



BESTEMMINGSPLAN STATI- ONGEBIED HILVERSUM

Onderbouwing Dienstenrichtlijn

2 november 2022

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM 2 november 2022
KENMERK 19500/20220593/001

PROJECT Hilversum, BP Stationsgebied Dienstenrichtlijn
PROJECTLEIDER T. Walvius

OPDRACHTGEVER Gemeente Hilversum
PROJECTNUMMER 20220593

AUTEURS Julia Breukelman, Ruud Louwes
STATUS Definitief



SAMENVATTING

NIEUW BESTEMMINGSPLAN STATIONSGBIED

Bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020'

De gemeente Hilversum werkt aan de transformatie van het stationsgebied. Om vernieuwing mogelijk te maken is het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' vastgesteld op 7 oktober 2020. De Afdeling constateerde dat een motivering van de toets aan de Dienstenrichtlijn ontbrak. Als gevolg hiervan heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het bestemmingsplan vernietigd (ABRvS, 2 februari 2022; ECLI:NL:RVS:2022:326). Rekening houdend met deze uitspraak wordt een nieuw bestemmingsplan voorbereid.

Opzet nieuw bestemmingsplan Stationsgebied

De gemeente wil van het Stationsgebied een welkome, media-aantrekkelijke en groene entree van Hilversum maken, waar de reiziger zijn weg goed kan vinden en waar het aangenaam toeven is. Het doel van het nieuwe bestemmingsplan is onder meer een goede ruimtelijke en functionele verbinding te creëren tussen het Stationsgebied en het centrum voor voetgangers en fietsers. Het gebied moet worden getransformeerd tot een aangename plek voor ontmoeting en verblijf, sociaal veilig en met een beter vestigingsklimaat voor bedrijven dan nu. De identiteit van Hilversum (media, stedenbouw/ architectuur, groen) wordt zichtbaar gemaakt om een aangenaam welkom in de Mediastad te realiseren.

Nieuwbouw Koninginneweg-oost

De bestaande bebouwing aan de oostzijde van de Koninginneweg wordt vervangen door integrale nieuwbouw: appartementen met in de plinten diverse functies. Het gaat om algehele transformatie van dit gebied, inclusief verbreding van de openbare ruimte van de Koninginneweg zelf. Daaruit volgt dat het bestemmingsplan, en dus ook de bestemmingsregeling, zorgvuldig wordt toegesneden op de beleidskaders.

Analyses

De analyses van relevante beleidsstukken en van de ontwikkeling van het voorzieningenaanbod in Hilversum bieden de basis voor de beoordeling of de bestemmingsregeling voldoet aan de criteria van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid, evenredigheid).

ACTUELE STAND VAN ZAKEN

De actuele stand van zaken is weergegeven in paragraaf 1.3. Op basis van de huidige inzichten blijkt het niet mogelijk te zijn vast te houden aan het geheel uitsluiten van de horecafunctie in de strook aan de Koninginneweg. Uit de overwegingen in de genoemde paragraaf blijkt evenwel dat de maatregel gericht op een zo vergaand mogelijke beperking van horeca in de strook altijd nog noodzakelijk is. Voor detailhandel blijft de volledige redactie van vestigingsmogelijkheden ter plaatse gehandhaafd.

DIENSTENRICHTLIJN

Artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn

Economische activiteiten, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, worden aangemerkt als dienst. Hierop is de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing, en dus ook op kantoren, horeca en detailhandel (inclusief supermarkten). Dit betekent dat alle eisen en vergunningstelsels moeten voldoen aan de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk III Dienstenrichtlijn). De Dienstenrichtlijn beoogt vrijheid van vestiging van bijvoorbeeld winkels, zonder dat hieraan beperkingen worden gesteld, tenzij hiervoor een ruimtelijke motivering kan worden gegeven.

Als wel beperkingen worden gesteld, dan moeten die voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a. het **verbod van discriminatie**. De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;

- b. de **voorwaarde van noodzakelijkheid**. De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- c. de **voorwaarde van evenredigheid**. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

In bestemmingsplannen is het discriminatieverbod niet aan de orde. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het discriminatieverbod (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn).

Conclusies toetsing aan de Dienstenrichtlijn

Op basis van analyse van het beleidskader en analyse van de ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod in Hilversum is, rekening houden met de actuele stand van zaken, het volgende geconcludeerd ten aanzien van het voldoen aan artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a. In bestemmingsplannen is het **discriminatieverbod** niet aan de orde. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het discriminatieverbod (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn).
- b. Met het uitsluiten van detailhandel en het beperken van horeca tot één vestiging wordt voldaan aan de **voorwaarde van noodzakelijkheid** (artikel 15, lid 3 onder b Dienstenrichtlijn), omdat de eisen zijn gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van algemeen belang.
 - Het voorzieningenaanbod van Hilversum staat onder druk. De nabije ligging van Utrecht en Amersfoort is merkbaar. Eens te meer is duidelijk dat functies op de juiste locaties moeten worden gesitueerd en geconcentreerd.
 - Om ook de kracht van de mediastad te behouden en zo mogelijk te versterken en te vernieuwen, is er ruimte nodig. Ook een zo sterk mogelijke combinatie van functies in en gelieerd aan de creatieve sector is van groot belang. Nu sterk wordt ingezet op algehele transformatie van de oostzijde van de Koninginneweg kan op zo krachtig mogelijke wijze invulling worden gegeven aan het beleid en de visies ten aanzien van het voorzieningenaanbod.
 - Hiermee wordt invulling gegeven aan de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van Hilversum als stad en daarmee de bescherming van het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.
- c. De maatregel ter plaatse van Koninginneweg-oost in de vorm van het uitsluiten van detailhandel en het beperken van horeca tot één vestiging zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, gaat niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen worden bereikt. Daarmee wordt voldaan aan het **evenredigheids criterium** uit artikel 15, derde lid, onder c van de Dienstenrichtlijn.
 - De maatregel wordt opgenomen in de bestemmingsregeling en zijn daarmee geschikt en effectief om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Die doelstellingen zijn met name gericht op het concentreren van detailhandel en horeca in daarvoor aangewezen gebieden, zodat die gebieden en daarmee het voorzieningenaanbod in Hilversum als geheel te versterken. De actuele stand van zaken noopt weliswaar tot nuancering van het algeheel uitsluiten van horeca; de beperking tot één horecavestiging aan de Koninginneweg-oost levert altijd nog een zinvolle bijdrage een aan het bereiken van de doelstellingen van het beleid.
 - Deze maatregel wordt coherent en systematisch toegepast, aangezien in transformatieprojecten en daarvoor opgestelde bestemmingsplannen detailhandel en horeca zo vergaand mogelijk worden gesaneerd.
 - De maatregel om detailhandel uit te sluiten gaat niet verder dan nodig is. Het geheel uitsluiten van horeca zou om twee redenen te vergaand zijn.
 - Het blijkt dat er goede afspraken zijn te maken, die ook worden nagekomen, met de coffeeshop om een goede inpassing in het project te waarborgen.
 - Om alle gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied te kunnen halen is de oorspronkelijke uitsluiting van horeca in dit nieuwbouwproject genuanceerd en omgezet in de toelaatbaarheid van één horecavestiging in de vorm van een coffeeshop. Voor het algeheel uitsluiten van horeca ontbreken de middelen, zonder dat het ten koste zou gaan van andere gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied. Dit is gebleken uit de actuele stand van zaken.

Het algeheel uitsluiten van horeca zou veel verder gaan dan nodig is. Vandaar dat de maatwerkoplossing waarin wordt voorzien in één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop, een maatregel is die gegeven de omstandigheden niet verder gaat dan nodig is.

- Voor Koninginneweg-oost is in het bijzonder van belang dat het hier om een transformatie gaat inclusief herprofilering van de Koninginneweg. Juist zo'n situatie is het nodig om ten aanzien van functies invulling te geven aan actueel beleid en het afstemmen van functies op de specifieke locaties Stationsplein en Koninginneweg-oost. Dit laat onverlet dat uit nadere uitwerking van de planvorming blijkt dat één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop aan de Koninginneweg-oost wel inpasbaar is. Ook de marktverkenning wijst uit dat een specifiek pakket van functies nodig is zodanig dat in dit deel van het plangebied detailhandel geheel wordt uitgesloten en horeca grotendeels. De maatregel levert immers altijd nog een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen. In het transformatieproject is het nog steeds mogelijk, gelet op de doelstellingen van Hilversum als media-stad, ruimte te bieden voor enkele andere functies, gelieerd en ondersteunend aan de mediasector alsmede voor één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop. Alternatieve maatregelen om het gewenste effect van de maatregel die nu in het bestemmingsplan wordt opgenomen, in de vorm van het geheel reduceren van de plancapaciteit voor detailhandel en het vergaand reduceren van horeca, zijn niet aan de orde.

De bestemmingsregeling inclusief de voorgestelde maatregel voldoet aan de criteria uit het artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.

INHOUD

Samenvatting	3
1. Bestemmingsplan Stationsgebied	7
1.1 Nieuw bestemmingsplan Stationsgebied	7
1.2 Dienstenrichtlijn	8
1.3 Actuele stand van zaken	9
1.4 Leeswijzer	11
2. Analyse beleidskaders	12
2.1 Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020	12
2.2 Gooi en Vechtstreek regionale detailhandelsvisie (2019)	12
2.3 Detailhandelskader 2017: een gezond toekomstperspectief voor de Hilversumse detailhandel	13
2.4 Horecakader 2017: Gezellig en Gastvrij: Horeca maakt Hilversum!	14
2.5 Beleidsnotitie voor coffeeshops binnen de gemeente Hilversum 2022	15
2.6 Mediavisie 2016-2019	15
2.7 Van app tot Z@pp; Nota creatieve sector 2011	16
2.8 Integraal Huisvestingsplan (IHP) Onderwijs 2020	17
2.9 Plan- en besluitvorming Stationsgebied	18
3. Analyse voorzieningenaanbod Hilversum	20
3.1 Aanbodanalyse	20
3.2 Historische ontwikkeling	21
3.3 Leegstand	23
3.4 Conclusies analyse voorzieningenaanbod Hilversum	25
4. Toetsing aan dienstenrichtlijn	26
4.1 De Dienstenrichtlijn	26
4.2 Discriminatieverbod	27
4.3 Noodzakelijkheid	27
4.4 Evenredigheid	29
4.5 Conclusies toetsing aan de Dienstenrichtlijn	33
Bijlage 1 PLANGESCHIEDENIS STATIONSGBIED HILVERSUM	35

1. BESTEMMINGSPLAN STATIONSGBIED

1.1 Nieuw bestemmingsplan Stationsgebied

BESTEMMINGSPLAN STATIONSGBIED 2020

De gemeente Hilversum werkt aan de transformatie van het stationsgebied. Om vernieuwing mogelijk te maken is het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020' vastgesteld op 7 oktober 2020.

- Het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" maakt de transformatie van het stationsgebied in Hilversum mogelijk en was erop gericht om de omgeving van het station een aantrekkelijker uitstraling te geven en meer deel te laten uitmaken van het centrum. Hiervoor wordt onder meer de verkeerscirculatie gewijzigd door het aanpassen van de zogenoemde centrumring.
- Tegen de vaststelling van dit bestemmingsplan is beroep ingesteld door onder meer Coffeeshop De Kikker. Volgens de appellant zouden de regels van het bestemmingsplan en de beleidsregels die betrekking hebben op coffeeshops, in strijd zijn met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Met name zouden regels niet voldoen aan de in die bepaling opgenomen voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.

De Afdeling constateerde dat noch het vaststellingsbesluit van het besluit van 7 oktober 2020 noch de plantoelichting met de bijbehorende bijlagen een motivering van de toets aan de Dienstenrichtlijn bevat. Ook in de motivering van het verweerschrift en gegeven tijdens de zitting ontbreekt een analyse met specifieke gegevens die nodig is voor de onderbouwing. Onder meer als gevolg hiervan heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het bestemmingsplan vernietigd, omdat ontoereikend is gemotiveerd waarom het in de planregels gemaakte onderscheid in dienstenactiviteiten in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn (ABRvS, 2 februari 2022; ECLI:NL:RVS:2022:326).

Rekening houdend met deze uitspraak wordt een nieuw bestemmingsplan voorbereid.

OPZET NIEUW BESTEMMINGSPLAN STATIONSGBIED

De gemeente wil van het Stationsgebied een welkome, media-aantrekkelijke en groene entree van Hilversum maken, waar de reiziger zijn weg goed kan vinden en waar het aangenaam toeven is. Het huidige gebrek aan oriëntatie, de betonnen kille uitstraling, het gebrek aan fiets- parkeerplekken op korte afstand van het station, de bereikbaarheid en doorstroming voor gemotoriseerd verkeer rondom het station zijn al jaren een ergernis voor velen en dient te worden verbeterd.

Het doel van het nieuwe bestemmingsplan is:

- een goede ruimtelijke en functionele verbinding te creëren tussen het Stationsgebied en het centrum voor voetgangers en fietsers;
- de centrumring via de Koninginneweg om het Marktplaatsje heen te leggen, waardoor herontwikkeling van het gebied tussen de Koninginneweg-oost en het spoor noodzakelijk is;
- het gebied te transformeren tot een aangename plek voor ontmoeting en verblijf, sociaal veilig en met een beter vestigingsklimaat voor bedrijven dan nu;
- de bereikbaarheid van het centrum en het station te verbeteren door doorstroming op de centrumring te versoepelen;
- de fietsen in (ondergrondse) stallingen te laten parkeren;
- het Oosterspoorplein te betrekken bij de kwalitatieve verbetering van het Stationsgebied (N.B. het Oosterspoorplein is geen onderdeel van voorliggend bestemmingsplan, maar zal deel uitmaken van de toekomstige gewenste planvorming in kader van 'Entree Oost' (Gebiedsagenda 1221) en het onderzoek 'Oost – Centrum verbinding Stationsgebied');
- duurzaamheid een integraal onderdeel te laten zijn van het Stationsgebied;
- de identiteit van Hilversum (media, stedenbouw/ architectuur, groen) zichtbaar te maken;
- een aangenaam welkom in de Mediastad te realiseren.

BESTEMMINGSREGELING KONINGINNEWEG-OOST

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak had specifiek betrekking op de bestemmingsregeling voor de Koninginneweg. De vastgestelde bestemmingsregeling zag er als volgt uit.

Artikel 3 Centrum - Koninginneweg

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - Koninginneweg' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. kantoren;
 - b. dienstverlening;
 - c. ondernemingen in de creatieve sector;
 - d. multimediabedrijven;
 - e. bedrijven behorende tot en met categorie 2 zoals genoemd in Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van bedrijfsactiviteiten met de SBI-2008 code 016, 451, 452, 454, 45205, 473, 46499, 493, 5221, 7711 en 96012;
 - f. maatschappelijke activiteiten;
 - g. wonen, al dan niet in combinatie met de uitoefening van aan-huis-verbonden beroeps- of
 - h. bedrijfsmatige activiteit;
 - i. entertainment en cultuur;
 - j. parkeervoorzieningen (boven- en ondergronds, gebouwd en ongebouwd), ter plaatse van de
 - k. functieaanduiding 'parkeergarage' een gebouwde parkeervoorziening;
- en tevens voor:
- l. een ontsluiting, inclusief groen- en speelvoorzieningen, ter plaatse van de functieaanduiding
 - m. 'infrastructuur',
 - n. verkeersdoeleinden,
- met de daarbij behorende voorzieningen.

Artikel 4 Centrum - Stationsplein

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - Stationsplein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. detailhandel;
 - b. dienstverlening;
 - c. een hotel, inclusief bijbehorende horeca, congres- en vergaderruimten;
 - d. horecabedrijven;
 - e. kantoren;
 - f. ondernemingen in de creatieve sector;
 - g. multimediabedrijven;
 - h. bedrijven behorende tot ten hoogste categorie 2 zoals genoemd in Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van bedrijfsactiviteiten met de SBI-2008 code 016, 451, 452, 454, 45205, 473, 46499, 493, 5221, 7711 en 96012;
 - i. maatschappelijke functies;
 - j. wonen, al dan niet in combinatie met de uitoefening van aan-huis-verbonden beroeps- of
 - k. bedrijfsmatige activiteit;
 - l. entertainment en cultuur;
- en tevens voor:
- m. verkeersdoeleinden;
 - n. (ondergrondse) parkeervoorzieningen, inclusief commerciële voorzieningen;
 - o. evenementen,
 - p. stationsfuncties,
- met de daarbij behorende voorzieningen.

Figuur 1.1 Fragmenten bestemmingsregeling Stationsgebied

NIEUWBOUW KONINGINNEWEG

De bestaande bebouwing aan de oostzijde van de Koninginneweg wordt vervangen door integrale nieuwbouw: appartementen met in de plinten diverse functies. Het gaat om algehele transformatie van dit gebied, inclusief verbreding van de openbare ruimte van de Koninginneweg zelf. Daaruit volgt dat het bestemmingsplan en dus ook de bestemmingsregeling zorgvuldig wordt toegesneden op het beleid op grond van het Detailhandelskader en Horecakader. Transformatie maakt het met name mogelijk en gewenst de nieuwe functies aan te laten sluiten op deze beleidskaders. In dat opzicht zal het nieuwe bestemmingsplan afwijken van omliggende bestemmingsplanregelingen, die vooral zijn gericht op het bevestigen van de bestaande situatie en gebaseerd zijn op oudere beleidskaders.

1.2 Dienstenrichtlijn

Economische activiteiten, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, worden aangemerkt als dienst. Hierop is de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing. Kantoren, horeca en detailhandel (inclusief supermarkten) zijn volgens deze definitie diensten. Dit betekent dat alle eisen en vergunningstelsels moeten voldoen aan de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk III Dienstenrichtlijn). De Dienstenrichtlijn beoogt vrijheid van vestiging van bijvoorbeeld winkels, zonder dat hieraan beperkingen worden gesteld, tenzij hiervoor een ruimtelijke motivering kan worden gegeven.

In de bestemmingsregeling worden diverse vormen van een dienst toegestaan, zoals cultuur, entertainment en kantoren, en ook enkele vormen niet, zoals detailhandel en horeca. Uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed volgt dat dit diensten zijn. Het betekent dat het niet toestaan van enkele vormen van een dienst als 'eis' moet worden beschouwd en aan de criteria in artikel 15 Dienstenrichtlijn moet voldoen. Daarbij is bepalend dat enkele functies niet worden toegestaan en is niet direct bepalend of het vorige bestemmingsplan die functies wel of niet toestond.

Als beperkingen kunnen worden onderbouwd, dan voldoen die beperkingen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a. **het verbod van discriminatie.** De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;

- b. **de voorwaarde van noodzakelijkheid**. De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- c. **de voorwaarde van evenredigheid**. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

In bestemmingsplannen is het **discriminatieverbod** niet aan de orde, omdat in regelingen geen onderscheid wordt gemaakt naar land van herkomst van de dienstenverrichter. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het **discriminatieverbod** (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn).

De onderbouwing voor beperkingen richt zich als eerste op het **noodzakelijkheids criterium** (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn). In dat geval moeten dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de beoogde vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Tot de dwingende redenen van algemeen belang behoren met name de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.

Vervolgens moet een bepaling de **evenredigheidstoets** doorstaan: de beperking moet geschikt en effectief zijn, coherent en systematisch worden toegepast en niet met minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn).

Een onderbouwing met deze ingrediënten kan het stellen van eisen en het opzetten van vergunningstelsels, zoals een bestemmingsplan met vestigingsbeperkingen of uitsluiting hiervan voor detailhandel of horeca, rechtvaardigen.

1.3 Actuele stand van zaken

Bij het opstellen van deze notitie (14 juli 2022) is ervan uitgegaan dat de bedrijfsactiviteiten ter plaatse zouden worden beëindigd. Inmiddels is gebleken dat dit uitgangspunt moet worden verlaten.

Er is geen alternatieve locatie voor De Kikker beschikbaar

- De gemeente Hilversum heeft geen alternatieve locatie in het bestaand stedelijk gebied in eigendom, die geschikt is voor verplaatsing van De Kikker.
- Een locatie op de rand van het stedelijk gebied en landelijk gebied is ongewenst. Dan wordt uitgekomen op een solitair gelegen locatie. Dat is bezwaarlijk in verband met het ontbreken van toereikend toezicht en handhaving van de openbare orde. De benodigde middelen voor specifiek toezicht en handhaving ontbreken bij de hiervoor verantwoordelijke diensten.

De gemeente Hilversum heeft onvoldoende financiële middelen voor verwerving van de locatie

- Doordat geen alternatieve locatie beschikbaar is, is onderzocht of aankoop van de locatie door de gemeente mogelijk is zodanig dat de bedrijfsvoering geheel wordt beëindigd. Dit zou desnoods via onteigening kunnen worden gerealiseerd.
- Uit onderzoek is gebleken dat de hiervoor benodigde financiële middelen ontbreken, zonder dat dit het ten koste zou gaan van andere gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied.

Behoud van De Kikker binnen het plangebied

- Op basis van het hiervoor genoemde onderzoek naar alternatieve locaties en naar verwerving van de huidige locatie met bedrijfsbeëindiging, resulteert in de conclusie dat De Kikker binnen het plangebied wordt gehandhaafd.
- De actuele stand van zaken is dat inpassing van De Kikker in de planontwikkeling voor de nieuwbouw in deze strook noodzakelijk is.
- Uit nader onderzoek is gebleken dat het oorspronkelijke beleidsuitgangspunt gericht op het verminderen van het aantal coffeeshops van acht naar zeven is verlaten bij het vaststellen van de 'Beleidsregel voor coffeeshops binnen de gemeente Hilversum 2022' op 6 september 2022. Hierbij is onder meer het volgende overwogen.

- 1. Inleiding

De gemeente Hilversum telt in 2022 afgerond 92.000 inwoners en in Hilversum zijn acht coffeeshops gevestigd. De Hilversumse coffeeshops hebben veelal een vaste klantenkring, die vooral voorzien in de lokale en regionale vraag. Zij zorgen voor een veilige en beschermde omgeving waar men cannabis of hasj kan aanschaffen en waar tevens voldoende voorlichting over de producten wordt gegeven. In Hilversum zijn geen grote commerciële coffeeshops en van (internationale) toeristische aantrekkingskracht is momenteel geen sprake. Sinds 2015 hebben alle coffeeshophouders het Keurmerk voor Hilversumse Coffeeshops. Het Keurmerk voor Hilversumse coffeeshops is in 2022 geëvalueerd en vervolgens is het keurmerk ook in 2022 geactualiseerd. Alle coffeeshops in Hilversum nemen deel aan het keurmerk.

- 1. Inleiding

In Hilversum zijn de coffeeshops geconcentreerd in het centrum en zijn klein en beheersbaar. In Hilversum zijn geen gevallen bekend van coffeeshops die zich niet houden aan de regel dat zij geen 2 jongeren onder de achttien toelaten. Daarnaast wordt nauwelijks overlast geconstateerd, ook niet van bezoekers afkomstig uit het buitenland. In de directe omgeving is één coffeeshop in Bussum, één coffeeshop in De Bilt en één coffeeshop in Soest. Verder zijn in de regio Gooi en Vechtstreek geen coffeeshops. Veel consumenten uit de regio zijn aangewezen op de Hilversumse coffeeshops. Dit heeft echter nog niet geleid tot grote overlast.

- 5. Handhavingsafspraken

Handhaving van de Opiumwet vereist een gezamenlijke inzet van gemeente, OM en politie. Vanuit verschillende invalshoeken wordt opgetreden tegen de neveneffecten van de aanwezigheid van coffeeshops. Bestuurlijke en strafrechtelijke autoriteiten kunnen elkaar aanvullen en versterken.

- 6. Handhaving

De gemeente en de politie zien gezamenlijk toe op de naleving AHOJG-criteria en de aanvullende en onderscheidende eisen van het Keurmerk voor Hilversumse Coffeeshops. De gemeente houdt toezicht op de naleving van deze criteria en de aanvullende en onderscheidende eisen. Daarnaast controleert de gemeente of coffeeshops voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Bij overtredingen kan de gemeente bestuursrechtelijk handhaven, niet alleen op vergunningsvoorwaarden en het keurmerk maar ook op de Opiumwet. De politie is verantwoordelijk voor het toezicht op de Opiumwet.

- Centraal in de overwegingen staat dat het goed mogelijk is met de coffeeshops adequate afspraken te maken over het voorkomen van nadelige effecten voor de omgeving. Tevens blijkt dat die afspraken door de betreffende coffeeshops goed worden nageleefd. Dat de acht coffeeshops geconcentreerd zijn in één en hetzelfde gebied, waar dezelfde teams van diensten toezicht en handhaving voor verzorgen, zorgt ervoor dat behoud van de coffeeshop in de huidige omgeving betere uitgangspunten biedt voor het voorkomen van overlast, dan bijvoorbeeld een locatie buiten dit gebied.

Inpassing van De Kikker in de nieuwe ontwikkelingen in het plangebied blijkt op basis van nader onderzoek goed mogelijk en ook gewenst. Daaruit volgt dat de coffeeshop, zijnde een horecavoorziening van een lichte categorie, inpasbaar is

Toetsing van de maatregel aan de Dienstenrichtlijn

Een maatregel in een bestemmingsplan gericht op beperking van een dienst, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. In het bijzonder geldt dit voor het noodzakelijkheids criterium en het evenredigheids criterium zoals opgenomen in artikel 15, derde lid onder b en c van de Dienstenrichtlijn. Eerder is al geconstateerd dat de maatregel voldoet aan het non-discriminatie criterium in artikel 15, derde lid onder a van de Dienstenrichtlijn.

Toetsing aan de Dienstenrichtlijn is bedoeld om te beoordelen of de maatregel voldoet aan de genoemde criteria. Het is niet zo dat uit die toetsing volgt dat de meest vergaande beperking als maatregel zonder meer moet worden opgelegd. De actuele stand van zaken dwingt de planwetgever ertoe om alsnog rekening te houden met inpassing van een horecavoorziening in de nieuwbouw. In het vast te stellen bestemmingsplan zal de mogelijkheid worden opgenomen voor vestiging van een horecavoorziening in het noordelijk deel van het plangebied.



Het uitsluiten van detailhandel en het slechts beperkt toestaan van horeca, in verband met de wens voor inpassing van de coffeeshop, in de strook langs de Koninginneweg-oost levert altijd nog een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de gestelde doelen en deze maatregel gaat niet verder dan nodig is.¹

Gelet op het voorgaande is de toetsing aan de Dienstenrichtlijn zoals gerapporteerd in de notitie van 14 juli 2022, geactualiseerd.

1.4 Leeswijzer

In voorliggende rapportage wordt in hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van relevante beleidsstukken, in hoofdstuk 3 een analyse van de ontwikkeling van het voorzieningenaanbod in Hilversum en in hoofdstuk 4 wordt de bestemmingsregeling getoetst aan de criteria van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid, evenredigheid).



¹ ECLI:NL:RVS:2019:965; Decathlon Den Haag

2. ANALYSE BELEIDSKADERS

De analyse van beleidskaders vormt de basis voor het beoordelen of de voorgestelde bestemmingsregeling voldoet aan het noodzakelijkheids criterium van de Dienstenrichtlijn. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de relevante beleidskaders met de ambities en doelen van de provincie Noord-Holland, de regio Gooi en Vechtstreek en gemeente Hilversum ten aanzien van diverse functies.

2.1 Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020

De provincie wil ruimte blijven bieden aan de verdere ontwikkeling van detailhandel, om ook op langere termijn een vitale, dynamische en concurrerende structuur te huisvesten. Hierbij wordt detailhandel niet alleen gezien als ruimtevragende sector, maar ook het economisch en maatschappelijk belang wordt gezien. De missie van de provincie is 'het versterken van de detailhandelsstructuur in Noord-Holland'. Daarbij behoren de volgende zes beleidsdoelen:

- Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden;
- Voorkómen van extra leegstand;
- Internet-afhaalpunten bij voorkeur situeren in bestaande winkelcentra;
- Een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur, ruimte geven aan kwaliteit;
- Primaire detailhandel bereikbaar op een aanvaardbare afstand;
- Detailhandel die bijdraagt aan aantrekkelijke binnensteden.

Door de provincie Noord-Holland zijn Regionale Advies Commissies (RAC) Detailhandel ingesteld. Deze commissies stemmen grote detailhandelsontwikkelingen regionaal af. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen en uitbreidingsplannen vanaf 1.500 m² wvo dienen aan de commissie te worden voorgelegd.

2.2 Gooi en Vechtstreek regionale detailhandelsvisie (2019)

AMBITIES

Voor de detailhandelsstructuur van de regio Gooi en Vechtstreek zijn de volgende ambities geformuleerd:

1. **Duurzame structuur en ruimtegebruik.** De winkelgebieden moeten passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster. Indien het winkelgebied te groot of te klein is voor deze functie, is optimalisering passend. Dit kan zijn in de vorm van concentratie en transformatie van een cluster, of door een beperkte toevoeging van meters. Een winkelgebied functioneert het beste met aaneengesloten voorzieningen en een beperkte leegstand.
2. **Clusteren.** Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties. In nieuwe woongebieden met voldoende draagvlak worden gelijksoortige voorzieningen zoveel als mogelijk geclusterd.
3. **Kwalitatieve versterking.** De versterking van de bestaande, perspectiefrijke delen van de structuur staat boven het mogelijk maken van ontwikkelingen op nieuwe locaties.
4. **Vitaliteit en leefbaarheid.** Optimale (dagelijkse) verzorging voor alle inwoners van de Gooi en Vechtstreek, waarbij met name de dagelijkse voorzieningen voor de kleine kernen in de toekomst geborgd wordt. De vergrijzing maakt bewoners minder mobiel, waardoor de dagelijkse voorzieningen zo nabij mogelijk moeten zijn. Naast een plek voor boodschappen vormt het ook een ontmoetingsplek. De opgave is om vitale en leefbare dorpen in stand te houden of te creëren.
5. **Dynamiek.** Het bieden van ruimte voor dynamiek in de compacter wordende centrumgebieden met een regionale of bovenlokale functie. Hier ruimte bieden voor innovatieve ontwikkelingen als pick-up points, pop-up stores, blurring concepts en andere deels niet te voorziene ontwikkelingen. Daarbij is van belang dat deze ontwikkelingen een meerwaarde hebben voor de huidige detailhandelsstructuur en geen afbreuk daaraan doen.

6. **Terughoudend beleid (grote) nieuwe ontwikkelingen.** De ruimte in de regio is schaars. In de centra functioneert het aanbod al niet altijd optimaal. Voor aantrekkelijke centra die ook aangenaam zijn om te verblijven, is het essentieel dat er geen grote uitbreidingen worden toegestaan en dat er ingezet wordt op optimalisatie van het bestaande aanbod. Dit geldt zeker voor de ontwikkelingen buiten de hoofdstructuur.

REGIONAAL BELEID

Met het naleven van de bovenstaande ambitie in beleidsvorming en omgang met plannen zijn er gezonde vraag-aanbod verhoudingen, een goede ruimtelijke ordening en wordt (onnodige) leegstand voorkomen. In de visie wordt benadrukt dat de gemeenten, en niet de regio, het bevoegd gezag zijn als het gaat om detailhandelsbeleid. De regionale visie is gericht op initiatieven met een bovengemeentelijke impact.

Samengevat kent het nieuwe regionale beleid de volgende lijn:

- Initiatieven dienen bij te dragen aan de versterking van de gewenste structuur in de Gooi en Vechtstreek.
- Nieuwe clusters van detailhandel buiten de genoemde hoofdstructuur zijn niet gewenst.
- Initiatieven die voorzien in de realisering of uitbreiding van verspreid (of solitair) gevestigde detailhandel is niet mogelijk.

2.3 Detailhandelskader 2017: een gezond toekomstperspectief voor de Hilversumse detailhandel

DETAILHANDELSTRUCTUUR

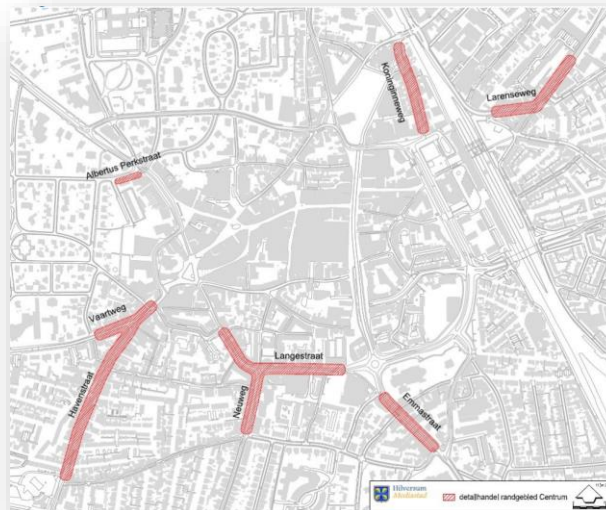
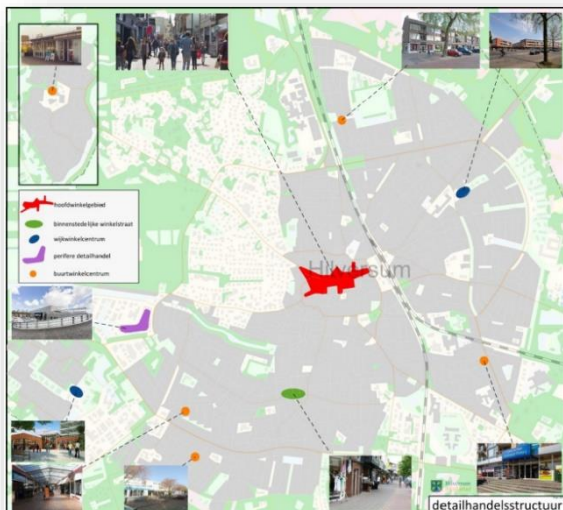
De detailhandelsstructuur van Hilversum is nog steeds goed. De structuur staat wel onder druk, dit valt de zien aan de bovengemiddelde hoeveelheid leegstand. De meeste winkelgebieden in Hilversum functioneren goed, al hebben de kleinere winkelgebieden last van concurrentie van de grotere wijkwinkelgebieden. Wel is in het randgebied van het centrum en het randgebied van de Gijsbrecht sprake van (deels structurele) leegstand.

Op basis van de voorspelde bevolkingsontwikkeling en de ontwikkelingen met betrekking tot internet en de steeds sterker wordende positie van Amsterdam en Utrecht valt geen kwantitatieve uitbreidingsvraag te verwachten in Hilversum, waarschijnlijk zal de vraag naar meters zelfs minder worden. Er blijft binnen het centrum ruimte voor uitbreiding, bedoeld om het centrum als geheel of een deelgebied binnen het centrum hierdoor kwalitatief te versterken. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verplaatsing vanuit het randgebied, om verplaatsing van winkels die nu op slechte locaties zijn gelegen of om een branche/segment dat nu ontbreekt c.q. beperkt aanwezig is.

De huidige detailhandelsstructuur blijft het uitgangspunt. Binnen deze structuur wordt ingezet op sterkere, compactere gebieden. Met de Centrumvisie als basis wordt door ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente fors geïnvesteerd in het centrum. Ambitie is een centrum te realiseren dat aantrekkelijk is voor bezoekers uit Hilversum en daarbuiten, aantrekkelijk voor ondernemers en culturele organisaties en voor bewoners om in te wonen. Een centrum waar Hilversummers zich thuis voelen.

TERUGHOUDENDHEID TOEVOEGEN DETAILHANDEL

Er wordt terughoudend omgegaan met het toevoegen van detailhandel, zeker buiten het compacte centrumgebied (figuur 2.1). Straten in het randgebied, bestaande uit de Koninginneweg, Larenseweg, Neuweg, Emmastraat, Langestraat (vanaf Brinkweg naar Gooiland), Havenstraat, Vaartweg en Albertus Perkstraat hebben veelal weinig perspectief als winkelstraat (figuur 2.1). De dynamiek in het randgebied is fors, leegstand vaak structureel hoog. Dit vraagt om een actieve omgang met transformatie in de vorm van multibestemmingen, aanpassing van de parkeernormen en actieve ombouw van percelen. Komende jaren wordt met extra capaciteit fors ingezet op aanpak van het randgebied.



Figuur 2.1 Detailhandelsstructuur en randgebied centrum Hilversum

2.4 Horecakader 2017: Gezellig en Gastvrij: Horeca maakt Hilversum!

BETEKENIS VAN HORECA

Horeca vormt een steeds belangrijkere reden om een stad en in het bijzonder het centrum en andere winkelgebieden te bezoeken. Waar mensen vroeger vooral voor het winkelen kwamen, speelt de beleving die horeca biedt tegenwoordig een belangrijke rol. Hiermee is het economisch belang van aantrekkelijke horeca groot.

Hilversum werkt hard aan een centrum dat meer mensen aantrekt, die het centrum meer waarderen, vaker terugkomen, langer verblijven en meer uitgeven. Horeca speelt hierin een belangrijke rol. Ook voor De Gijsbrecht, in buurten, op Media Park en Arenapark is horeca belangrijk. Hilversum heeft daarnaast de ambitie om als sterke centrumgemeente te functioneren voor de regio Gooi & Vechtstreek. Dat lukt op dit moment nog onvoldoende. Bezoekers vanuit de regio en daarbuiten willen we meer dan tot nu toe gastvrij ontvangen. Dat vraagt een goede samenwerking in het centrum.

HERKENBAARHEID VAN HORECA

Om deze ambitie te realiseren moet de horeca (potentiële) bezoekers meer gaan bieden. Het onderscheidend vermogen van de horeca moet worden vergroot. Daarbij is herkenbaarheid van de horeca (waar kan ik als bezoeker wat vinden?) van belang, net als de juiste ondernemer op de juiste plaats (waar voegt een onderneming het meeste toe?) en profilering (weet de horeca alle doelgroepen te bereiken?).

De gemeente draagt bij aan de herkenbaarheid van de horeca door deze vooral in het centrum te faciliteren. Hier speelt de horeca een belangrijke rol als onderdeel van een aantrekkelijk centrum. Buiten het centrum wordt (al jaren) terughoudend omgegaan met het toevoegen van horeca. Het concentreren van horeca in gebieden in het centrum werkt en blijft het uitgangspunt. Binnen het centrum wordt ingezet op twee horecaconcentratiegebieden. Het gaat om het uitgaansgebied Groest en omgeving en de restaurant/winkelzone.

Een compacter gebied draagt bij aan de herkenbaarheid en daarmee het functioneren van de horecasector als geheel. Door een deel van de Havenstraat en een deel van de Langestraat als onderdeel van de restaurant/winkelzone te laten vervallen, ontstaat op termijn een betere clustering van horeca en een beter functionerende horecasector.

De delen, die het dichtste bij het centrum liggen, hebben door hun ligging het meeste perspectief op het vlak van horeca (en mogelijk winkels) en blijven daardoor onderdeel van de restaurant/winkelzone.

HORECA BUITEN CONCENTRATIEGEBIEDEN

Horecabedrijven die buiten het horecaconcentratiegebied komen te liggen kunnen hier gevestigd blijven. Door het instellen van een maximumstelsel (huidige aantal is het maximum dat zich in dit gebied kan vestigen) behouden de bestaande horecazaken hun rechten en is bedrijfsoverdracht net als nu mogelijk. Voor toevoeging van horecazaken is in de toekomst geen mogelijkheid meer.

STATIONSGBIED

In het Stationsgebied staat nog veel te gebeuren. Zo ligt er een visie voor het stationsgebied, waardoor de entree richting centrum (Leeuwenstraat) mooier en duidelijker wordt. Langs de route station – centrum ontstaat op het Stationsplein ruimte voor ‘snelle’ horeca en detailhandel. Horeca waar je dus snel iets te eten of drinken kunt halen, terwijl je aan het wachten bent op de trein of bus, of onderweg bent richting het centrum van Hilversum.

KONINGINNEWEG

De Koninginneweg maakt geen deel uit van de twee concentratiegebieden.

2.5 Beleidsnotitie voor coffeeshops binnen de gemeente Hilversum 2022

COFFEESHOPS IN HILVERSUM

De verstrekking van softdrugs in Hilversum beperkt zich tot de gedoogde coffeeshops. De overige horeca-inrichtingen blijven drugsvrij. Onder coffeeshop wordt in Hilversum verstaan: een alcoholvrije horecagelegenheid waar handel en gebruik van softdrugs plaatsvindt.

AANTAL GEDOOGDE COFFEESHOPS

Het aantal gedoogde coffeeshops is beperkt tot de acht bestaande coffeeshops. Coffeeshop De Kikker, Koninginneweg 109, is één van de acht gedoogde coffeeshops. In de besluitvorming voor het gedogen van de bestaande coffeeshops is overwogen dat het goed mogelijk is met de betreffende coffeeshophouders adequate afspraken te maken gericht op het voorkomen van overlast voor de omgeving. Aanvullend is de constatering dat die afspraken ook goed worden nagekomen, zodat er nauwelijks overlast is van coffeeshops. Hierop is in paragraaf 1.3 uitvoerig ingegaan.

2.6 Mediavisie 2016-2019

CREATIEVE SECTOR IN HILVERSUM

De creatieve sector is een van de meest dynamische sectoren van Nederland: een groeibriljant die zich razendsnel ontwikkelt en zich uitstrekt van design, mode, kunst en cultuur tot ICT, architectuur en media. Hilversum Mediastad is een sterk merk, al bijna een eeuw. De economische en innovatieve kracht vasthouden vraagt om een stevige inspanning, waarin opvallend genoeg de rol van de lokale overheid aan belang toeneemt: als verbinder, als aanjager van nieuwe ontwikkelingen, als spokesman naar buiten voor het gemeenschappelijke belang. De stad zal aantrekkingskracht moeten uitoefenen op bedrijven en bezoekers.

MEDIASTAD VAN DE TOEKOMST

De visie voor de Mediastad van de toekomst is een stad met een levendig en innovatief creatief klimaat. Een stad die aantrekt, waar mensen zowel willen werken als wonen en verblijven. Waar mensen elkaar makkelijk ontmoeten op inspirerende plekken in de stad. De wereld achter de schermen, de studio's en de decors, de presentatoren en vakmensen: het heeft een grote aantrekkingskracht op bezoekers. De gemeente wil hen graag naar de stad trekken: niet alleen naar het

Media Park, maar ook het centrum in. Vandaar dat het bestemmingsplan inzet op het bieden van nieuwvestiging van onder meer cultuur en entertainment, dat deels aan de mediafunctie van Hilversum is gelieerd.

2.7 Van app tot Z@pp; Nota creatieve sector 2011

BELEID

Beleid voor versterking van de creatieve sector vraagt om een bredere benadering, die niet alleen tegemoetkomt aan de behoeften vanuit het mediabedrijfsleven maar ook vanuit bedrijven in de creatieve zakelijke dienstverlening, de kunsten, het cultureel erfgoed en de entertainmentsector. Vanuit het economisch perspectief richt beleid voor de creatieve sector zich op verbetering van het vestigings- en ontwikkelingsklimaat voor creatieve ondernemers. Hilversum en de regio herbergen een schat aan human capital, creatieve bedrijvigheid en creatief talent. De rol van de overheid is om deze elementen te verbinden en te faciliteren en (soms financieel) te ondersteunen in hun ontwikkeling waar dat nodig is.

HILVERSUMSE CREATIEVE CLUSTERS

Clusters zijn meer dan een losse verzameling bedrijven maar kenmerken zich juist door samenwerking tussen bedrijven (ook in de vorm van opdrachtgever/opdrachtnemer-relaties) en door samenwerking tussen door bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Er worden drie clusters onderscheiden:

- Het cluster rond omroepen
In Hilversum is van het cluster rond omroepen sprake tussen bedrijven in de mediasector, die vaak als opdrachtgever en opdrachtnemer ten opzichte van elkaar staan (de keten van omroepen, tv-producenten, digitale productie bureaus, facilitaire bedrijven, distributiebedrijven). Het cluster rond de omroepen en TV- en radioproductie bestaat momenteel vooral uit bedrijven en organisaties. Ondanks dat Hilversum het hart van de RTV-productie is (en uitbreidend met nieuwe media), zijn er geen grote RTV-opleidingen en is er nog geen kenniscentrum dat zich opwerpt als brug tussen fundamenteel onderzoek naar audiovisuele (productie- en distributie) technologieën en de toepassing ervan.
- Het cluster rond entertainment
Er is een breed en diep cluster in met name muziek ontstaan, maar dit verandert sterk. Alle elementen die een cluster nodig heeft (muziek maken, opnemen, produceren, uitgeven) en de hiervoor benodigde kennis (bv techniek, management, financiering) zijn in Hilversum aanwezig. Hierin spelen de faculteit Kunst, Media en Technologie (Hogeschool voor de Kunsten Utrecht) maar ook het ROC van Amsterdam een belangrijke rol. Beide opleidingen hebben een omvangrijk curriculum op het gebied van muziekcreatie, -technologie en -productie. Ook de aanwezigheid en snelle groei van gamebedrijven duidt op een gunstige voedingsbodem voor entertainmentbedrijven.
- Het cluster rond digitale creatieve zakelijke dienstverlening
De productie van maatwerksoftware (bv games, online marketingcampagnes maar ook beeldsoftware voor toepassingen in zorg en onderzoek) groeit in Hilversum. De aanwezigheid van de faculteit Kunst, Media en Technologie (Hogeschool voor de Kunsten Utrecht) draagt hier sterk aan bij, niet alleen door haar onderwijsprogramma (de faculteit wordt in de sector beschouwd als de beste Nederlandse opleiding) maar ook door haar onderzoeksactiviteiten. De verwachting is dat deze sector zal blijven groeien: de vraag vanuit de mediasector zal (door bv toenemende crossmediale formats voor tv-programma's) toenemen, terwijl daarnaast ook andere sectoren meer en meer gebruik gaan maken van maatwerksoftware. Het is een groeiend onderdeel van het pakket aan ICT- en communicatiediensten dat als 'enabling technologies' door andere sectoren (zorg, onderwijs, logistiek, onderzoeksinstellingen) wordt ingekocht.

ONTWIKKELINGEN IN EN INSPANNINGEN VOOR DE CLUSTERS EN SECTOR

Bedrijfshuisvesting voor de sector

Wanneer een sector volwassen wordt, groeit de behoefte aan innovatie van producten en diensten. De jonge bedrijven in de creatieve zakelijke diensten en in contentproductie zijn voor het volwassen traditionele Hilversumse omroepcluster een belangrijke bron van innovatie. De belangrijkste rol van de overheid ligt hierin dat zij moet werken aan een goed

vestigingsklimaat voor zowel grote organisaties met investeringsvermogen als kleine, flexibele, vernieuwende bedrijven. Beide typen bedrijven moeten zich in Hilversum thuis voelen.

Kleinschalige bedrijfshuisvesting

Onderzoek onder kleine creatieve bedrijven wees op de behoefte aan kleinschalige bedrijfshuisvesting. Er is een groei zichtbaar in het segment van de tijdelijke en flexibele werkplekken. Deze worden onder meer aangeboden in het centrum (omgeving Stationsplein, Kerkbrink) en daarbuiten (Zeverijnstraat, Media Park). Voor groeiende bedrijven is het aanbod matig; de ontwikkeling van nieuwe locaties kan hieraan tegemoetkomen. De beschikbaarheid van bedrijfshuisvesting voor préstarters en starters is nog zeer beperkt. In het ruimtelijke ordeningsbeleid krijgt de huisvesting van creatieve bedrijven meer ruimte: in nieuwe bestemmingsplannen worden creatieve ondernemingen en organisaties vrijwel overal toegestaan op plekken met een kantoor- en een bedrijfsbestemming.

Media en cultuur

Juist in de creatieve sector is de scheidslijn tussen accommodatiebeleid voor culturele instellingen, ateliers voor kunstenaars en commerciële werkruimte voor creatieve ondernemers dun. De aantrekkelijkheid van locaties schuilt vaak in een combinatie van commercieel en non-profit.

Creatieve ondernemers hebben behoefte aan informele ontmoetingsplekken. Juist daar ontstaan, na of tijdens het werk, nieuwe ideeën en kruisbestuiving tussen creatieve disciplines. Stedenbouwkundig is het wenselijk om in Hilversum zones, gebieden en objecten aan te wijzen die voor creatieve ondernemers geschikt kunnen zijn.

Opleiding

Hilversum heeft een aantal gerenommeerde instituten waar audio- en videotalent wordt opgeleid. Een opleiding die specifiek is gericht op het gehele proces van televisie maken ontbreekt: van creatie tot productie en commercie, evenals een kennisinstituut dat focust op de keten van audiovisuele productie. De kracht van Hilversum ligt in de oriëntatie op zaken doen. De beleidsopgave ligt dan ook in het optimaliseren van het vestigingsklimaat voor creatieve ondernemingen met een groeiambitie, de zogenoemde gazelles. Van dit vestigingsklimaat profiteert ook het groeiend aantal zzp'ers; zij vormen echter geen exclusieve doelgroep voor het beleid voor de creatieve sector in Hilversum.

2.8 Integraal Huisvestingsplan (IHP) Onderwijs 2020

KADERS EN PERSPECTIEF

Ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting in de gemeente Hilversum vragen om nieuwe kaders en een nieuw perspectief. De gemeente Hilversum kiest ervoor om hierbij – mede vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid – de regie te nemen door het laten opstellen van een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor en samen met de schoolbestuurders van het basis-, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Er is behoefte aan het kunnen ontwikkelen van (onderwijskundige) vernieuwingen, zoals doorlopende leerlijnen, nieuwe initiatieven op het gebied van internationalisering van het onderwijs en intensiveren van samenwerking tussen regulier onderwijs, speciaal onderwijs en gerelateerde zorginstellingen. Onderwijskundige ontwikkelingen kunnen een aanleiding zijn om een ingreep in de huisvesting voor te stellen. Het IHP richt zich voornamelijk op de bestaande schoolgebouwen en de maatregelen die nodig zijn.

STATIONSGBIED

In de visies die voor het Stationsgebied zijn opgesteld wordt uitgegaan van meervoudig functioneel gebruik van gebouwen. Daarin passen ook onderwijsvoorzieningen. Die ruimte wordt door het bestemmingsplan geboden.

2.9 Plan- en besluitvorming Stationsgebied

De historie van de plan- en besluitvorming voor het Stationsgebied is opgenomen in bijlage 1.

STEDENBOUWKUNDIG PLAN DE ZWARTE HOND/OKRA; VASTGESTELD DOOR DE RAAD OP 29 MEI 2019

Met het aanpassen van de centrumring, de ontwikkeling van nieuwe bebouwing en herinrichting van de openbare ruimte wordt het Stationsgebied, dat loopt van de Beatrixtunnel tot aan de kleine spoorbomen, onderdeel van het centrum van Hilversum. Het bestaande stedelijke weefsel vormt de basis voor het stedenbouwkundig ontwerp. De nieuwe bebouwing zal het passende puzzelstuk zijn dat station en centrum op elkaar laat aansluiten. De rommelige achterkanten aan het spoor aan de stationzijde maken plaats voor attractieve bebouwing zodat een voorkant naar de wijken aan de oostzijde van het spoor ontstaat.

Het op 29 mei 2019 door de raad vastgestelde stedenbouwkundig plan gaat uit van vijf pijlers voor een nieuw Stationsgebied:

1. Warm thuiskomen in een levendig centrum

Het Stationsplein wordt een warme en groene entree voor Hilversum. Heldere routes verknopen het Stationsgebied met de Groest, de Markt en de Vorstin. Het Stationsgebied wordt een stedelijke mix met inspirerende functies en een diversiteit aan activiteiten en mensen.

Functies in de plinten zorgen voor levendigheid op het maaiveld. De overgang tussen openbare ruimte en bebouwing gaat in stappen, waardoor een geleidelijke overgang ontstaat tussen bebouwing en maaiveld. In de plinten van de nieuwbouw aan het Stationsplein is ruimte voor bijvoorbeeld een mediacafé, creatieve start ups en ontmoetingsplekken voor mediawerkers. Een podium geeft zicht op het stationsplein waar Hilversumse bedrijven en studenten de nieuwste media innovaties tonen.

De nieuwe gebouwen langs de Koninginneweg lopen qua maat richting het spoor op en presenteren zich als voorkant richting de oostkant van het spoor. In de plint van de nieuwe bebouwing direct, parallel aan het spoor is ruimte gereserveerd voor een parkeervoorziening die ontsloten is via de Koninginneweg en een entree ten hoogte van de voormalige grote spoorbomen.

Het nieuwe Stedenbouwkundig plan verbetert de relatie tussen centrum en stationsomgeving. Door het aanpassen van de centrumring, de ontwikkeling van nieuwe bebouwing en herinrichting van de openbare ruimte wordt het Stationsgebied onderdeel van het centrum van Hilversum. Het bestaande stedelijke weefsel vormt de basis voor het stedenbouwkundig ontwerp. Nieuwe bouwvolumes ontstaan binnen contouren (Stedenbouwkundig plan, De Zwarte Hond/Okra)



2. Het kloppende hart van de Mediastad

Het Stationsplein vormt het podium voor Hilversumse media innovaties. Plinten zijn gevuld met functies als een city radiostudio en kantoren en ateliers voor creatieve bedrijvigheid. De nieuwe stedelijke woonomgeving sluit aan op de woonwens van mediamedewerkers en andere creatievelingen.

Om van het Stationsgebied 'the placet o be' te maken, voorziet het stedenbouwkundig plan in aantrekkelijke stedelijke voorzieningen en activiteiten voor alle mogelijke gebruikersgroepen, op elk moment van de dag. Bewoners, gebruikers en bezoekers komen hier straks eten, vergaderen, borrelen, studeren en ontspannen. Het Stationsgebied wordt een levendig gebied waar altijd wat te beleven is.

Het Stationsplein zal het hele jaar door een levendig gebied worden met terrassen, bebouwing met een arcade en groen. Een podium met zitelementen geeft zicht op het Stationsplein, waar de nieuwste Hilversumse media innovaties worden getoond.

In de plinten van de bebouwing is volop ruimte voor media en andere creatieve bedrijvigheid. Ateliers, kantoren en woon-werkunits bieden ruimte voor zowel beginnende als gevestigde creatieve bedrijven. Doordat de bedrijvigheid zich voornamelijk op de begane grond concentreert is er volop interactie tussen passanten en professionals. De bebouwing is flexibel waardoor er bijvoorbeeld ook ruimte is voor onderwijs of een hotelfunctie.

In het Stationsgebied is er volop ruimte voorzien om te wonen. De verschillende blokken, die allen een Hilversumse maat en schaal hebben, aan zowel het Stationsplein als aan de Koninginneweg, bieden ruimte voor verschillende woonvormen. Deze dynamische omgeving is onder meer aantrekkelijk voor jonge creatievelingen, één- en tweepersoonshuishoudens en draagt daarmee bij aan het vestigingsklimaat van de Mediastad!

3. Twee wijken aan weerszijden van het spoor visueel en fysiek verbonden

Hilversum zet in op het maken van een alzijdig station. Door het centrum tot aan het station te continueren, wordt de oostzijde van Hilversum bij het centrum betrokken. De tunnelmonden van de bestaande fietstunnel worden aan beide zijden verruimd, de hellingen flauwer en groen wordt toegevoegd.

Rommelige achterzijden aan het spoor aan de centrumzijde maken plaats voor een levendig silhouet van groen en bebouwing met zichtlijnen vanaf oost op doorzichten en stedenbouwkundige accenten.

De herontwikkeling van de bebouwing tussen de Koninginneweg en het spoor biedt kansen om de rommelige achterkanten te vervangen voor nieuwbouw die zich presenteert richting de oostzijde van het spoor.

4. Het Hilversumse landschap ervaarbaar

Nieuwe brinken en lommerrijke lanen refereren aan het karakteristieke Hilversumse landschap. Het groen verbindt verschillende ruimtes in het Stationsgebied met elkaar, biedt ruimte voor ontmoeting en verbindt de karakteristieke historie met de levendige toekomst.

De Koninginneweg wordt ingericht als royale boulevard met volop ruimte voor groen. De nieuwbouw presenteert zich zowel aan de Koninginneweg als aan het spoor waardoor rommelige achterkanten plaatsmaken voor een voorkant naar oost.

Met de herontwikkeling van de Koninginneweg ontstaat de ruimte voor het herprofilen van de openbare ruimte. Waar nu het profiel krap en stenig is, is het nieuwe straatbeeld ruim en groen. De verkavelingsstructuur van de nieuwbouw aan de Koninginneweg sluit qua sfeer, maat en schaal aan op de bestaande gebouwen. De parkeervoorziening wordt ingepast met een groen talud, waardoor een landschappelijk beeld vanaf de oostzijde ontstaat.

5. Een toekomstbestendige ontwikkeling

Het Stationsgebied wordt in alle facetten duurzaam. De voetganger en fietser staan centraal, energie wordt gewonnen uit hernieuwbare bronnen en groen en water koelen de openbare ruimte. De flexibiliteit van het plan uit zich in kleine ontwikkel eenheden zodat continu ingespeeld kan worden op de wens van het moment.

INPASSING DE KIKKER IN PLANGEBIED

De verdere uitwerking van de planvorming voor de strook aan de Koninginneweg heeft erin geresulteerd dat in de planontwikkeling voor nieuwbouw een horecavoorziening wordt ingepast. Paragraaf 1.3 bevat hierop een uitgebreide toelichting.

3. ANALYSE VOORZIENINGENAANBOD HILVERSUM

De analyse van het voorzieningenaanbod in Hilversum biedt de mogelijkheid om te beoordelen of de voorgestelde bestemmingsregeling voldoet aan het evenredigheids criterium van de Dienstenrichtlijn. De aanbodanalyse richt zich op detailhandel, horeca en andere diensten.

3.1 Aanbodanalyse

Het huidige voorzieningenaanbod in de woonplaats Hilversum is in tabel 3.1 weergegeven.

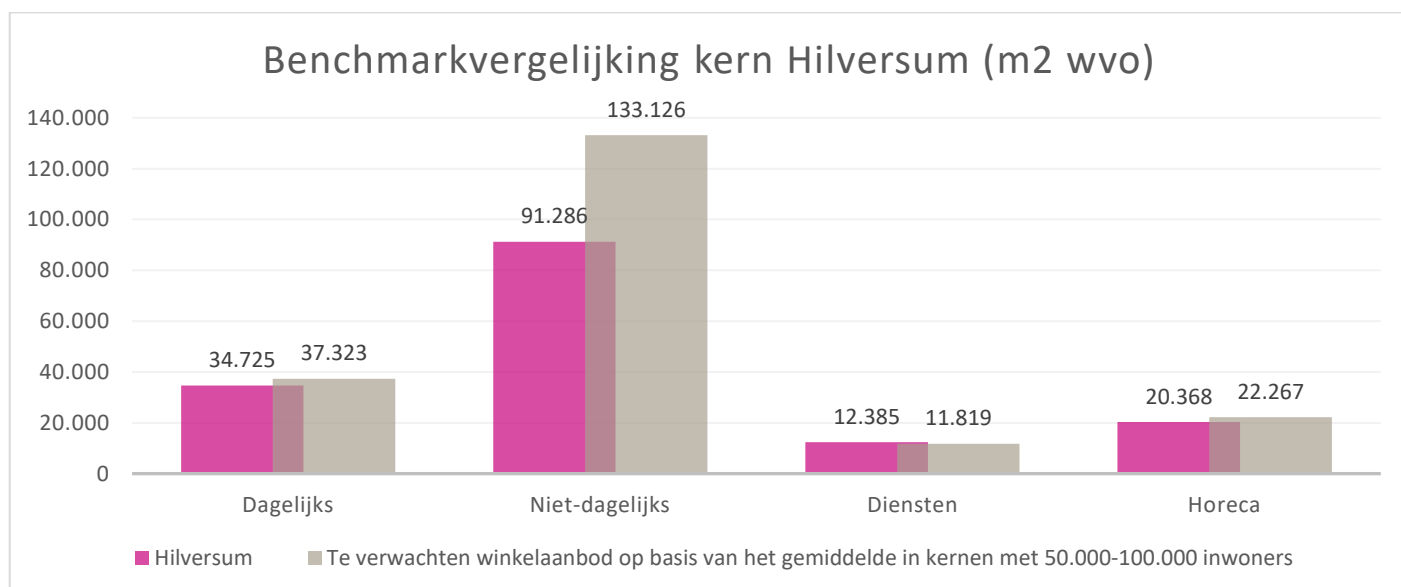
- In totaal zijn er in 2022 in Hilversum 509 winkels in de actieve retail met een gezamenlijk winkelvloeroppervlak van 126.011 m².
- Daartoe behoren 171 winkels waar dagelijkse goederen worden verkocht (34.725 m² wvo) en 338 winkels waar niet-dagelijkse goederen worden verkocht (91.286 m² wvo).
- Daarnaast bevinden zich in Hilversum 262 horecazaken (20.368 m² wvo) en 275 dienstverleningsvestigingen (12.385 m² wvo).

Tabel 3.1: Huidig aanbod 'dagelijks', 'niet-dagelijks', 'horeca' en 'diensten' in de woonplaats Hilversum (Locatus, 2022)

	Aantal winkels	Omvang (m ² wvo)
Dagelijkse goederen	171	34.725
Niet-dagelijkse goederen	338	91.286
Horeca	262	20.368
Diensten	275	12.385

Het huidige aanbod in de stad Hilversum wordt in figuur 3.1 vergeleken met de benchmark ofwel met het verwachte aanbod op basis van het gemiddelde in kernen met 50.000-100.000 inwoners.

- Er is sprake van een licht onderaanbod van 2.598 m² wvo aan winkels in de dagelijkse goederensector in Hilversum.
- In winkels in de niet-dagelijkse goederensector blijkt er een substantieel onderaanbod te bestaan van 41.840 m² wvo.
- In de horeca is sprake van een licht onderaanbod van 1.899 m² wvo.
- In de dienstensector is er sprake van een klein overaanbod van 566 m² wvo.



Figuur 3.1. Winkelaanbod in de stad Hilversum in vergelijking met het gemiddelde in kernen met 50.000-100.000 inwoners (bron: Locatus, 2022)

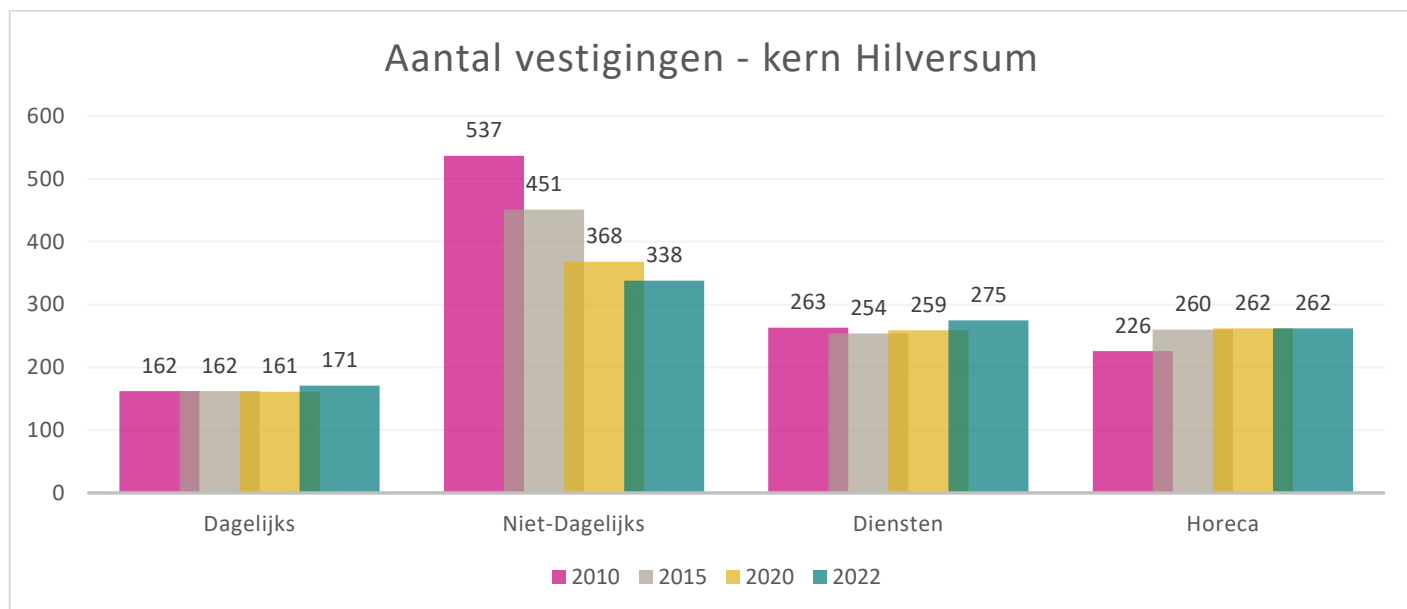
3.2 Historische ontwikkeling

HISTORISCHE ONTWIKKELING IN DE STAD HILVERSUM

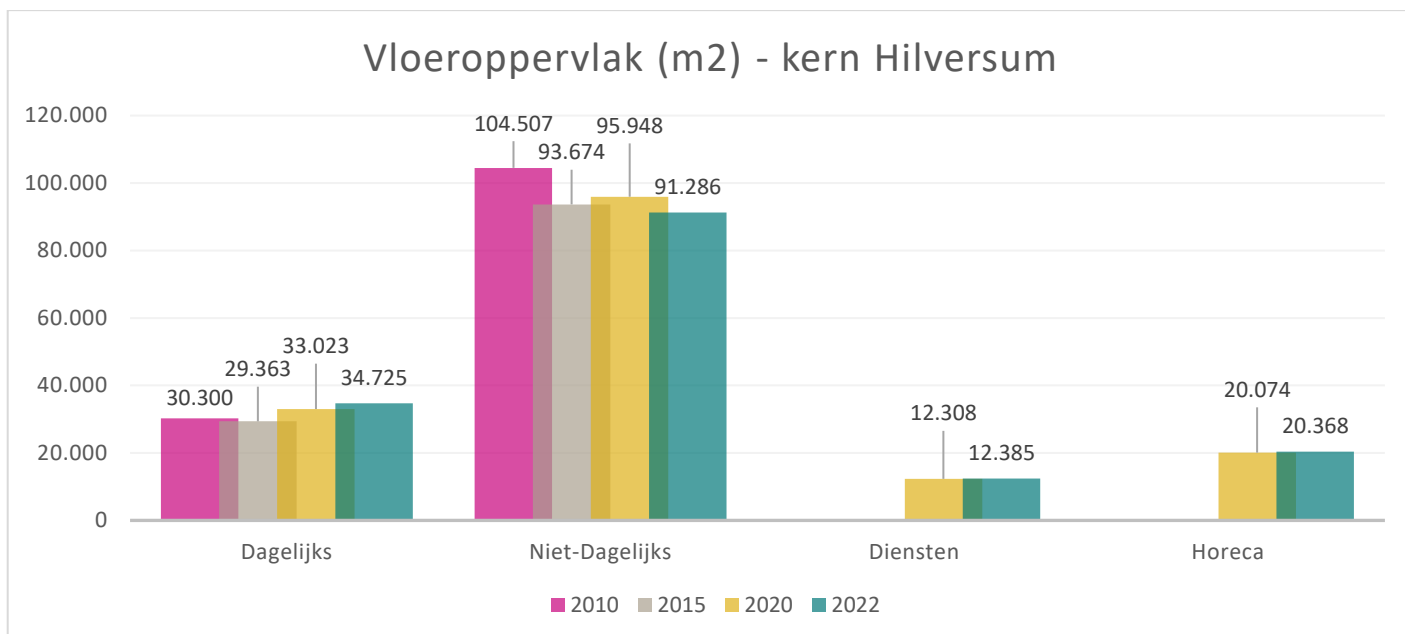
Als wordt gekeken naar de historische ontwikkeling van sectoren in de woonplaats Hilversum, dan valt voor de periode 2010-2022 het volgende op:

- In de dagelijkse goederensector is het aantal verkooppunten met 9 gestegen (+6%). De omvang van het winkelaanbod in de dagelijkse goederensector is tussen 2010 en 2022 met 4.425 m² (wvo) toegenomen (+15%).
- In de niet-dagelijkse goederensector is het aantal verkooppunten met 199 afgenomen (-37%). De afname van het winkelvloeroppervlak in de niet-dagelijkse artikelensector bedraagt 13.221 m² (-13%).
- In de dienstensector is het aantal vestigingen met 12 toegenomen (+5%).
- Het aantal horecapunten is tussen 2010 en 2022 toegenomen met 36 (+16%).
- De omvang van de dienstensector en horeca wordt pas sinds kort bijgehouden in het databestand van Locatus. Sinds 2020 is de omvang nagenoeg gelijk gebleven (+1%).

Het winkelaanbod in de niet-dagelijkse goederensector is (sterk) gedaald, terwijl het winkelaanbod in de dagelijkse goederensector en het aanbod diensten en horeca gelijk gebleven is of licht toegenomen.



Figuur 3.2. Ontwikkeling aantal vestigingen in de stad Hilversum (2010-2022).



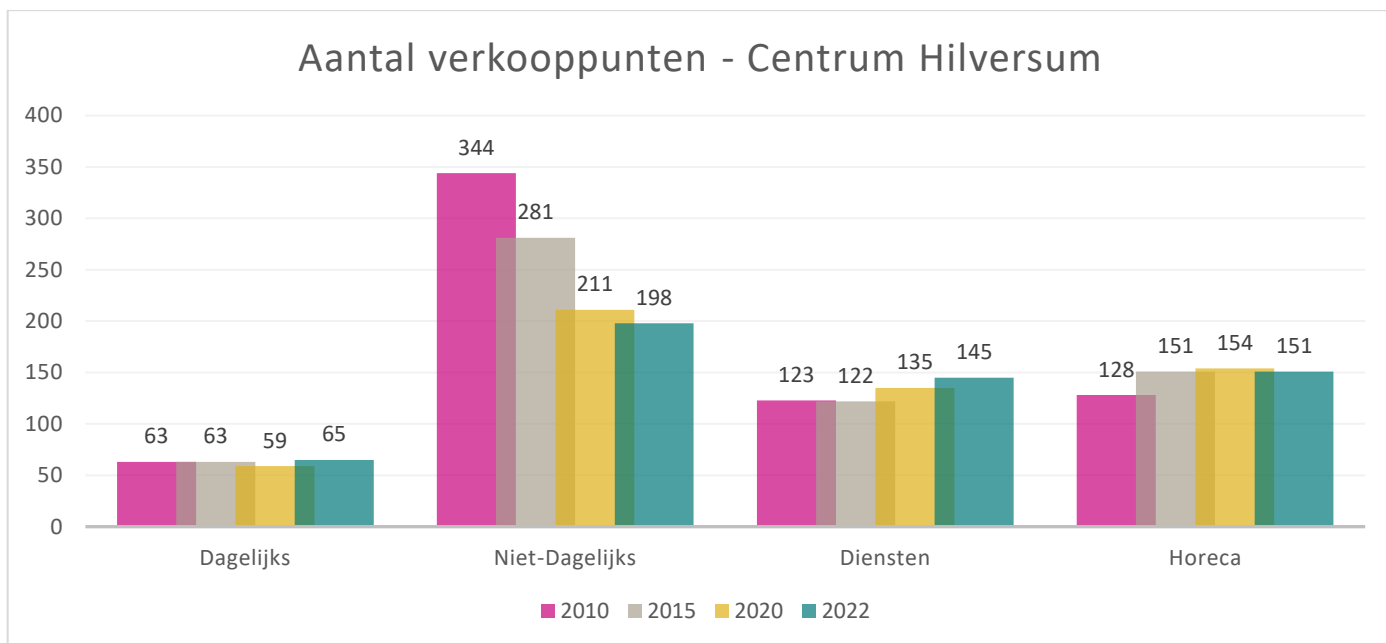
Figuur 3.3. Ontwikkeling van het winkelvloeroppervlak in verschillende sectoren in de stad Hilversum (2010-2022).

HISTORISCHE ONTWIKKELING IN HET CENTRUM VAN HILVERSUM

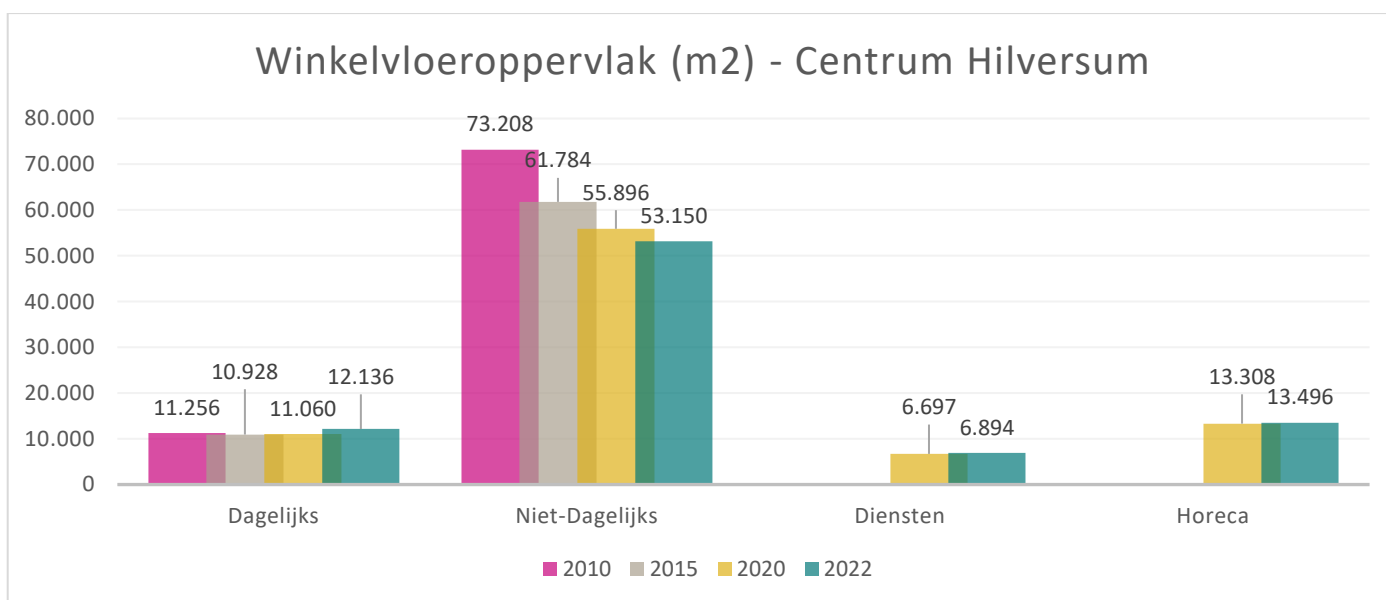
De historische ontwikkeling van functies in het centrumgebied van Hilversum is voor de periode 2010-2022 als volgt:

- In de dagelijkse goederensector is het aantal verkooppunten met 2 gestegen (toename 3%). De omvang van het winkelaanbod is tussen 2010 en 2022 gestegen met 880 m² (wvo), een toename van 8%.
- In de niet-dagelijkse goederensector is het aantal verkooppunten gedaald met 146 (afname 42%). De afname van het niet-dagelijks winkelvloeroppervlak bedraagt 20.058 m² (wvo), een afname van 27%.
- In de dienstensector is het aantal vestigingen met 22 toegenomen (toename 18%), met een omvang van 6.894 m² (wvo) in 2022 (toename +3% sinds 2020).
- Het aantal horecapunten in het centrum van Hilversum is tussen 2010 en 2022 toegenomen met 23 (toename 18%), met een omvang van 13.496 m² (wvo) in 2022 (toename +1% sinds 2020).

De omvang van de dagelijkse goederensector, diensten en horeca is ongeveer gelijk gebleven tot beperkt toegenomen. De niet-dagelijkse goederensector is sterk afgenomen. Dit is hetzelfde beeld als voor de gehele stad Hilversum.



Figuur 3.4. Ontwikkeling aantal verkooppunten in het centrum van Hilversum (2010-2022)



Figuur 3.5. Ontwikkeling van het winkelvloeroppervlak in verschillende sectoren in het centrum van Hilversum (2010-2022)

3.3 Leegstand

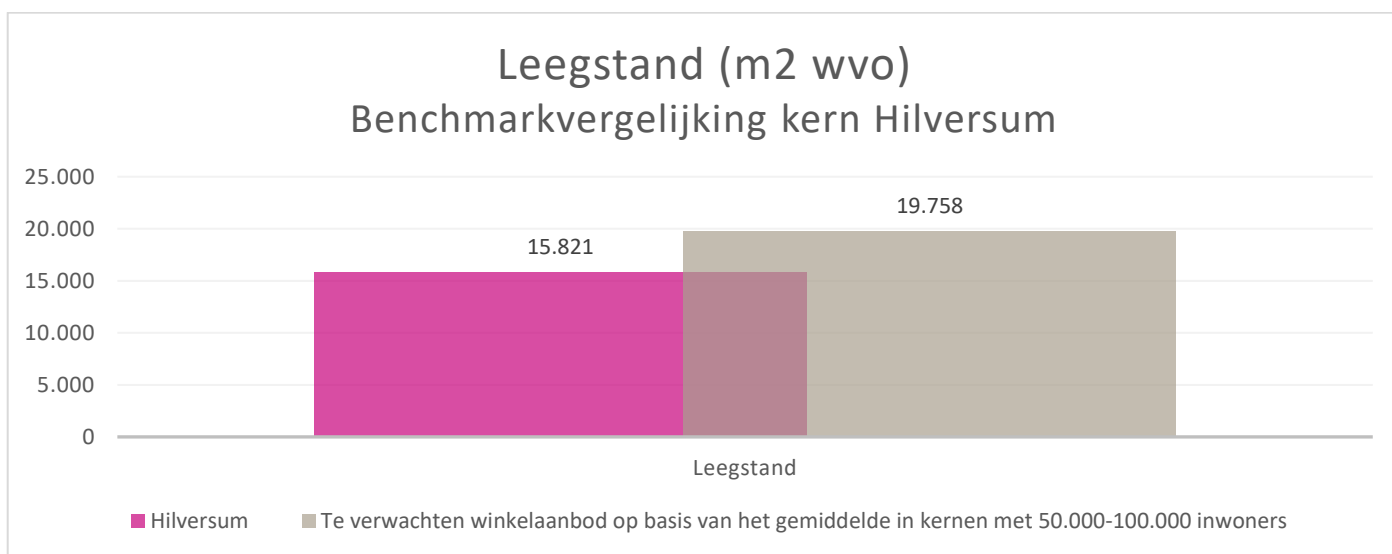
Woonplaats Hilversum

De leegstand van het totale winkelvloeroppervlak is in Hilversum in de periode 2010-2022 toegenomen van 7,4% in 2010 tot 8,0% in 2022. Absoluut gezien is de leegstand in de stad Hilversum toegenomen van 10.799 m² (wvo) in 2010 tot 15.821 m² (wvo) in 2022.

Tabel 3.2: Leegstand Stad Hilversum (bron: Locatus)

	Aantal verkooppunten (vkp)			Omvang (m2 wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
2010	1.442	98	6,8%	145.606	10.799	7,4%
2015	1.412	124	8,8%	140.371	17.334	12,3%
2020	1.301	108	8,3%	199.128	13.757	6,9%
2022	1.264	89	7,0%	197.615	15.821	8,0%

Uit de benchmark (kernen met 50.000-100.000 inwoners) blijkt de stad Hilversum een lagere leegstand kent, dan zou worden verwacht. De leegstand in 2022 bedraagt 15.821 m² (wvo). Dit is 3.937 m² (wvo) minder dan het gemiddelde in de benchmark (19.758 m² wvo).



Figuur 3.6. Leegstand in de stad Hilversum (2022) vergeleken met de te verwachten leegstand op basis van het gemiddelde in kernen met 50.000-100.000 inwoners.

CENTRUM HILVERSUM

Procentueel is de leegstand van het winkelvloeroppervlak in het centrum van Hilversum toegenomen van 8,4% in 2010 naar 14,3% in 2022. Een toename van 70%. De leegstand in het centrum bedraagt in 2022 14.578 m² (wvo). Het merendeel van de leegstand in de stad Hilversum is in het centrum gelegen.

Tabel 3.3: Leegstand centrum Hilversum (bron: Locatus)

	Aantal verkooppunten (vkp)			Omvang (m2 wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
2010	757	67	8,9%	92.165	7.701	8,4%
2015	736	90	12,2%	86.177	13.465	15,6%
2020	654	75	11,5%	100.411	11.240	11,2%
2022	649	74	11,4%	102.099	14.578	14,3%

3.4 Conclusies analyse voorzieningenaanbod Hilversum

INZETTEN OP CONCENTRATIE VAN DETAILHANDEL EN HORECA IN SPECIFIEKE GEBIEDEN

In zowel heel Hilversum als in het centrum van Hilversum neemt het aanbod in de niet-dagelijkse sector tussen 2010 en 2022 gestaag af. In het centrumgebied gaat het zelfs om een afname van 27% in deze periode. In de dagelijkse goederensector, de horeca en de dienstverlening neemt het aanbod in dezelfde jaren licht toe in zowel de gehele stad Hilversum als in het centrumgebied. Als zich een toename voordoet, dan zijn nieuwvestigingen aangewezen en nodig in daarvoor aangewezen gebieden: de binnenstad en wijk- en buurtcentra voor detailhandel, de twee horecaconcentratiegebieden Groest en omgeving en de restaurant/winkelzone voor horeca. De Koninginneweg maakt geen deel uit van deze gebieden. Door concentratie hiervan in de concentratiegebieden, kunnen de concentratiegebieden sterker functioneren. Verspreide ontwikkeling elders, zoals aan de Koninginneweg, ondermijnt die doelstelling.

BENCHMARK

Uit de vergelijking met de benchmark, blijkt dat er een onderaanbod in de winkels in de dagelijkse en niet-dagelijkse goederensector en in het horeca-aanbod is. Tegelijkertijd doet zich in tien jaar tijd een afname voor. Daaruit blijkt dat de ligging nabij Utrecht en Amersfoort tot gevolg heeft dat het voorzieningenniveau van Hilversum sterk onder druk staat. Juist dan is het inzetten op concentratie van deze functies in aangewezen gebieden noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de compacte structuur een sterke structuur is en het aanbod niet verspreid en gesitueerd is aan aanloopstraten. Daar zijn het Detailhandelskader en Horecakader op gericht.

Vergeleken met de benchmark is de leegstand in het centrum van Hilversum lager, maar deze neemt wel toe. Het leegstandspercentage in het centrum van Hilversum is tussen 2010 en 2022 met ongeveer driekwart toegenomen. Die toename is zorgelijk. Eens te meer is dan ook het stringent vasthouden van het uitvoeren van het beleid noodzakelijk. De toename van leegstand is een ontwikkeling die zich daadwerkelijk in Hilversum voordoet. Dan is het niet van belang dat de actuele leegstandssituatie in vergelijking met andere steden gunstig is. De sterke negatieve ontwikkeling in de vorm van een aanzienlijke toename van leegstand is bepalend voor uitvoering van beleid. Het beleid is immers gericht op versterking van het functioneren van de voorzieningen in Hilversum en de binnenstad in het bijzonder. Hiervoor is al aangegeven dat uit de benchmark tevens blijkt dat Hilversum niet de aantrekkingskracht heeft zoals vergelijkbare steden dat wel hebben. De ligging nabij Utrecht en Amersfoort is een omstandigheid die invloed heeft op de het voorzieningenaanbod van Hilversum, zoals ook onder meer in de detailhandelsvisie is gesignaleerd.

MARKTSITUATIE

De analyse van de marktsituatie ondersteunt de noodzaak van het te voeren beleid en daarmee ook dat de gekozen maatregel om detailhandel en horeca binnen de bestemming Centrum – Koninginneweg geheel respectievelijk grotendeels uit te sluiten, noodzakelijk zijn. Paragraaf 1.3 geeft de actuele stand van zaken weer op basis waarvan het niet mogelijk is vast te houden aan algehele sanering van de horecafunctie in de transformatie van de strook aan de Koninginneweg-oost. De hiervoor opgenomen analyse geeft wel aan dat de maatregel gericht op een zo vergaand mogelijke beperking van horeca in deze strook altijd nog noodzakelijk is. Dit wordt gecombineerd met het geheel reduceren van de plancapaciteit voor detailhandel aan de Koninginneweg-oost. Daarbij wordt onderkend dat er ruimte moet worden geboden voor inpassing van de coffeeshop in dit gebied. De maatregel voldoet aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn.

4. TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

4.1 De Dienstenrichtlijn

DIENSTENRICHTLIJN

Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2018 een arrest gewezen (casus Visser Vastgoed – Appingedam; ECLI:EU:C:2018:44). Daarin heeft het Hof – kort gezegd – bepaald dat detailhandel in goederen een ‘dienst’ is en dat dus de Dienstenrichtlijn van toepassing is op bestemmingsplannen. De Dienstenrichtlijn verbindt voorwaarden aan het opnemen van vestigingsbeperkingen ten aanzien van dienstverleners, zoals detailhandel, in bestemmingsplannen. De reden daarvoor is dat de Dienstenrichtlijn is gebaseerd op het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters (zoals detailhandel).

Voor het stellen van eisen voor het vestigen van detailhandel kent de Dienstenrichtlijn twee verschillende regimes.

1. Het eerste regime is neergelegd in artikel 14, aanhef en onder 5 Dienstenrichtlijn. Elke eis die een beperking inhoudt en waarmee uitsluitend economische doelen worden nagestreefd, is simpelweg verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat het verbod van artikel 14 Dienstenrichtlijn niet geldt, indien in de onderbouwing en de motivering van de brancheringsregeling wordt gewezen op ruimtelijke belangen die daaraan ten grondslag hebben gelegen of indien wordt toegelicht dat aan de regeling geen economische doelen ten grondslag liggen. Gelet op artikel 1.1.2 Bro geldt in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht echter al de voorwaarde dat met ruimtelijke voorschriften geen economische doelen kunnen worden nagestreefd. Er moeten derhalve ruimtelijke motieven aanwezig zijn. Hiermee is dit binnen het Nederlandse recht al geregeld.
2. Relevanter is het tweede in de Dienstenrichtlijn opgenomen regime, dat is neergelegd in artikel 15 lid 3. Die bepaling luidt als volgt: ‘De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
 - a. discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
 - b. noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c. evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefte doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder vergaande maatregelen.’.

Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een beperking moet dus aan die voorwaarden voldoen. Hierover heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de eerste richting gevende uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569; 201309296/6/R3.; 24 juli 2019). Horeca-activiteiten worden ook beschouwd als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Op grond van een serie Afdelingsuitspraken over bestemmingsplannen en de Dienstenrichtlijn, in het verlengde van de Appingedam- uitspraak, blijkt dat branche- en maatvoeringsbeperkingen wel degelijk mogelijk zijn in het licht van de Dienstenrichtlijn, mits goed onderbouwd.

TOETSING AAN DE DIENSTENRICHTLIJN

De nieuwe bestemmingsregeling bevat een pakket aan functies die worden toegestaan. De beperkingen die worden gesteld, worden getoetst aan de criteria ten aanzien van het discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn.

Artikel 3 Centrum - Koninginneweg

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - Koninginneweg' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. kantoren;
 - b. dienstverlening;
 - c. ondernemingen in de creatieve sector;
 - d. multimedialbedrijven;
 - e. bedrijven behorende tot en met categorie 2 zoals genoemd in Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van bedrijfsactiviteiten met de SBI-2008 code 016, 451, 452, 454, 45205, 473, 46499, 493, 5221, 7711 en 96012;
 - f. maatschappelijke activiteiten;
 - g. wonen, al dan niet in combinatie met de uitoefening van aan-huis-verbonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteit;
 - h. entertainment en cultuur;
 - i. parkeervoorzieningen (boven- en ondergronds, gebouwd en onbebouwd), ter plaatse van de functieaanduiding 'parkeergarage' een gebouwde parkeervoorziening;
- en tevens voor:
- j. een ontsluiting, inclusief groen- en speelvoorzieningen, ter plaatse van de functieaanduiding 'infrastructuur'.
 - k. verkeersdoeleinden,

met de daarbij behorende voorzieningen.

Artikel 4 Centrum - Stationsplein Uit te werken

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - Stationsplein Uit te werken' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. detailhandel;
 - b. dienstverlening;
 - c. een hotel, inclusief bijbehorende horeca, congres- en vergader ruimten;
 - d. horecabedrijven;
 - e. kantoren;
 - f. ondernemingen in de creatieve sector;
 - g. multimedialbedrijven;
 - h. bedrijven behorende tot ten hoogste categorie 2 zoals genoemd in Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van bedrijfsactiviteiten met de SBI-2008 code 016, 451, 452, 454, 45205, 473, 46499, 493, 5221, 7711 en 96012;
 - i. maatschappelijke functies;
 - j. wonen, al dan niet in combinatie met de uitoefening van aan-huis-verbonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteit;
 - k. entertainment en cultuur;
- en tevens voor:
- l. verkeersdoeleinden;
 - m. (ondergrondse) parkeervoorzieningen, inclusief commerciële voorzieningen;
 - n. evenementen,
 - o. stationsfuncties,

met de daarbij behorende voorzieningen

Figuur 4.1. Fragmenten bestemmingsregeling Stationsgebied

4.2 Discriminatieverbod

De nieuwe bestemmingsregeling bevat vestigingsbeperking inzake onder meer detailhandel en horeca. Het bestemmingsplan Stationsgebied 2020 maakt geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de paviljoens. Er is dus in het bestemmingsplan Stationsgebied 2020 en de aanpassing ervan geen sprake van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

4.3 Noodzakelijkheid

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG VOLGENS DE DIENSTENRICHTLIJN

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of een vestigingsbeperking is gerechtvaardigd als gevolg van een dwingende reden van algemeen belang. Oftewel zijn de doelen die met de maatregel worden nagestreefd, te definiëren als dwingende maatregelen van algemeen belang zoals is omschreven in de Dienstenrichtlijn en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie? Van het begrip "een dwingende reden van algemeen belang" is in artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn een begripsbepaling opgenomen met een uitwerking in de overwegingen bij de Dienstenrichtlijn.

„Dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG IN HILVERSUM

Transformatie Koninginneweg

Het stedenbouwkundig plan en de daarvoor genomen raadsbesluiten houdt een algehele transformatie in van de Koninginneweg-oost. Hiermee wordt een sterkere stedenbouwkundige structuur bereikt door een eigentijdse invulling en het faciliteren van een aanzienlijk woningbouwprogramma. Het gebruik van dit gebied wordt daarmee sterk geïntensiveerd. Dit draagt bij aan de algehele versterking van Hilversum als stad en deze strategische locatie nabij het stationsgebied.

De nieuwbouw presenteert zich zowel aan de Koninginneweg als aan het spoor waardoor rommelige achterkanten plaatsmaken voor een voorkant naar oost. De Koninginneweg wordt ingericht als royale boulevard met volop ruimte voor groen. Met de herontwikkeling van de Koninginneweg ontstaat de ruimte voor het herprofilen van de openbare ruimte. Waar nu het profiel krap en stenig is, is het nieuwe straatbeeld ruim en groen. De verkavelingsstructuur van de nieuwbouw aan de Koninginneweg sluit qua sfeer, maat en schaal aan op de bestaande gebouwen. De parkeervoorziening wordt ingepast met een groen talud, waardoor een landschappelijk beeld vanaf de oostzijde ontstaat. Hieruit volgt dat er ruimte nodig is en dus bestaande bebouwing enerzijds moet plaatsmaken voor een gedeelte van de nieuwe openbare ruimte en anderzijds voor algehele nieuwbouw. Het gebied gaat er daadwerkelijk anders uitzien; de hoogte van bouwvolumes richting de nog bestaande spoorwegovergang neemt bijvoorbeeld toe. Dat heeft consequenties voor alle bestaande bebouwing.

Uitsluiten van detailhandel en horeca

Het beleid is gericht op het concentreren van detailhandel en horeca in de binnenstad en de daar aangewezen zones. De Koninginneweg is als aanloopstraat aangeduid en maakt geen deel uit van de in het horecabeleid als zodanig aangewezen concentratiegebieden voor horeca.

Uit de actuele data betreffende detailhandel blijkt enerzijds een afname van detailhandel (niet-dagelijkse goederensector) en anderzijds een stabilisering of lichte toename van winkels in de dagelijkse goederensector, diensten en horeca. De toename die zich dan nog voordoet, moet zich juist vestigen in de daarvoor aangewezen gebieden, om de herkenbaarheid van de binnenstad en van de horecaclusters te versterken. Het toestaan van detailhandel zou ook ruimte bieden voor vestiging van niet-dagelijkse goederensector; het aanbod van die sector is sterk afgenomen. Juist deze sector is van belang voor de binnenstad, zodat nieuwe detailhandel en ook horeca zich alleen daar moet vestigen.

Creatieve sector

Dit uitsluiten van horeca en detailhandel is ook ingegeven door de beleidsmatige wens om meer ruimte te bieden voor de creatieve sector. De ruimte die voor functies met name op de begane grond ontstaat, moet ten goede komen aan andere functies. Het gaat dan om een pakket aan functies die deel uitmaken van de creatieve sector, de media in het bijzonder, en hieraan zijn gelieerd zoals cultuur en entertainment. Dit kunnen functies zijn zoals opleidingsbedrijven, creatieve organisaties zoals is beoogd in de Mediavisie van de Nota Creatieve Sector. Ook het bieden van ruimte aan maatschappelijke functies zoals onderwijs en lichte bedrijvigheid voor de creatieve sector, geeft invulling aan het beleid gericht om Hilversum als mediastad op de kaart te houden. Locaties dicht bij het station zijn hiervoor geschikt, zoals de Koninginneweg. Het niet toestaan van detailhandel en horeca heeft als neveneffect dat de vastgoedprijzen passender bij de creatieve sector worden gericht, dan bij een algemene centrumbestemming. Immers, over het algemeen liggen de vastgoedprijzen hoger als er een grotere bandbreedte aan functies wordt toegestaan en zeker wanneer hiervan detailhandel deel uitmaakt.

Nu het gaat om nieuwbouw kunnen die functies ook goed worden gefaciliteerd met een eigen uitstraling. Duidelijk is ook dat Hilversum stevig aan de weg moet timmeren om de functie als mediastad ook in de toekomst waar te maken.

Stationsgebied

In het stationsgebied kan wel enige ruimte worden geboden voor detailhandel en horeca, zoals dit op een stationslocatie gebruikelijk is. Vanuit de visie voor het stationsgebied wordt gestreefd naar het mooier en duidelijker vormgeven van de entree van het station richting centrum (Leeuwenstraat). Langs de route station – centrum ontstaat op het Stationsplein ruimte voor 'snelle' horeca en detailhandel. De Koninginneweg maakt geen deel uit van de route naar het centrum.

CONCLUSIE DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG EN NOODZAKELIJKHEID

Het voorzieningenaanbod van Hilversum staat onder druk. De nabije ligging van Utrecht en Amersfoort is merkbaar. Eens te meer is duidelijk dat functies op de juiste locaties moeten worden gesitueerd en geconcentreerd. Om ook de kracht van de mediastad te behouden en zo mogelijk te versterken en te vernieuwen, is er ruimte nodig. Ook een zo sterk mogelijke combinatie van functies in en gelieerd aan de creatieve sector is van groot belang. Nu sterk wordt ingezet op algehele transformatie van de oostzijde van de Koninginneweg kan op krachtige wijze invulling worden gegeven aan het beleid en de visies ten aanzien van het voorzieningenaanbod.

Hiermee wordt invulling gegeven aan de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van Hilversum als stad en daarmee de bescherming van het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.

De actuele stand van zaken is weergegeven in paragraaf 1.3. Op basis van de huidige inzichten blijkt het niet mogelijk te zijn vast te houden aan het geheel uitsluiten van de horecafunctie in de strook aan de Koninginneweg. Uit de overwegingen in de genoemde paragraaf blijkt evenwel dat de maatregel gericht op een zo vergaand mogelijke beperking van horeca in de strook altijd nog noodzakelijk is. Voor detailhandel blijft de volledige redactie van vestigingsmogelijkheden ter plaatse gehandhaafd. De maatregel voldoet dan ook aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn.

4.4 Evenredigheid

BEOORDELING VAN DE EVENREDIGHEID VAN DE MAATREGEL

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van het derde lid van artikel 15, van de Dienstenrichtlijn: *‘De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.’*

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen.

1. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogeheten hypocrisietest.
3. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met het beperken van detailhandel en horeca niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Bij het beantwoorden van de vraag of de maatregel geschikt is om de beoogde doelen te bereiken zijn, op basis van de recente jurisprudentie, de volgende aspecten van belang.

- Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof (arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49) dat een maatregel voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij **kan bijdragen** aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. De maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken.
- In de uitspraak Decathlon Schiedam/Den Haag (ECLI:NL:RVS:2019:965) wordt dit door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nader uitgewerkt. Gesteld wordt dat *“niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken is dat deze erop zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan erop zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking **een zinnvolle bijdrage** levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.”*

Voor de afzonderlijke maatregel wordt een motivering voor de evenredigheid gegeven aan de hand van beantwoording van de vier hiervoor opgenomen vragen.

ANALYSE VAN DE EVENREDIGHEID VAN DE MAATREGEL

Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?

- Een regeling in het bestemmingsplan is de geschikte en effectieve maatregel bij uitstek om aan te geven welke functies wel of niet zijn toegestaan. Er is geen alternatieve maatregel denkbaar die hierin voorziet zoals de bestemmingsregeling. Dit blijkt ook uit jurisprudentie.
- De bestemmingsregeling wordt zo opgezet dat het Stationsplein een functionele invulling krijgt die bij zo’n plein hoort. De maatregel die ook in de bestemmingsregeling wordt opgenomen om kleinschalige vestigingen te realiseren, draagt er mede aan bij dat vestigingen worden gerealiseerd die passen bij zo’n gebied.

- De plint van de nieuwe bebouwing aan de Koninginneweg krijgt functies die passen bij zo'n straat bij een stationsgebied. Tegelijkertijd wordt invulling gegeven aan het beleid gericht op de creatieve sector en de functies die daaraan ondersteuning geven.
- De pakketten van functies die in de nieuwe bestemmingen worden toegestaan, zijn afgestemd op de locaties van het Stationsplein en de Koninginneweg en het hiervoor vastgestelde beleid. Die maatregel is geschikt en effectief.
- De actuele stand van zaken zorgt voor nuancering van de oorspronkelijke maatregel gericht op het geheel uitsluiten van detailhandel en van horeca ter plaatse van Koninginneweg-oost. Voor detailhandel wordt het uitgangspunt gehandhaafd. Voor horeca wordt nu uitgegaan van zo ver mogelijke reductie van horeca tot één horecavestiging in de vorm van een coffeeshop, in de nieuwbouw ter plaatse van het noordelijk deel van de strook aan de Koninginneweg. Ook daarvoor is het opnemen van die beperking in het bestemmingsplan effectief en geschikt om de nagestreefde doelen te bereiken.

Wordt met de maatregel coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.

Het betreft een transformatie van het stationsgebied waarvan de Koninginneweg-oost deel uitmaakt. Gekozen wordt voor algehele nieuwbouw. Daarmee wijkt de situatie af van een bestemmingsregeling voor een bestaande situatie. De bestemmingsregelingen voor andere delen van de stad zijn geënt op de bestaande situaties en het oorspronkelijk daaraan ten grondslag liggende beleid. Nu het hier om nieuwbouw gaat is het van groot belang dat ook daadwerkelijk afstemming plaatsvindt op het actuele beleid. Bijvoorbeeld door geen detailhandel toe te staan vanwege clustering op grond van het Detailhandelskader en geen horeca mogelijk te maken vanwege de concentratiegebieden uit het Horecakader. De analyse van het beleidskader in combinatie met de marktverkenning wijst uit dat het eens te meer nodig is in te zetten op concentratie van deze functies in de binnenstad en geen detailhandel en horeca meer in aanloopstraten toe te staan. Juist het pakket aan functies zorgt ervoor dat Hilversum als stad, en als mediastad in het bijzonder, wordt versterkt. De begripsbepalingen voor met name cultuur en entertainment, zijn hier ook op afgestemd.

Voor de gehele stad wordt dit beleid gevoerd en worden, indien aan de orde, bestemmingsregelingen hierop geactualiseerd. Zeker in deze nieuwbouw situatie zijn die actualisering inzake het beleid en de afstemming op het stedenbouwkundig plan, inclusief de daarin beoogde functies, voor dit gebied nodig.

Het betreft hier een transformatieopgave waarbij de bestaande bebouwing wordt vervangen door nieuwbouw, gecombineerd met het toevoegen van een aanzienlijk woonprogramma op de verdieping en situering van enkele specifieke functies in de plint van de gebouwen. In paragraaf 1.3 is de actuele stand van zaken geschetst. Als gevolg daarvan wordt nu rekening gehouden met inpassing van één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop in het noordelijk deel van de nieuwbouw aan de Koninginneweg.

Het gaat hierbij om een ingrijpende transformatie waarbij verschillende aspecten van belang zijn, zoals haalbaarheid. De genoemde vernieuwing is alleen kansrijk als een horecavoorziening wordt ingepast. Hiermee onderscheidt deze planontwikkeling zich, ook gelet op de omvang en het grote belang van het welslagen, van andere transformaties. Immers, maatwerk is geboden om de algehele planontwikkeling mogelijk te maken. Door dit onderscheidende aspect blijft de constatering overeind dat het beleid coherent en systematisch wordt toegepast. Het toelaten van functies, inclusief het geheel uitsluiten van detailhandel en gedeeltelijk van horeca, wordt coherent en systematisch toegepast.

Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?

Analyses beleidskader en marktverkenning

De analyses van het beleidskader en de marktverkenning wijzen eens te meer uit dat het dringend nodig is om functies te situeren, op specifieke locaties. Denk daarbij met name aan detailhandel in de binnenstad en horeca op de daarvoor aangewezen concentratie locaties om de horecafunctie in totaliteit herkenbaarder te krijgen ten opzichte van de situatie van verspreide ligging en situering in aanloopstraten. Er lijken weliswaar positieve tendensen aan de orde (leegstand, horeca, dienstverlening). Echter alles in samenhang overziend is het urgent om het vastgestelde beleid te vertalen in bestemmingsregels, zeker nu het gaat om nieuwbouw. Dit laat onverlet dat de actuele stand van zaken, zie hiervoor paragraaf 1.3, noopt tot nuancering bij de vertaalslag van het beleid naar het bestemmingsplan.

Detailhandel en horeca

Bij behoud van de mogelijkheid van detailhandel en horeca aan de Koninginneweg-oost zou er toch weer ruimte ontstaan voor een functionele ontwikkelingsrichting die haaks op het beleid staat en dit juist zou ondergraven. Er bestaat geen aanleiding om hiervan af te wijken, zeker niet omdat de ontwikkelingen in de stad niet al te positief zijn. Hilversum kent namelijk een te grote uitdaging om het voorzieningenniveau op peil te krijgen zoals dit bij een stad als Hilversum zou passen, als gevolg van de nabijheid van Utrecht en Amersfoort.

Coffeeshops zijn in Hilversum gevestigd in bestaande bebouwing, reeds geruime tijd. Oorspronkelijk is geconstateerd dat in nieuwbouwprojecten geen ruimte wordt geboden voor vestiging van coffeeshops. Dit zou ook niet passen in het gedoogbeleid dat wordt gevoerd en de beoogde ruimtelijk-functionele structuur ter plaatse van de Koninginneweg-oost.

Paragraaf 1.3 bevat een overzicht van de actuele stand van zaken. Daaruit volgt dat integrale planontwikkeling alleen haalbaar is als de coffeeshop wordt ingepast in de nieuwbouw aan de Koninginneweg-oost. Hiervoor is uitgebreid onderzoek verricht, op basis waarvan ook is gebleken dat inpassing tot de mogelijkheden behoort, zonder dat dit leidt tot overlast. De actuele stand van zaken geeft dan ook aanleiding de oorspronkelijke vergaande beperking in de vorm van het geheel uitsluiten van horeca in dit gebied, te nuanceren. Die maatregel zou verder gaan dan nodig is. Overeind blijft dat het beperken tot één horecavoorziening voor het faciliteren van de coffeeshop, altijd nog een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de gestelde doelen en niet verder gaat dan nodig is.

Herprofileren

De Koninginneweg is onderdeel van de centrumring, een belangrijke en drukke ontsluitingsweg. Met de herontwikkeling van de Koninginneweg ontstaat de ruimte voor het herprofileren van de openbare ruimte. Waar nu het profiel krap en steinig is, is het nieuwe straatbeeld ruim en groen. De parkeervoorziening wordt ingepast met een groen talud, waardoor een landschappelijk beeld vanaf de oostzijde ontstaat. Elke erfaansluiting op zo'n ontsluitingsweg is nadelig voor de doorstroming. Het is dus nodig om de Koninginneweg te herprofileren, waar de bestaande bebouwing voor moet wijken.

Ontsluitingen op de Koninginneweg en de coffeeshop alsnog ruimtelijk inpasbaar

De actuele situatie dwingt ertoe rekening te houden met het onderbrengen van de Kikker in de nieuwbouw. Als gevolg hiervan is opnieuw beoordeeld of inpassing van deze functie wat betreft de verkeerseffecten mogelijk is. Hierbij zijn bijvoorbeeld de ontsluitingsvoorzieningen en voldoende parkeerfaciliteiten in de parkeergarage verkend. De inzet is dat de ontsluiting en parkeerbehoefte op zorgvuldige wijze kunnen worden ingepast. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat reeds bestaande afspraken met de coffeeshop, die gericht zijn op het voorkomen van overlast, verder kunnen worden uitgewerkt zodanig dat het voorkomen van overlast ook in de nieuwe situatie is gewaarborgd.

Ruimte voor specifieke functies en niet voor detailhandel en horeca

In de bestemmingsregelingen voor het Stationsplein en de Koninginneweg-oost wordt een pakket functies toegestaan die zich met name richt op het kunnen versterken van Hilversum als mediastad. Dit kan in de vorm van onderwijs, creatieve bedrijven, cultuur en entertainment. Juist daarvoor zijn locaties nodig die hiervoor ruimte bieden. De keuze is dan ook dat andere functies niet worden toegestaan. Detailhandel en horeca worden elders geconcentreerd en in dit soort gebieden gesaneerd.

In ruimtelijk opzicht is nieuwbouw nodig gecombineerd met herprofilering van de Koninginneweg. Nieuwbouw blijkt alleen mogelijk te zijn, zoals dit uit de actuele stand van zaken volgt, als voor één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop ruimte wordt geboden. Met name de coffeeshop kan niet worden beëindigd; dat is gebleken uit actuele inzichten. Voorts is uit uitwerking van de planvorming gebleken dat het alsnog mogelijk zal zijn een en ander verkeerskundig in te passen wat betreft ontsluiting, situering van de parkeergarage en het kunnen faciliteren van de parkeerbehoefte behorend bij de coffeeshop in de nieuwbouw.

De maatregel om ter plaatse van Koninginneweg-oost detailhandel geheel uit te sluiten en de horecafunctie te reduceren tot één vestiging ten behoeve van inpassing van de coffeeshop, gaat niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken. Het betreft hier maatwerk om de algehele planontwikkeling daadwerkelijk mogelijk te maken.

Kan het effect dat wordt bereikt met het uitsluiten van detailhandel en horeca aan de Koninginneweg-oost niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Als de bestemmingsregeling functies toestaat zoals detailhandel en horeca, dan zijn er geen andere flankerende maatregelen denkbaar die zonder meer voorkomen dat van die vestigingsruimte gebruik wordt gemaakt. Alternatieve maatregelen die hetzelfde effect bereiken, zijn daarmee niet aan de orde. Voor detailhandel wordt bij vaststelling van het bestemmingsplan nog steeds uitgegaan van het uitsluiten van vestigingsmogelijkheden. Voor horeca is een zo vergaand mogelijke beperking aan de orde. Ook dan is het nodig dit in een bestemmingsplan te regelen, omdat flankerende maatregelen niet vanuit zichzelf het effect hebben dat horeca zich beperkt tot die een vestiging.

CONCLUSIE EVENREDIGHEID

Het opnemen van een specifiek pakket functies voor het Stationsplein en de nieuwbouw aan Koninginneweg-oost, inclusief het geheel uitsluiten van detailhandel en horeca, zou aan het evenredigheids criterium van de Dienstenrichtlijn voldoen. De beperking van het uitsluiten van horeca wordt omgezet naar het toestaan van één horecavestiging voor inpassing van de coffeeshop. Deze minder vergaande beperking voldoet aan het evenredigheids criterium.

- Als gevolg van de actuele stand van zaken wordt vastgehouden aan het uitsluiten van detailhandel en wordt gekozen voor het beperkt toestaan van één horecavoorziening in de bestemmingsregeling, in plaats van algehele uitsluiting. Deze maatregel is altijd nog een geschikte en effectieve maatregel om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Die doelstellingen zijn met name gericht op het concentreren van detailhandel en horeca in daarvoor aangewezen gebieden, zodat die gebieden en daarmee het voorzieningenaanbod in Hilversum als geheel versterken. Ook al wordt horeca niet geheel uitgesloten, het vergaand beperken tot één vestiging is geschikt en effectief.
- De maatregel wordt coherent en systematisch toegepast, aangezien in transformatieprojecten en daarvoor opgestelde bestemmingsplannen detailhandel en horeca zo vergaand mogelijk worden gesaneerd.
- De maatregel om detailhandel uit te sluiten gaat niet verder dan nodig is. Het geheel uitsluiten van horeca zou om twee redenen te vergaand zijn.
 - Het blijkt dat er goede afspraken zijn te maken, die ook worden nagekomen, met de coffeeshop om een goede inpassing in het project te waarborgen.
 - Om alle gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied te kunnen halen is de oorspronkelijke uitsluiting van horeca in dit nieuwbouwproject genuanceerd en omgezet in de toelaatbaarheid van één horecavestiging in de vorm van een coffeeshop. Voor het algeheel uitsluiten van horeca ontbreken de middelen, zonder dat het ten koste zou gaan van andere gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied. Dit is gebleken uit de actuele stand van zaken.

Het algeheel uitsluiten van horeca zou veel verder gaan dan nodig is. Vandaar dat de maatwerkoplossing waarin wordt voorzien in één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop, een maatregel is die gegeven de omstandigheden niet verder gaat dan nodig is.

- Voor Koninginneweg-oost is in het bijzonder van belang dat het hier om een transformatie gaat inclusief herprofilering van de Koninginneweg. Juist in zo'n situatie is het nodig om ten aanzien van functies invulling te geven aan actueel beleid en het afstemmen van functies op de specifieke locaties Stationsplein en Koninginneweg-oost. Dit laat onverlet dat uit nadere uitwerking van de planvorming blijkt dat één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop, wel inpasbaar is. Ook de marktverkenning wijst uit dat een specifiek pakket van functies nodig is en dat detailhandel aan de Koninginneweg-oost geheel wordt uitgesloten en horeca grotendeels. Die maatregel levert immers altijd nog een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen. In het transformatieproject is het nog steeds mogelijk, gelet op de doelstellingen van Hilversum als mediastad, ruimte te bieden voor enkele andere functies, gelieerd en ondersteunend aan de mediasector alsmede voor één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop. Alternatieve maatregelen om het gewenste effect van de maatregel die nu in het bestemmingsplan wordt opgenomen, in de vorm van het geheel reduceren van de plancapaciteit voor detailhandel en het vergaand reduceren van horeca aan Koninginneweg-oost, zijn niet aan de orde.

4.5 Conclusies toetsing aan de Dienstenrichtlijn

In het bestemmingsplan worden beperkingen gesteld aan de toelaatbaarheid van diensten als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, namelijk het ter plaatse van Koninginneweg-oost geheel uitsluiten van detailhandel en het vergaand reduceren van horeca en het toestaan van enkele andere diensten.

ACTUELE STAND VAN ZAKEN

De actuele stand van zaken is weergegeven in paragraaf 1.3. Op basis van de huidige inzichten blijkt het niet mogelijk te zijn vast te houden aan het geheel uitsluiten van de horecafunctie in de strook aan de Koninginneweg-oost. Uit de overwegingen in de genoemde paragraaf blijkt evenwel dat de maatregel gericht op een zo vergaand mogelijke beperking van horeca in de strook altijd nog noodzakelijk is. Voor detailhandel blijft de volledige redactie van vestigingsmogelijkheden ter plaatse gehandhaafd.

CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE DRIE CRITERIA UIT ARTIKEL 15, DERDE LID DIENSTENRICHTLIJN

Op basis van analyse van het beleidskader en analyse van de ontwikkelingen in het voorzieningenaanbod in Hilversum is, rekening houdend met de actuele stand van zaken, het volgende geconcludeerd ten aanzien van het voldoen aan artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a. In bestemmingsplannen is het **discriminatieverbod** niet aan de orde. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het discriminatieverbod (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn).
- b. Met het uitsluiten van detailhandel en het beperken van horeca tot één vestiging wordt voldaan aan de **voorwaarde van noodzakelijkheid** (artikel 15, lid 3 onder b Dienstenrichtlijn), omdat de eisen zijn gerechtvaardigd vanwege dwingende redenen van algemeen belang.
 - Het voorzieningenaanbod van Hilversum staat onder druk. De nabije ligging van Utrecht en Amersfoort is merkbaar. Eens te meer is duidelijk dat functies op de juiste locaties moeten worden gesitueerd en geconcentreerd.
 - Om ook de kracht van de mediastad te behouden en zo mogelijk te versterken en te vernieuwen, is er ruimte nodig. Ook een zo sterk mogelijke combinatie van functies in en gelieerd aan de creatieve sector is van groot belang. Nu sterk wordt ingezet op algehele transformatie van de oostzijde van de Koninginneweg kan op zo krachtig mogelijke wijze invulling worden gegeven aan het beleid en de visies ten aanzien van het voorzieningenaanbod.
 - Hiermee wordt invulling gegeven aan de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van Hilversum als stad en daarmee de bescherming van het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.
- c. De maatregel in de vorm van het uitsluiten van detailhandel en het beperken van horeca tot één vestiging, voor inpassing van de coffeeshop, aan Koninginneweg-oost is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen worden bereikt. Daarmee wordt voldaan aan het **evenredigheids criterium** uit artikel 15, derde lid, onder c van de Dienstenrichtlijn.
 - De maatregel wordt opgenomen in de bestemmingsregeling en zijn daarmee geschikt en effectief om de doelstellingen van het beleid te bereiken. Die doelstellingen zijn met name gericht op het concentreren van detailhandel en horeca in daarvoor aangewezen gebieden, zodat die gebieden en daarmee het voorzieningenaanbod in Hilversum als geheel te versterken. De actuele stand van zaken noopt weliswaar tot nuancering van het algeheel uitsluiten van horeca; de beperking tot één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop levert altijd nog een zinvolle bijdrage een aan het bereiken van de doelstellingen van het beleid.
 - Deze maatregel wordt coherent en systematisch toegepast, aangezien in transformatieprojecten en daarvoor opgestelde bestemmingsplannen detailhandel en horeca zo vergaand mogelijk worden gesaneerd.
 - De maatregel om detailhandel uit te sluiten gaat niet verder dan nodig is. Het geheel uitsluiten van horeca zou om twee redenen te vergaand zijn.
 - Het blijkt dat er goede afspraken zijn te maken, die ook worden nagekomen, met de coffeeshop om een goede inpassing in het project te waarborgen.
 - Om alle gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied te kunnen halen is de oorspronkelijke uitsluiting van horeca in dit nieuwbouwproject genuanceerd en omgezet in de toelaatbaarheid van één horecavestiging in de vorm van een coffeeshop. Voor het algeheel uitsluiten van horeca ontbreken de



middelen, zonder dat het ten koste zou gaan van andere gestelde (beleids)doelen voor het project Stationsgebied. Dit is gebleken uit de actuele stand van zaken.

Het algeheel uitsluiten van horeca zou veel verder gaan dan nodig is. Vandaar dat de maatwerkoplossing waarin wordt voorzien in één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop, een maatregel is die gegeven de omstandigheden niet verder gaat dan nodig is.

- Voor Koninginneweg-oost is in het bijzonder van belang dat het hier om een transformatie gaat inclusief herprofilering van de Koninginneweg. Juist zo'n situatie is het nodig om ten aanzien van functies invulling te geven aan actueel beleid en het afstemmen van functies op de specifieke locaties Stationsplein en Koninginneweg-oost. Dit laat onverlet dat uit nadere uitwerking van de planvorming blijkt dat één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop wel inpasbaar is. Ook de marktverkenning wijst uit dat een specifiek pakket van functies nodig is zodanig dat ter plaatse van Koninginneweg-oost detailhandel geheel wordt uitgesloten en horeca grotendeels. Die maatregel levert immers altijd nog een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen. In het transformatieproject is het nog steeds mogelijk, gelet op de doelstellingen van Hilversum als mediastad, ruimte te bieden voor enkele andere functies, gelieerd en ondersteunend aan de mediasector alsmede voor één horecavoorziening in de vorm van een coffeeshop. Alternatieve maatregelen om het gewenste effect van de maatregel die nu in het bestemmingsplan wordt opgenomen, in de vorm van het geheel reduceren van de plancapaciteit aan Koninginneweg-oost voor detailhandel en het vergaand reduceren van horeca, zijn niet aan de orde.

De bestemmingsregeling inclusief de voorgestelde maatregel voldoet aan de criteria uit het artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

Bijlage 1 PLANGESCHIEDENIS STATIONSGBIED HILVERSUM

De planvorming voor het Stationsgebied kent een lange voorgeschiedenis. In onderstaande passages worden kort de belangrijkste besluiten beschreven (bron: toelichting Stationsgebied Hilversum, 2020).

B1: Structuurvisie

In de 'Structuurvisie Hilversum 2030' (vastgesteld op 15 mei 2013) heeft de gemeente doelen geformuleerd voor het Stationsgebied en de ambitie vastgelegd om de centrumring te verleggen en tweerichtingsverkeer op de Schapenkamp terug te brengen.

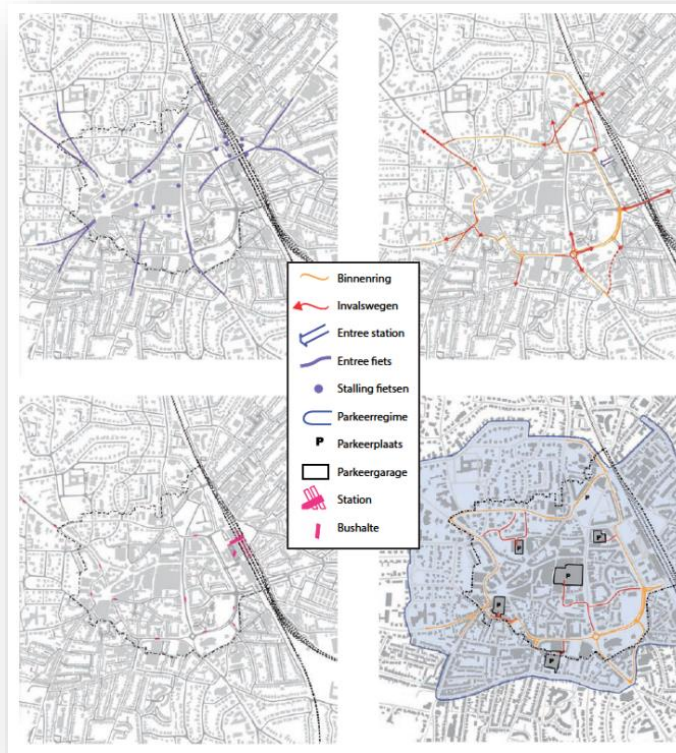


Figuur B.1. Kaartfragment met legenda uit de 'Structuurvisie Hilversum 2030'

B2: Centrumvisie

In de 'Centrumvisie' (vastgesteld op 18 november 2015) is als uitgangspunt beschreven dat het Stationsgebied een aantrekkelijke en veilige entree wordt richting centrum en dat het te voet en op de fiets een logische verbinding vormt tussen oost en west. Daarnaast wordt het er prettiger om te komen en te verblijven. Het plein zal bezoekers verwelkomen. Er zijn ook mogelijkheden voor zakelijke (korte) ontmoetingen, afhaalpunten, productpresentaties, e.d. Voortbordurend op de schaal van de hier aanwezige grotere gebouwen, krijgt het plein de allure van een open groene ruimte met heldere wandelroutes van het station naar het centrum. Deze routes zijn zowel via de Leeuwenstraat als via de Stationsstraat, die door het omleggen van de Centrumring verandert in een voetgangersgebied met fietsroute en bomen. Door het beter benutten van de fietsparkeerkelder en het meer afschermen van fietsenstallingen met groen zijn de gestalde fietsen minder prominent aanwezig.

De opgave die uit de 'Centrumvisie' volgt is een integrale visie te ontwikkelen op het hele Stationsgebied (van Beatrixtunnel tot en met Kleine spoorbomen).



Figuur B.2. Kaartfragment Centrumvisie

B3: Stedenbouwkundige visie (Bureau Okra)

Op 14 december 2016 stelt de raad de 'Stedenbouwkundige visie' voor het Stationsgebied vast. De visie is opgesteld door bureau Okra. Ook het projectplan wordt vastgesteld. Het projectplan gaat uit van een actieve houding van de gemeente en van een gefaseerde, integrale aanpak. Een actieve houding betekent dat de gemeente het voortouw neemt bij de voorgenomen ontwikkeling. Alleen op deze wijze kan de visie worden gerealiseerd.

Met het vaststellen van de visie en het projectplan is het ambitieniveau vastgelegd, maar ook de doelen die de gemeente met herstructurering wil bereiken, de actieve aanpak en de bereidheid om fors te vastgesteld bestemmingsplan Stationsgebied 2020 team Advies 7 investeren om het Stationsgebied goed aan te pakken. De visie is nog geen eindplaatje. Het ruimtelijk plan moet verder gebracht worden. Ook moeten nog heel veel inhoudelijke keuzes worden gemaakt. In december 2016 wordt ook het voormalige GAK-gebouw (Stationsplein 25) door de gemeente aangekocht.



Figuur B.3. Kaartfragment uit 'Stedenbouwkundige visie Stationsgebied Hilversum' (Okra)

B4: Stedenbouwkundig Programma van Eisen Stationsgebied

Op 14 december 2016 besluit de raad ook over het 'Stedenbouwkundig Programma van Eisen Stationsgebied' (SPvE). Tijdens de raadsvergadering is een amendement aangenomen waarbij besloten is dat de te ontwikkelen gebouwen aardgasvrij worden.

De visie van Okra is een eerste aanzet die verder moet worden uitgewerkt in een stedenbouwkundig plan. Het stedenbouwkundig plan is vervolgens de onderlegger voor het maken van een nieuw bestemmingsplan. Voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan moeten, naast de doelen (zoals opgenomen in de Centrumvisie) ook de gemeentelijke eisen en wensen worden geformuleerd. Deze eisen en wensen zijn opgenomen in het Stedenbouwkundig Programma van Eisen.

Het doel van het SPvE is om een stedenbouwkundig bureau een heldere opdracht mee te geven voor het maken van een stedenbouwkundig plan. Er staat in wat in ieder geval in het stedenbouwkundig plan moet worden opgenomen (eisen), wat de gemeente graag wil en waar ontwerpvrijheden zitten.

Het SPvE borduurt voort op de uitgangspunten, ambities en doelen zoals die in de Centrumvisie zijn geformuleerd en in de visie van Okra verbeeld. De centrumvisie en de visie van Okra zijn als uitgangspunt gehanteerd voor het opstellen van het SPvE.



Figuur B.4. Begrenzing gebied Stedenbouwkundig plan Stationsgebied zoals opgenomen in het SPvE

B5: Stedenbouwkundig plan

Stedenbouwkundig bureau De Zwarte Hond en landschapsarchitectenbureau OKRA hebben gezamenlijk het Stedenbouwkundig plan voor het Stationsgebied opgesteld.

Aan de hand van een aantal bouwstenen zijn de verschillende mogelijkheden onderzocht. Het betreft de bouwstenen: stromen (fietzers, voetgangers en OV), fietsenkelder, busstation, kiss & ride en taxi's, bouwvolumes, programmering, duurzaamheid, parkeergarage, beeldkwaliteit en tot slot sfeer en beleving.

Het Stationsgebied bestaat uit een aaneenschakeling van verschillende locaties, waarvoor een integraal ontwerp is gemaakt. Het betreft de locaties: Stationsplein, Schapenkamp, Stationsstraat, Oosterspoorplein, Koninginneweg, Kleine Spoorbomen en Verkeer in de omgeving. Elk van deze locaties is onderzocht en er zijn daarin verschillende varianten geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in een Stedenbouwkundig plan.



Figuur B.5. Afbeelding Stedenbouwkundig Plan Stationsomgeving Hilversum (De Zwarte Hond/Okra)

In het Stedenbouwkundig plan is gekozen voor het aan elkaar knopen van centrum aan station (en niet voor alle ruimte aan verkeer), voor een bebouwing die mensen als vanzelf naar het centrum leidt, voor openbare ruimte die kwalitatief en compact is en voor zichtlijnen en routes die als vanzelf uit het gebruik, de stromen en de historie van het gebied volgen. Stad en station worden met elkaar verbonden op een wijze die recht doet aan de Hilversumse schaal, maat en uitstraling. Het busstation sluit daarop aan en wordt een zichtbare en veilige plek waar (HOV) bussen bufferen en halteren, taxi's en kiss & ride die vanaf het station zichtbaar zijn (aan zowel de oost- als westzijde van het station).

Op 6 december 2017 is door de raad het Stedenbouwkundig plan, inclusief twee amendementen (A17-92 en A17-95) vastgesteld. De uitwerking van de vragen uit deze amendementen zal leiden tot een definitief én integraal Stedenbouwkundig plan.

In amendement (A17-92) vraagt de raad aan het college 'een nadere uitwerking te doen van het terugbrengen van tweerichtingsverkeer op de Schapenkamp en als verkeerskundige en stedenbouwkundige consequentie hiervan een tweerichtingsverbinding tussen het Stationsplein en de Vorstin'.

Met de vaststelling van dit amendement is het volgende besloten:

- Het Stationsplein om te vormen tot een groen welkom in Hilversum, media aantrekkelijk en met bebouwing voorzien van woon-, werk-, winkel- en recreatieve functies;
- Een herkenbare, veilige en aantrekkelijke aansluiting te creëren vanaf het Stationsgebied naar het centrum van Hilversum en zo centrum en Stationsgebied weer ruimtelijk te verbinden;

- De Raad voor de zomer van 2018 te laten besluiten of de Schapenkamp ongelijk- of gelijkvloers dient te worden aangelegd als verdere uitwerking richting bestemmingsplan;
- Het fietsparkeren in (ondergrondse) stallingen vorm te geven met directe aansluitingen op het station, het Stationsplein en het Oosterspoorplein;
- Een dynamisch toekomstbestendig busstation te realiseren als een zichtbare en veilige plek waar (HOV) bussen halteren en bufferen;
- De taxi's en kiss & ride zichtbaar vanaf het station te organiseren aan oost- en westzijde;
- De Stationsstraat autoluw te maken en daarmee de Groest en het Marktplaatsplein met elkaar te verbinden;
- Het Oosterspoorplein als groen buurtplein in te richten waarbij fietsen ordentelijk worden gestald, een extra kiss & ride wordt gerealiseerd en zo mogelijk kruisend verkeer tussen voetgangers/fietsers en auto's wordt verminderd.

N.B. Zoals vermeld in paragraaf 1.2 maakt het Oosterspoorplein geen onderdeel uit van voorliggend bestemmingsplan, maar maakt deel uit van de planvorming/structuurvisie 'Bruisend Hart'

Een nadere uitwerking te doen van het terugbrengen van tweerichtingsverkeer op de Schapenkamp en als verkeerskundige en stedenbouwkundige consequentie hiervan een tweerichtingsverbinding tussen het Stationsplein en de Vorstin, waarbij het voornemen is om:

- In te zetten op een kwalitatieve ontwikkeling;
- De Schapenkamp in een verdiepte ligging én de Schapenkamp op maaiveld nader te onderzoeken en allebei aan de raad voor te leggen in de zomer van 2018;
- Daarbij de eerder door de raad vastgestelde kaders met betrekking tot het twee richtingsverkeer Schapenkamp in detail uit te werken, in het verlengde van twee richtingsverkeer "Langs de lijn" en een "Herontwikkeling van de locatie tussen Koninginneweg en spoor";
- In de zomer 2018 de raad te laten besluiten welke van de twee uitwerkingen zal worden opgenomen in het bestemmingsplan;
- Ervoor zorg te dragen dat deze uitwerking inhoudelijk in samenhang met de maatregelen bij de Kleine spoorbomen wordt uitgevoerd;

en waarbij de consequenties van de voorliggende keuzes op het verkeer in de omgeving inzichtelijk zijn.

N.B. Voor de Kleine Spoorbomen is een apart project opgestart, met ruimtelijk een grote relatie tot de ingrepen bij de Koninginneweg. De reden hiervoor is dat de situatie ter plaatse van de Kleine Spoorbomen ook onafhankelijk van de ontwikkeling van het Stationsgebied moet worden opgepakt. Het Stedenbouwkundig plan geeft een ruimtelijke en programmatische vertaling van deze doelen, wensen en eisen voor het Stationsgebied. Het plan formuleert op hoofdlijnen de ruimtelijke kaders voor het op te stellen bestemmingsplan Stationsgebied en voor de toekomstige ontwikkelingen in het gebied.

B6: Vestiging Voorkeursrecht Koninginneweg

Om te voorkomen dat de gronden tussen de Koninginneweg en het spoor worden vervreemd en als gevolg daarvan de gemeente mogelijk grip op de ontwikkeling van de locatie verliest, heeft de raad in januari 2018 (en september 2018) besloten op deze gronden gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen (WVG). Dit betekent dat als eigenaren hun pand willen verkopen zij dit eerst aan de gemeente dienen aan te bieden.

N.B. Direct voorafgaand aan de vestiging van het voorkeursrecht heeft de raad besloten om de 'Structuurvisie Hilversum 2030', voor zover het betreft het gebied gelegen tussen Koninginneweg, Stationsstraat, spoorlijn en de Schoolstraat de functie(s)/aanduidingen: 'werklocaties, bebouwing gericht op het spoor en de aanduiding dynamisch gebied', in te trekken.

B7: Modellen Stedenbouwkundig Plan

In de collegebrief van 24 september 2018 wordt de raad geïnformeerd over het collegebesluit van 11 september 2018 om een tweetal modellen voor het stedenbouwkundig plan Stationsgebied vrij te geven voor participatie en advies. Aanleiding is het amendement A17-92 (raad 6 december 2017) waarbij de raad aan het college heeft gevraagd om 'een nadere uitwerking te doen van het terugbrengen van tweerichtingsverkeer op de Schapenkamp en als verkeerskundige en stedenbouwkundige consequentie hiervan een tweerichtingsverbinding tussen het Stationsplein en de Vorstin ...'.



Figuur B.6. De twee modellen ‘de Passage’ en ‘de 7 straatjes’

De twee opgestelde integrale principemodellen verschillen van elkaar in de manier waarop de openbare ruimte vorm krijgt en ervaren wordt. De ruimtelijke kwaliteit en de wijze waarop het project het centrum van Hilversum kan versterken vormen de kern van de modellen, waarbij de kern van de verschillen schuilt in:

- De vorm en het gebruik van het Stationsplein;
- De ligging van de nieuwe gebouwen;
- De route(s) van het station naar het centrum;
- Het fiets- en voetgangersgemak in het gebied;
- De oversteek op de Schapenkamp;
- De positie van de centrumring als onderdeel van het centrum.

Een wezenlijk verschil ten opzichte van de plannen uit december 2017 betreft de Schapenkamp. Er zijn in 2018 aanvullende verkeersonderzoeken gedaan naar de meest optimale verkeersafwikkeling. Daarbij is gekeken naar de (toekomstige) verkeersdruk op de centrumring en bij de Kleine Spoorbomen en de gevolgen voor de andere wegen, waaronder de buitenring. Daarnaast is gekeken naar de mogelijkheden bij de Koninginneweg. De conclusie van dit onderzoek is dat één oplossing de meeste voordelen biedt. Deze oplossing bestaat uit:

- Doorgaand autoverkeer in één richting: van Beatrixtunnel richting Vorstin.
- Komend vanaf de Vorstin kan je niet doorrijden naar de Beatrixtunnel. Er is een knip ter hoogte van het station. Je kan met de auto wel bij het station en bij parkeergarage Markt komen.

De nieuwe centrumring ligt om het Marktpllein en door de Koninginneweg, waardoor herontwikkeling van de Koninginneweg nodig is. De Stationsstraat wordt autoluw. De Koninginneweg wordt zo ingericht dat er ruimte is voor brede trottoirs, vrij liggende fietspaden en groen. Met nieuwbouw tussen de Koninginneweg en het spoor kan deze kwaliteit gerealiseerd worden.

De Kleine Spoorbomen sluiten aan op de verlegde centrumring en blijven (onveranderd) open voor voetgangers, fietsers en auto's vanuit beide richtingen. Twee van de drie inkomende richtingen naar het centrum zullen daarbij echter vervallen.

- Model de Passage zet volop in op een compact Stationsplein waar de fietser, voetganger en reiziger op een aantrekkelijke, veilige en eenvoudige manier zijn weg in het gebied en naar het centrum kan vinden. Daarbij zijn alle functies die je kunt verwachten op een Stationsplein aanwezig en is de route richting het centrum in één oogopslag zichtbaar. Om de voetgangers en fietsers ruim baan te geven, is het wel nodig om grote ingrepen te doen in de Schapenkamp. In model de Passage wordt de Schapenkamp verdiept aangelegd.
- Model de 7 Straatjes borduurt voort op het intiem stedelijke karakter van het centrum van Hilversum en de aaneenschakeling van diverse kleine pleintjes en brinkjes die de stad heeft. De fijnmazige structuur biedt de voetgangers twee sterke routes naar het centrum, via de Leeuwenstraat of via de Stationsstraat. Het intieme Stationsplein nodigt uit en reizigers hebben de ruimte om in een aantrekkelijke omgeving op de omgeving te oriënteren.

B8: Raadscommissie Ruimte en Wonen oktober 2018

Op 17 oktober 2018 adviseert de Commissie Ruimte en Wonen het college van B&W over een tweetal stedenbouwkundige modellen voor de herinrichting van het Stationsgebied. Tijdens de commissievergadering spreekt de meerderheid van de fracties zich uit voor model 2 (De 7 straatjes). Dit kwam overeen met het merendeel van de reacties die vanuit de participatie naar voren kwam

B9: Oosterspoorplein

Intussen is de gemeente ook gestart met de aanpak van de Spoorzone. In dat kader is er een pilot gestart voor het postcodegebied 1221 (het betreffen buurten gelegen aan de oostzijde van het spoor), waar ook het Oosterspoorplein is gesitueerd. Gezien de dynamiek, de specifieke vragen en de betrokkenheid die in dat deel van de stad zijn losgekomen, is ervoor gekozen om het gebied rondom het Oosterspoorplein breder op te pakken in het kader van de Aanpak Spoorzone. Daarmee is het Oosterspoorplein geen onderdeel meer van het vast te stellen Stedenbouwkundig plan.

B10: Model 'De 7 Straatjes'

Op 6 november 2018 besluit het college van B&W model 'De 7 Straatjes' verder uit te werken tot een definitief stedenbouwkundig plan voor het Stationsgebied en daarmee in te zetten op:

- Een welkom op een aantrekkelijk vierkant omsloten Stationsplein met ontmoetings- en verblijfsfunctie;
- Twee langzaam verkeersroutes naar het centrum via de Leeuwenstraat en de Stationsstraat;
- Drie nieuwe bouwblokken op het Stationsplein die de nieuwe routes markeren;
- Een Schapenkamp op maaiveld waarbij de centrumring onderdeel van het centrum uitmaakt en de doorstroming verbetert;
- Gelijkvloers oversteken van de centrumring voor voetgangers en fietsers;
- Een doorgaande centrumring van zuid naar noord en een geknipte centrumring ter hoogte van het Stationsplein van noord naar zuid;
- Een volledige herontwikkeling van de Koninginneweg-oost.

Met het besluit geeft het college richting aan de uitwerking van het Stedenbouwkundig plan. Het is aan de raad om uiteindelijk te beslissen. Dit besluit wordt in 2019 aan de raad voorgelegd.

B11: Raadscommissie Ruimte en Wonen maart 2019

Op 14 maart 2019 bespreekt de commissie het raadsvoorstel tot vaststellen van het Stedenbouwkundig plan. Tevens is ter kennisname een concept-beeldkwaliteitsplan toegevoegd. De commissie wordt gevraagd het college hierover te adviseren, vooruitlopend op het op te stellen bestemmingsplan (waarbij het beeldkwaliteitsplan ter besluitvorming zal worden gevoegd).

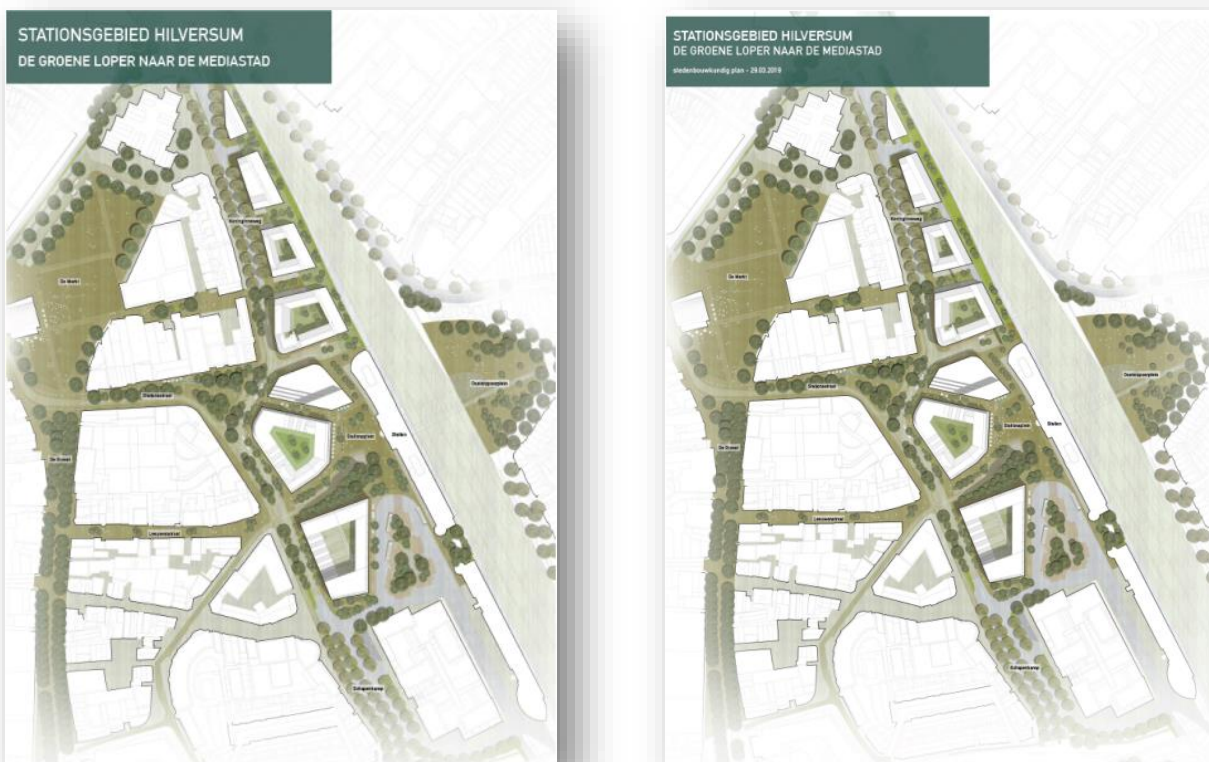
Naar aanleiding van het debat en de beraadslagingen in de commissie trekt de wethouder het voorstel met betrekking tot het stedenbouwkundig plan en het concept beeldkwaliteitsplan Stationsgebied namens het college terug en zal het gewijzigd opnieuw in procedure brengen. De wethouder zegt tevens toe het plan op diverse punten te wijzigen. Daarnaast zal een breder onderzoek naar de relatie Oost-West met collega-wethouders worden besproken alsmede binnen welke termijn zo'n onderzoek kan worden afgerond (T19/42) met alle zorgvuldigheid die daarbij komt kijken.

B12: Raadsbesluit vaststelling Stedenbouwkundig plan

Op 29 mei 2019 besluit de raad het integrale stedenbouwkundig plan voor het Stationsgebied vast te stellen en daarmee het volgende te realiseren:

- Een welkom op een aantrekkelijk omsloten Stationsplein met ontmoetings- en verblijfsfunctie.
- Twee routes voor voetgangers van het station naar Groest en Marktpluin over resp. de Leeuwenstraat en de Stationsstraat.
- Drie nieuwe bouwblokken op het Stationsplein die de nieuwe routes markeren.
- Bouwblokken met een bouwhoogte van 3 tot 6 lagen.
- De Schapenkamp op maaiveld waarbij de centrumring ingericht wordt als onderdeel van het centrum en de doorstroming verbeterd.
- Gelijkvloerse veilige en overzichtelijke oversteken van de centrumring voor voetgangers en fietsers.
- Een doorgaande centrumring van zuid naar noord en een geknpte centrumring ter hoogte van het Stationsplein van noord naar zuid.
- Een volledige herontwikkeling van de Koninginneweg aan de zijde van het spoor (tussen de Stationsstraat en de Schoolstraat), hierna 'Koninginneweg Oost' genoemd.
- De uitbreiding van de bestaande fietsparkeervoorzieningen, mogelijk middels een ondergrondse fietsenstalling aan de centrumzijde van het station.

De raad neemt tevens het volgende amendement (19/30) aan: 'Vanuit stedenbouwkundig en civieltechnisch oogpunt een integraal onderzoek te doen naar mogelijke verbeteringen van de verbinding tussen Hilversum Oost en het Centrum, waarbij het college de aanbevelingen aan de raad voorlegt ter vaststelling als ruimtelijk kader voor het op te stellen bestemmingsplan.'



Figuur B.7. Stedenbouwkundig plan (links: versie 7 februari 2019, rechts: versie 29 maart 2019; De Zwarte Hond/Okra)

B13: Raadsbesluit met betrekking tot 'Onderzoek Oost-Centrumverbinding'

Ter uitvoering van amendement A19-30 (aangenomen in de raadsvergadering van 29 mei 2019) heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijke verbeteringen van de verbinding tussen Hilversum Oost en Centrum. Dit onderzoek ('Onderzoek verbinding Oost – Centrum', bureau Movares) resulteert in diverse aanbevelingen die zijn samengevat in zeven vervolgstappen. In de vergadering van 16 oktober 2019 heeft de raad het onderzoek vastgesteld en het college opdracht gegeven de vervolgstappen nader uit te werken als kader voor de verdere ontwikkeling van het Stationsgebied.

B14: Afsluiting Kleine Spoorbomen

Op 6 mei 2020 heeft de raad besloten de Kleine Spoorbomen af te sluiten voor autoverkeer. Onderzocht is welke gevolgen dit besluit, met bijbehorende herinrichting, heeft voor het bestemmingsplan. Het blijkt dat de gemeente ter plaatse van het parkeerterrein van Tiramisu minder gronden nodig heeft dan voorzien tijdens de fase van ter inzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan.

B15: Vaststellingsnota Stationsgebied

Op 15 september 2021 besluit de raad over de 'Vaststellingsnota Stationsgebied'. Onderdeel hiervan is een actualisering van het 'Stedenbouwkundig plan', zie figuur B.8. Wijzigingen betreffen onder andere de locatie van de entree en de omvang van de ondergrondse fietsenstalling, het daarin opnemen van een rolband (tapis roulant) om scooters en buitenmodel fietsen te faciliteren en uitwerkingen op de onderdelen busstation en Kiss & Ride. Tevens stelt de raad het definitieve ontwerp van het busstation vast.



Figuur B.8. Geactualiseerd 'Stedenbouwkundig plan' (versie 6 juni 2021, De Zwarte Hond/Okra)



B.16: Uitspraak Raad van State

Op 2 februari 2022 vernietigt Raad van State het bestemmingsplan 'Stationsgebied 2020', inclusief het bijbehorende besluit 'Hogere waarden'. Voorliggend bestemmingsplan is onder meer aangepast in lijn met de uitspraak. Zo is het bestemmingsplangebied uitgebreid met de wegen waar, conform het 'Akoestisch onderzoek', een geluidsreducerende deklaag zal worden gelegd. Conform de uitspraak van de Raad van State is in de planregels een zogenaamde 'voorwaardelijke verplichting' opgenomen die het leggen van deze laag juridisch borgt. Daarnaast is een beoordeling van het woon- en leefklimaat opgenomen en is een analyse met betrekking tot de Dienstenrichtlijn verwerkt.

B.17: Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2022 - 2026 'Hilversum Koesteren' is ten van aanzien van het stationsgebied onder meer opgenomen dat, om extra woningen te creëren, zal worden voorgesteld twee woonlagen toe te voegen aan de gebouwen die op het Stationsplein zullen worden gebouwd.