herziening van Bureau Stedelijke Planning van d.d. 8 juli 2021
2. Samenvattende notitie d.d. 17 augustus 2021 en het rapport d.d. 16 augustus 2021 (GEHEIM)
3. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 24 maart 2021
4. Aangepaste versie van de toelichting van het bestemmingsplan "Hoornwijk-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening".

burgemeester en wethouders,  
de secretaris,

  
P.M. Schuit

de burgemeester (wnd),

  
mr.drs. G.A.A. Verkerk



De gemeenteraad van Rijswijk,  
Bijeen in openbare vergadering op 14 september 2021  
Gelezen het bovenstaande raadsvoorstel van  
d.d. 24 augustus 2021, nr.

Overwegende dat:

- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onze raad in de gelegenheid stelt om - met inachtneming van de uitspraak van 24 maart 2021 [kenmerk: 201907623/1/R3] - de gebreken in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Hoornwijck-Broekpolder, eerste herziening' te herstellen;
- er geen behoefte aan detailhandel- en supermarktmeters op de locatie van het plangebied is;
- er onaanvaardbare ruimtelijke-economische effecten ontstaan, waardoor er een structurele duurzame ontvrichting van de detailhandelsstructuur wordt bewerkstelligd;
- de ontwikkeling contrair is aan het detailhandelsbeleid;
- er geen sprake is van handelen in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn;
- de notitie "nadere motivering herziening bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder (Rijswijk)" van Bureau Stedelijke Planning van 8 juli 2021 ten grondslag wordt gelegd aan dit besluit en daar integraal onderdeel van uit maakt.

**BESLUIT:**

Het bestemmingsplan Hoornwijck-Broekpolder, 1<sup>e</sup> herziening met toevoeging van de nadere motivering, opgenomen in- en behorende bij de toelichting van het bestemmingsplan, aan te passen.

Aldus besloten door de Raad van de gemeente Rijswijk, in zijn openbare vergadering van 14 september 2021

de gemeenteraad,  
de griffier,

J.A. Massaar, bpa

de voorzitter,

mr.drs. G.A.A. Verkerk