



## Samenvatting

Het college besluit om met inachtneming van de eindspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna AbRvS) een nieuw bestemmingsplan te gaan opstellen voor de realisering van het Retailpark Belvédère. Het waren niet het programma en de functies die hebben geleid tot gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan in de uitspraak van 27 oktober 2021 van de AbRvS, maar de wijze waarop de experimentele onderdelen in het bestemmingsplan juridisch zijn vertaald. Bovendien blijkt uit het geactualiseerde marktonderzoek dat de doelstelling van het bestemmingsplan, namelijk een concentratie van grootschalige retailwinkels gericht op een toekomstbestendig retailpark, niet wijzigt. Om door te gaan is een nieuw bestemmingsplan vereist omdat op basis van de uitspraak het bestemmingsplan Retailpark Belvédère niet conform uitgangspunten gerealiseerd kan worden. De AbRvS biedt helaas geen mogelijkheid tot reparatie.

## Beslispunten

1. Het college besluit om een nieuw bestemmingsplan te gaan opstellen voor het Retailpark Belvédère met gebruikmaking van een aantal mogelijkheden die artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet biedt, met inachtneming van de uitspraak van de AbRvS van 27 oktober 2021.
2. Het college besluit om met de minnelijke verwerving door te gaan en indien nodig opnieuw de onteigening te starten op basis van een door de raad vast te stellen onteigeningsbeschikking onder de Omgevingswet.
3. Het college besluit akkoord te gaan met de beantwoording van de schriftelijke vragen van de SPM (bijlage1) en PvdA (bijlage 2).
4. Het college besluit kennis te nemen van bijgevoegde raadsinformatiebrief (bijlage 9).
5. Het college besluit artikel 55 gemeentewet van toepassing te verklaren op dit voorstel (geheimhouding). Dit geldt totdat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden en dat is de dag na bekendmaking.

## Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 14 december 2021:

Conform.



## 1. Aanleiding

Op 18 juni 2019 heeft de raad het bestemmingsplan Retailpark Belvédère vastgesteld samen met de bestemmingsplannen 'Bestemmingsplan partiële herziening Noorderburg e.o., wijziging programma perifere detailhandel' en 'Bestemmingsplan partiële herziening Sphinx, wijziging programma detailhandel'. Op 19 augustus 2020 heeft de AbRvS een tussenuitspraak gedaan en opdracht gegeven om het bestemmingsplan Retailpark Belvédère op een aantal juridisch technische onderdelen te repareren. Op 9 februari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan Retailpark Belvédère gewijzigd vastgesteld met inachtneming van hetgeen door de AbRvS werd gesteld in de tussenuitspraak. Op 27 oktober 2021 heeft de AbRvS einduitspraak gedaan. In deze uitspraak vernietigt de AbRvS gedeeltelijk het bestemmingsplan Retailpark Belvédère voor wat betreft de experimentele aspecten die gebaseerd zijn op de nieuwe Omgevingswet. Deze vernietiging is wel bijzonder te noemen omdat deze zich richt op juridische aspecten die tijdens de zitting en bij de bestuurlijke lus aan de orde kwamen (en die dus eerder door ons zijn gerepareerd).

Het heeft er alle schijn van dat de AbRvS voortschrijdende inzichten heeft rondom de reikwijdte van het experiment en dat zal zeker ook effect hebben op de interpretatie van de nieuwe Omgevingswet. De uitspraak heeft de vakpers inmiddels gehaald.

Het positieve rondom deze uitspraak is dat deze zich niet richt op de inhoud van het bestemmingsplan (zoals ook al bleek uit de tussenuitspraak), niet tegen de concentratiegedachte, functies, de metrages, de behoefte-onderbouwing maar sec tegen de wijze hoe een en ander juridisch technisch is verwerkt.

Dat blijkt ook uit deze zeer complexe uitspraak, want een aantal bestemmingen is wel vernietigd (daar waar deze juridische aspecten spelen) en andere niet. Delen van het plangebied hebben daarmee wel een nieuwe bestemming gekregen.

Aan de hand van een uitgevoerde juridische analyse ('wat bedoelt de AbRvS nu eigenlijk?') wordt in dit voorstel uitgelegd waarom de AbRvS dit besluit heeft genomen, wat nu precies is vernietigd, wat de consequenties zijn van de uitspraak en tevens wordt de relatie met de tussenuitspraak van 19 augustus 2020 uitgelegd. Ook worden scenario's voor het vervolg in beeld gebracht en wordt toegelicht waarom wordt voorgesteld de retailontwikkeling door te zetten conform onze eerdere doelstellingen van het bestemmingsplan en daartoe een nieuw bestemmingsplan te maken.

Naar aanleiding van de vernietigingsbesluiten zijn schriftelijke vragen ingekomen van de fracties van SPM en PvdA. Voor wat betreft de beantwoording wordt verwezen naar de concepten (bijlage 1 en bijlage 2).



## 2. Context

Deze nota komt voort uit eerdere besluitvorming met betrekking tot de vaststelling van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère te weten:

- Raadsbesluit 18 juni 2019 Vaststelling bestemmingsplan Retailpark Belvédère en de twee partiële herzieningen, Bestemmingsplan partiële herziening Noorderbrug e.o., wijziging programma perifere detailhandel en Bestemmingsplan partiële herziening Sphinx, wijziging programma detailhandel;
- Tussenuitspraak van de AbRvS op 19 augustus 2020;
- Raadsbesluit 9 februari 2021, gewijzigde vaststelling bestemmingsplan Retailpark Belvédère. Daarmee was het bestemmingsplan retailpark 2019 van tafel; de twee partiële herzieningen bleven wel gewoon overeind.
- Uitspraak AbRvS 27 oktober 2021. Deze uitspraak vernietigt delen van het gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan 202; de twee partiële herzieningen blijven overeind. Op basis van deze uitspraak herleeft dus niet het volledige bestemmingsplan Noorderbrug e.o. In het geval geen nieuw bestemmingsplan wordt opgesteld voor het Retailpark Belvédère is het van belang een nieuw bestemmingsplan te maken om terug te keren naar het oorspronkelijke bestemmingsplan Noorderbrug e.o.

### 2.1 *Waarom ook al weer het experiment?*

Bij de start voorbereiding fase 2 van het retailpark (grex 2017, raadsbesluit 27 juni 2017) werd besloten dat het bestemmingsplan voor deze 2<sup>e</sup> fase gebaseerd wordt op de Crisis en herstelwet. Daartoe was eerder het retailpark door de minister desgevraagd aangewezen voor dit experiment. Deze wet maakt het mogelijk om een bestemmingsplan te maken anticiperend op de nieuwe Omgevingswet. Experiment en Omgevingswet geven meer ruimte voor soepeler regelgeving en flexibiliteit o.a. voor wat betreft looptijd van het bestemmingsplan, fasering, uitvoerbaarheid, kostenverhaal/exploitatieplan en tussentijdse aanpassingen.

Flexibiliteit wordt mogelijk gemaakt door op onderdelen in het bestemmingsplan op thema's te werken met zogenaamde open normen. In het bestemmingsplan worden deze thema's op een vrij hoog abstractieniveau beschreven en daarna uitgewerkt in beleidsregels. Deze beleidsregels worden door de gemeenteraad buiten de bestemmingsplanprocedure vastgesteld en kunnen later via een raadsbesluit makkelijk worden bijgesteld. Daarmee wordt het mogelijk sneller in te spelen op gewijzigde marktomstandigheden. Juist dit onderwerp blijkt achteraf voer voor de juristen. Het komt neer op de vraag welke onderwerpen zijn vatbaar voor een open norm/ beleidsregel en tot welk



abstractieniveau regel je zo'n thema in het bestemmingsplan en wat werk je dan verder uit in een beleidsregel.

## **2.2 Samenvatting uitspraken**

### **2.2.1 Tussenuitspraak**

In de tussenuitspraak heeft de AbRvS onder andere overwogen dat de in bepaalde planregels opgenomen verwijzingen naar de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère 2019" in strijd zijn met artikel 7c, zesde lid van de BuChw (Besluit uitvoering Crisis en herstelwet).

De uitwerking van de in het bestemmingsplan genoemde open norm via de genoemde beleidsregel Stedenbouw valt, aldus de uitspraak, niet te herleiden tot de in de planregels opgenomen open normen. In de bestemmingsplanregels was slechts een verwijzing opgenomen naar de beleidsregels als toetsingskader voor de omgevingsvergunning. Dit is naar het oordeel van de AbRvS niet correct omdat een verwijzing naar een beleidsregel geen open norm is. In de planregels moet de open norm meer concreet benoemd zijn.

Vervolgens is dit via de bestuurlijke lus gerepareerd. In de bestemmingsplanregels zijn de open normen benoemd verduidelijkt en wel als volgt:

- Redelijke eisen van welstand;
- Een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;
- Evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte;
- Passende maatvoeringsnormen;
- Voldoende duurzame ontwikkeling;
- Voldoende parkeergelegenheid.

De concrete uitwerking van deze benoemde open normen is een-op-een terug te vinden in de Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1<sup>e</sup> herziening 2021 (en in de beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht, 2<sup>e</sup> herziening 2021). Op basis van art 7c BuChw mag een open norm als abstract criterium in het bestemmingsplan genoemd worden waarbij de concrete invulling van dat criterium dan opgenomen wordt in een beleidsregel. De AbRvS heeft in haar tussenuitspraak het volgende aangegeven:

"Een dergelijke planregeling - met een dynamische verwijzing naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019" - is in beginsel toegelaten." Hiermee geeft de AbRvS aan dat de constructie met open normen onder artikel 7c BuChw is toegestaan.



### **2.2.2 De einduitspraak**

In de tussenuitspraak is door de AbRvS niet de reikwijdte van open normen aangegeven. Dat doet de AbRvS wel bij de einduitspraak. En wel door aan te geven dat de open normen ook voldoende concreet en objectief begrensd moeten zijn vanwege de rechtszekerheid van (toekomstige) eigenaren en gebruikers van gronden in het (betrokken deel van het) plangebied en de eigenaren en gebruikers van de omgeving. De planregels en de verbeelding zelf moeten voldoende inzicht bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.

### **2.2.3 Wat verstaat AbRvS onder concreet en objectief begrensde open normen in bestemmingsplannen?**

De beantwoording van de vraag of een in de planregels opgenomen open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan

- 1) de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien;
  - 2) het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm;
  - 3) de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur;
  - 4) de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet.
- Daarbij is ook van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de formuleringen die AbRvS hier gebruikt om aan te geven wat onder voldoende concreet en objectief begrensd dient te worden verstaan niet zo makkelijk te interpreteren zijn. Ze schrijven 'Het gaat om omstandigheden van het geval waarbij onder meer belang wordt gehecht aan...'. De jurisprudentie zal in de toekomst moeten uitwijzen wat hier nu precies wordt bedoeld.

### **2.2.4 Rechtszekerheid**

Van betekenis is dat er relevante verschillen bestaan tussen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en een besluit tot vaststelling van een beleidsregel. Immers, op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing (bezwaar-beroep), terwijl tegen een beleidsregel alleen indirect kan worden opgekomen. Voorts is aan een beleidsregel inherent dat



daarvan op grond van artikel 4:84 van de Awb kan worden afgeweken. Bestemmingsplannen komen met meer inspraakmogelijkheden van burgers tot stand en bieden meer rechtszekerheid omdat de wijziging daarvan ook met meer waarborgen is omkleed.

### **2.2.5 Welke planregels uit het bestemmingsplan vragen om meer rechtszekerheid?**

Op basis van deze overwegingen komt de AbRvS tot de slotsom dat bepaalde planregels in strijd zijn met de rechtszekerheid. Zo bieden onder andere de in de planregels opgenomen open normen als "passende maatvoeringsnormen" en "passende stedenbouwkundige kwaliteit" onvoldoende rechtszekerheid.

Ook oordeelt de AbRvS dat daar waar in de planregels is opgenomen dat de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" bij de beoordeling van een vergunningaanvraag "moet worden betrokken", te vrijblijvend is, ook al gaat het om toetsing aan beleid.

Ter illustratie van een open norm die in dit geval wel voldoende objectief en concreet in de planregels en verbeelding is begrensd, wijst de AbRvS op de in de planregels opgenomen open norm van een 'evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte'. Bij deze norm is het totale aantal te realiseren vierkante meters opgenomen in het bestemmingsplan en is de verdeling van de vierkante meters over de clusters opgenomen in de hiervoor genoemde beleidsregel. Als die lijn in de nieuwe procedure gevolgd wordt bij de norm over de maatvoering, dan betekent dit dat onder andere maatvoeringsnormen in de planregels en/of verbeelding opgenomen moeten worden waardoor er wel ingeboet wordt aan de geboden flexibiliteit van de experimentstatus. Dat was namelijk ook een van de redenen waarom de experimentstatus is aangevraagd, flexibiliteit versus de langere looptijd van het bestemmingsplan van 20 jaar.

### **2.2.6 De einduitspraak-Omgevingswet**

De AbRvS geeft in de einduitspraak voor het eerst criteria aan waarmee bij het opstellen van open normen versus beleidsregels gelet op de rechtszekerheid rekening moet worden gehouden. En geeft hiermee dus de reikwijdte van de open norm aan en schept hiermee een (eerste) kader hoe straks moet worden omgegaan met dit aspect bij het maken van omgevingsplannen op basis van de Omgevingswet.

De vraag lijkt gerechtvaardigd in hoeverre deze reikwijdte zoals die nu wordt beperkt door de AbRvS gestelde criteria nog wel strookt met de bedoeling van de wetgever die nadrukkelijk de koers heeft gezet op meer flexibiliteit.



Had de AbRvS in haar tussenuitspraak meer duiding gegeven aan de balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit, dan had de reparatie van het bestemmingsplan anders uitgevoerd kunnen worden en had wellicht een vernietiging voorkomen kunnen worden.

Voor zover nodig treft u de tussenuitspraak en de einduitspraak aan als bijlagen 3 en 4 bij dit voorstel.

Kort samengevat betekent de uitspraak van 27 oktober 2021 dat niet het “wat” (het programma en functies) is vernietigd maar het “hoe” (de wijze waarop het juridisch technisch mogelijk is gemaakt). De AbRvS heeft namelijk geen bezwaren tegen de voorgestelde functies die voorzien zijn op die plek, maar heeft wel bewaar tegen de wijze hoe een en ander juridisch technisch is verwerkt.

### **2.3 Wat is nu precies vernietigd en wat blijft over**

De AbRvS vernietigt het besluit van 18 juni 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère. En ze vernietigt het besluit van 9 februari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen “Detailhandel – PDV+” en “Gemengd – Transformatie”.

Het betreft de artikelen:

- artikel 3.7.1 en 3.7.2: dit heeft betrekking op de wijzigingsbevoegdheden naar het geheel of gedeeltelijk wijzigen in de bestemming Groen, Detailhandel-PDV+, en/of Gemengd-Transformatie;
- artikel 12.2: dit heeft betrekking op de Landmark;
- artikel 13.2: dit betreft de functie leisure van maximaal 15.000 m<sup>2</sup>;
- artikel 13.3: dit betreft de afwijkingmogelijkheden voor de functie horeca van maximaal 1.500 m<sup>2</sup>;
- artikel 19.1: dit betreft het totale programma voor de PDV-functies van maximaal 28.500 m<sup>2</sup>.

Kaart bijlage 5 geeft aan wat wel (blauw) en niet (groen) is vernietigd. De bestemmingen “Bedrijventerrein”, “Verkeer”, “Verkeer-Verblijfsgebied” en “Groen” zijn niet vernietigd.

Kaart bijlage 6 geeft de huidige bestemmingen op basis van de einduitspraak ter verduidelijking aan. Dit zijn de bestemmingen die gelden naar aanleiding van de uitspraak.

### **2.4 Consequenties uitspraak**

Vanwege het feit dat de AbRvS “alleen” de bestemmingen Detailhandel-PDV+ en Gemengd-Transformatie heeft vernietigd, is een deel van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère



onherroepelijk namelijk de bestemmingen “Bedrijventerrein”, “Verkeer”, “Verkeer-Verblijfsgebied” en “Groen”. Daar waar bestemmingen zijn vernietigd, wordt teruggevallen op de hiervoor geldende bestemmingsplannen. De twee partiële herzieningen, Bestemmingsplan partiële herziening Noorderbrug e.o. wijziging programma perifere detailhandel en het bestemmingsplan partiële herziening Sphinx, wijziging programma detailhandel die op 18 juni 2019 door de raad zijn vastgesteld zijn onherroepelijk, deze zijn ook niet door de AbRvS vernietigd. Dit betekent dat de overgehevelde m2 niet teruggaan naar de bestemmingsplannen Noorderbrug e.o. en Sphinx. Deze m2 blijven derhalve voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan beschikbaar en hier is ook (nog steeds) markt voor. Met het oog op het vervolg en gelet op het feit dat de onderbouwing van het bestemmingsplan dateert van 2019 is aan BRO gevraagd of het doel van het bestemmingsplan, nut en noodzaak nog steeds overeind staat; ook al geeft de uitspraak AbRvS geen enkele aanleiding om dit in twijfel te trekken. De onderbouwing van BRO is als bijlage 8 bijgevoegd. BRO adviseert nadrukkelijk om door te gaan.

### **2.5 Verwerving/onteigening**

Zoals bij uw college bekend, wordt sinds geruime tijd zowel met eigenaren als huurders onderhandeld over de te verwerven onroerende zaken ten behoeve van het Retailpark Belvédère voor de bestemming Detailhandel PDV + (lees winkels) en de bestemming verkeer (lees parkeerplaats en doorgang). Op 10 december 2019 heeft de raad besloten over te gaan tot onteigening omdat een minnelijke overeenstemming niet tijdig mogelijk bleek. Vervolgens is het Koninklijk Besluit (KB) ter onteigening van de benodigde gronden aangevraagd en verkregen op 21 januari 2021. Dit besluit is geldig voor de duur van 2 jaren. Binnen die 2 jaren dient de gemeente tot dagvaarding voor een gerechtelijke onteigeningsprocedure over te gaan, hiervoor dient er echter een onherroepelijk bestemmingsplan te zijn. Door de uitspraak van 27 oktober 2021 van de AbRvS zijn de bestemmingen Detailhandel PDV+ en Gemengd-Transformatie vernietigd. Het is niet te verwachten dat we voor afloop van de geldigheid van het KB een nieuw onherroepelijk bestemmingsplan kunnen krijgen voor die bestemmingen.

Dit betekent dat het verkregen KB op dit moment slechts geldig is voor de onteigening van de te realiseren verkeersbestemming (Verkeers-Verblijfsgebied), want deze bestemming is niet vernietigd door AbRvS en niet voor de bestemmingen Detailhandel PDV+ en Gemengd-Transformatie.

In de onteigening zijn vier percelen betrokken. Daarvan ligt een perceel in het niet vernietigde deel, twee percelen ligt deels in het niet-vernietigde en deels in het vernietigde deel, een perceel ligt in het vernietigde deel. Zie verder onder punt 3.5.





## **2.6 Aanpassingen op ruimtelijke plannen.nl**

De AbRvS heeft de raad opgedragen om de uitspraak te verwerken in de elektronische vastgestelde bestemmingsplannen op ruimtelijkeplannen.nl. Dit heeft reeds plaatsgevonden.

### **3. Gewenste situatie**

De gewenste situatie is en blijft nog steeds om een toekomstbestendig retailpark te realiseren temeer omdat de inhoudelijke onderbouwing voor zover hier beroep tegen is aangevoerd, standhoudt bij de Raad van State én er vanuit de markt nog steeds vraag is naar een concentratie van detailhandel in Maastricht zoals onderbouwd in bijgaande notitie van BRO (bijlage 7). Daarnaast is het van belang om als gemeente consistent beleid te voeren. Zeker nu de in het verleden gehanteerde argumenten nog steeds valide zijn. In die zin is er nu geen aanleiding om het beleid te wijzigen.

#### **3.1 Consistent beleid/argumenten**

Het is van belang te komen tot één integrale ontwikkeling en het houden van sturing op het gebied. Het zijn deze argumenten die de basis vormen van het huidige plan met de concentratie van retail op één plek, daaraan toegevoegd 15.000 m<sup>2</sup> leisure, een mix aan functies met de juiste omvang binnen de retailbestemming, een parkeervisie voor het geheel et cetera, et cetera. Daarnaast houden onze argumenten stand om juist op de plek van cluster 2A, zie bijlage 8 als gemeente actief te zijn. Dit cluster fungeert als een zogenaamd 'vliegwiel'. Van belang is dat via dit cluster de zichtlocatie aan de Noorderbrug, de verbinding met de binnenstad (kralensnoer), een centraal parkeerplein, concentratie van winkels met voldoende aantal m<sup>2</sup> worden gerealiseerd. Zo ontstaat een toekomstbestendig retailpark. En niet te vergeten versterkt een concentratie van winkels de detailhandelsstructuur van de stad. Dit betekent ook dat verwerving van de autowasstraat van belang is en blijft.

Een herverkaveling waarbij de autowasstraat gehandhaafd blijft kan niet gezien de omvang en situering van de autowasstraat (ondermijnt 'vliegwielgedachte'), de projectie van de nieuwe gebouwen inclusief de wandvorming langs de Noorderbrug en het centrale voorziene parkeerterrein. Het oprekken van de retailbestemming om de autowasstraat daar onder te brengen kan niet omdat autowasstraten als een andere categorie bedrijf worden aangemerkt vallende onder de bedrijfsbestemming.

Het inpluggen van een bedrijfsbestemming midden in het retailpark om de autowasstraat daarbij onder te brengen getuigt niet van goede planologie (= eigendomsplanologie) en schept precedenten. Het zijn deze argumenten die eerder op raadsniveau tot het besluit hebben geleid om vooral door te gaan.



### **3.2 Nieuw bestemmingsplan**

Om te komen tot een retailpark is een nieuw bestemmingsplan nodig. Er kan juridisch gezien geen reparatie meer plaatsvinden van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère. Alhoewel dit de meest eenvoudige oplossing zou zijn geweest, heeft de AbRvS ons jammer genoeg deze mogelijkheid niet geboden.

Er is een aantal juridische opties voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Deze opties lichten wij onderstaand kort toe en geven aan waarom optie 1 geadviseerd wordt.

#### **3.2.1 Optie 1 (geadviseerde optie)**

Een bestemmingsplan maken met behoud van de nu toegekende mogelijkheden op basis van artikel 7c uit het BuChw. En met inachtneming uiteraard van de uitspraak.

In dit geval kan nog gebruik worden gemaakt van de doorschuifmogelijkheid van het exploitatieplan naar het moment waarop de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. In het geval van een doorgeschoven exploitatieplanplicht is het namelijk mogelijk om de omgevingsvergunning voor het bouwen te weigeren als de verplichting geldt een exploitatieplan vast te stellen en de exploitatieopzet van dat exploitatieplan een tekort vertoont dat niet is gedekt. De gemeente heeft op dat moment de mogelijkheid te contracteren met de initiatiefnemer om zodoende het kostenverhaal te verzekeren. Als geen overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten, kan de vergunning indien de exploitatieopzet van een vast te stellen exploitatieplan leidt tot een niet door de gemeente gedekt tekort zoals hiervoor al aangegeven, geweigerd worden.

De doorschuifmogelijkheid en de weigeringsgrond voor de vergunningverlening zijn onderdelen van de experimentstatus 7c BuChw. Indien deze mogelijkheden niet ter beschikking zouden staan, dan dient gelijktijdig bij de vaststelling van het bestemmingsplan per exploitatiegebied een exploitatieplan te worden vastgesteld (ervan uitgaande dat niet alle eigendommen door de gemeente zijn verworven en met particuliere eigenaren tijdig kostenverhaalovereenkomsten zijn gesloten). In dat geval zou de gemeente geconfronteerd worden met financiële gevolgen voortvloeiende uit de tekorten van de exploitatieopzet van een dergelijk exploitatieplan.

De gemeenteraad heeft besloten om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen met gebruikmaking van de doorschuifmogelijkheid en de weigeringsgrond voor vergunningverlening. Een inhoudelijke onderbouwing is onder meer opgenomen in paragraaf 7.1 van de toelichting bij het bestemmingsplan zoals vastgesteld op 18 juni 2019. Deze onderbouwing is ongewijzigd gebleven.



Voor de ontwikkeling van de clusters 2 B-C-D (zie bijgaand kaartje bijlage 8) heeft de gemeenteraad vastgesteld geen tekorten af te dekken en als uitgangspunt vastgesteld dat alleen medewerking aan een ontwikkeling casu quo exploitatie wordt verleend als deze economisch uitvoerbaar is. Dit houdt in dat, wanneer er een aanvraag omgevingsvergunning wordt aangevraagd er vervolgens door toepassing van publiekrechtelijk kostenverhaal er een tekort ontstaat, de gemeente niet bereid is dit tekort voor haar rekening te nemen en de aanvraag omgevingsvergunning kan weigeren. Het gevolg hiervan is dat de aanvrager is aangewezen op het sluiten van een overeenkomst.

Deze tool is in de nieuwe Omgevingswet niet meer opgenomen en dat is tevens de belangrijkste reden waarom optie 1 geadviseerd wordt. Op die manier kunnen de clusters 2 B-C-D gehandhaafd blijven door de ontwikkeling aan de markt over te laten. Bij cluster 2A is de gemeente zelf actief, verworft de grond en gaat indien nodig onteigenen. Dit betekent dat het ontwerpbestemmingsplan uiterlijk 19 april 2022 door uw college vrijgegeven moet worden voor de tervisielegging ervan uitgaande dat de Omgevingswet op 1 juli 2022 wordt ingevoerd. En op die manier kan ook nog gebruik gemaakt worden van de hier voren beschreven doorschuifmogelijkheid van het exploitatieplan naar de vergunningsfase en het weigeren van een vergunning als er sprake is van het moeten toepassen van een exploitatieplan waarbij sprake is van een exploitatieopzet met een tekort dat niet door de gemeente is gedekt. (Indien het ontwerpbestemmingsplan na de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter visie wordt gelegd, kan niet meer van deze experimentstatus gebruik worden gemaakt). Deze optie sluit dus volledig aan bij de oorspronkelijke opzet van het bestemmingsplan Retailpark Belvédère en behoeft dan verder ook geen aanpassing van de onderliggende exploitatieopzetten waar diverse taxaties en berekeningen aan ten grondslag liggen.

### **3.2.2 Optie 2**

Wachten op de Omgevingswet en dan een Omgevingsplan. De nieuwe Omgevingswet treedt voorsnog op 1 juli 2022 in werking. Er kan dan geen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid tot doorschuiven van het exploitatieplan en het weigeren van de vergunning zoals bij optie 1. Deze mogelijkheid is namelijk niet meer opgenomen in de Omgevingswet. Dit betekent dat er een compleet nieuw omgevingsplan (in plaats van een bestemmingsplan) gemaakt moet worden op basis van de Omgevingswet. Het kostenverhaal zal op een andere wijze opgezet dienen te worden. Hiervoor zijn enkele mogelijkheden voor een vorm van kostenverhaal waarbij de gemeente in meer of mindere mate komt te staan voor het risico van plantekorten (hetgeen een reëel risico is).



### **3.2.3 Optie 3**

Een bestemmingsplan maken op basis van de huidige regelgeving, dus zonder de status van de Crisis- en herstelwet en de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt. Dan maken we dus een bestemmingsplan "oude" stijl. Dat ontwerpbestemmingsplan moet uiterlijk 19 april 2022 door uw college vrijgegeven worden voor de tervisielegging in verband met de ingangsdatum van de Omgevingswet op 1 juli 2022. Er kan geen gebruik gemaakt worden van de doorschuifmogelijkheid en weigeren van de vergunning zoals genoemd bij optie 1.

Bij deze optie dient er gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan gemaakt te worden op basis van de huidige wetgeving. Dit exploitatieplan zal gaan sluiten met een groter tekort dan het tekort waarvan de raad tot nu toe heeft besloten dit tekort af te dekken. Dit is overigens, zoals al eerder aangegeven, destijds de reden geweest om een bestemmingsplan op te stellen met gebruikmaking van artikel 7c van het BuChw. Voor de afdekking van dit, waarschijnlijk, grotere tekort is een raadsbesluit vereist. Dit besluit dient genomen te worden op een moment voordat uw college een ontwerpbestemmingsplan vrijgeeft voor de tervisielegging.

Ook verwijzen wij weer naar hetgeen in paragraaf 7.1 van de toelichting bij het bestemmingsplan is vastgelegd over economische uitvoerbaarheid en de mogelijkheden die de experimentstatus 7c BuChw biedt.

### **3.2.4 Optie 4**

Deze optie komt in beeld indien er besloten zou worden om niet verder te gaan met de realisatie van een retailpark in Belvédère. In dit geval is het van belang om de situatie terug te brengen naar de oorspronkelijke situatie en dat is het bestemmingsplan Noorderburg e.o. Ook hier dient een nieuw bestemmingsplan voor opgesteld te worden. Ook hier moet het ontwerpbestemmingsplan uiterlijk 19 april 2022 door uw college vrijgegeven worden voor de tervisielegging in verband met de ingangsdatum van de Omgevingswet op 1 juli 2022.

### **3.3 Claims**

De kwartiermakers zoals Gamma, Praxis en de woonwinkels hebben geïnvesteerd in de veronderstelling dat het retailpark wordt afgebouwd. In de overeenkomsten met deze partijen is de verplichting tot realisering van een volledig en toekomstbestendig retailpark uiteraard niet opgenomen vanwege het feit dat de procedure met betrekking tot het bestemmingsplan doorlopen moest worden. Er is hooguit sprake van gewekte verwachtingen. Ingeschat wordt dat de kans op honorering van claims van zittende ondernemers heel klein is. Los daarvan heeft het in het kader van consistent beleid de voorkeur om het retailpark conform geschetste verwachtingen wél af te ronden.



### **3.4 Wijze van aanpassen huidig bestemmingsplan**

Van belang bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan is om te leren van de uitspraak. Om zo min mogelijk risico te lopen bij een nieuwe procedure is het van belang dat onder andere een groot deel van de beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1<sup>e</sup> herziening 2021 (denk aan maatvoeringseisen et cetera) wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Bij een nieuwe procedure staat de volledige rechtsgang weer open, zekerheid kan bij dergelijke procedures niet geboden worden. In dit verband wordt ook verwezen naar de passage in de uitspraak waarin de AbRvS ten overvloede opmerkt dat ze zich heeft gebogen over de open normen naar aanleiding van de beroepschriften. Mocht de raad een nieuw plan willen maken, dan moet de raad ook bezien of de andere open normen ook aan de criteria voldoen zoals hiervoor onder 2.2.3 beschreven.

### **3.5 Procedure verwerving onteigening bij nieuw bestemmingsplan**

Indien de raad een nieuw bestemmingsplan vaststelt, is het advies om vervolgens op basis van de Omgevingswet een nieuwe procedure tot onteigening te starten, dus zowel voor de verkeersbestemming die nu niet is vernietigd als voor de bestemming Detailhandel PDV+. Het KB van 21 januari 2021 laten we hiermee verlopen. Het is namelijk risicovol om de onteigening door te zetten voor de niet vernietigde delen als de realisatie van de functie daarop afhankelijk is van een nieuw bestemmingsplan voor de wel vernietigde delen dat nog niet onherroepelijk is.

In die zin is de uitspraak van AbRvS bijzonder omdat die door te onteigenen percelen heen loopt. Het wezenlijke verschil van een onteigeningsprocedure op basis van de Omgevingswet is dat de raad dan zelf een beschikking neemt om percelen ter onteigening aan te wijzen. Vervolgens dient dit besluit door de bestuursrechter te worden bekrachtigd. De Kroonprocedure onder de oude wetgeving komt geheel te vervallen vanaf 1 juli 2022, omdat vooralsnog op deze datum de Omgevingswet van kracht wordt.

### **3.6 Voorbereidingsbesluit**

Eerder zijn in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan retailpark door de raad voorbereidingsbesluiten genomen. Daarmee kon worden voorkomen dat in het plangebied ontwikkelingen gaan plaatsvinden die strijdig zijn met de toekomstige bestemming en gebruik. Dit heeft inderdaad tot bescherming van onze belangen geleid; er zijn daadwerkelijk initiatieven tegengehouden.

Tussen nu en de tervisielegging van een nieuw plan ontstaat weer een situatie met risico op ongewenste ontwikkelingen; ontwikkelingen ook die de uitvoering van het bestemmingsplan duurder



maken. Daarom wordt voorgesteld een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen zodat de gemeentelijke belangen niet worden geschaad.

Het betreft een raadsbevoegdheid. De voorbereiding van het raadsvoorstel wordt nu ter hand genomen. Daarbij kunnen eventuele reacties van de raad op de raadsinformatiebrief en de beantwoording van de schriftelijke raadvragen worden meegenomen.

Omdat rechthebbenden via een voorbereidingsbesluit in hun belangen worden beperkt, wordt dit collegevoorstel voorlopig als geheim aangemerkt totdat het voorbereidingsbesluit, nadat dit door de raad is vastgesteld, in werking is getreden.

#### **4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

Niet van toepassing.

#### **5. Effect op de openbare ruimte**

Niet van toepassing.

#### **6. Personeel en organisatie**

Niet van toepassing.

#### **7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)**

Niet van toepassing.

#### **8. Financiën**

In de openbare grex Belvédère is het Retailpark Belvédère opgenomen met een tekort van € 11,21 mio exclusief de aanpassingen van het krediet waartoe in het geheim is besloten.

De raad is tijdens de geheime raadsvergadering van maart 2021 uitvoerig over de cijfers geïnformeerd.

Het vernietigingsbesluit leidt tot een beperkte ophoging van de kosten (vergoeding proceskosten en het maken van een nieuw bestemmingsplan). Deze kosten zijn vooralsnog indicatief globaal geraamd tussen € 100.000,- tot € 200.000,-. Binnen de jaarschijven van de grex is hiervoor nog budget beschikbaar. Tegenvallers zijn uiteraard nooit uit te sluiten. In dat geval kan er tijdig bij de herijking grex 2022 van de totale grex Belvédère worden bijgestuurd. Met de raadsinformatiebrief wordt de raad geïnformeerd.



## 9. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

## 10. Participatie tot heden

Over de stand van zaken van de planontwikkeling Belvédère is en wordt de raad periodiek geïnformeerd in de vorm van raadsinformatiebrieven en raadsvoorstellen. In de geheime raadsvergadering van maart 2021 is uitvoerig met de raad gesproken over het retailpark. De raad is op 29 oktober 2021 via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de uitspraak van de AbRvS van 27 oktober 2021. Via bijgaande raadsinformatiebrief wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van het Retailpark Belvédère naar aanleiding van de uitspraak van 27 oktober 2021.

## 11. Voorstel

1. Het college besluit om een nieuw bestemmingsplan te gaan opstellen voor het Retailpark Belvédère met gebruikmaking van een aantal mogelijkheden die artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet biedt, met inachtneming van de uitspraak van de AbRvS van 27 oktober 2021.
2. Het college besluit om met de minnelijke verwerving door te gaan en indien nodig opnieuw de onteigening te starten op basis van een door de raad vast te stellen onteigeningsbeschikking onder de Omgevingswet.
3. Het college besluit akkoord te gaan met de beantwoording van de schriftelijke vragen van de SPM (bijlage 1) en PvdA (bijlage 2).
4. Het college besluit kennis te nemen van bijgevoegde raadsinformatiebrief (bijlage 9).
5. Het college besluit artikel 55 gemeentewet van toepassing te verklaren op dit voorstel (geheimhouding). Dit geldt totdat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden en dat is de dag na bekendmaking.

## 12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Indien besloten wordt om een nieuw bestemmingsplan te gaan opstellen voor het Retailpark Belvédère, dan dient het ontwerpbestemmingsplan uiterlijk 19 april 2022 door het college vrijgegeven te worden voor de tervisielegging. Dit betekent dat er meteen na het besluit van het college gestart wordt met het maken van een nieuw bestemmingsplan.

De gesprekken met de eigenaren en huurders van de te verwerven panden worden voortgezet en indien minnelijke verwerving niet lukt, dan wordt te zijner tijd een onteigeningsprocedure gestart.