

Uitspraak 201211249/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 4 september 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Veendam
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Groningen

201211249/1/R4.

Datum uitspraak: 4 september 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Bun Vastgoed B.V. en Bun 80 B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Bun), gevestigd te Almere, appellanten,

en

de raad van de gemeente Veendam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 september 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Veendam Centrum, Kerkstraat-West" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Bun beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bun heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 juni 2013, waar Bun, vertegenwoordigd door F. van den Doel en bijgestaan door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Heldekamp en ing. P.J.H. van Wingerden, beiden werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. W.R. van der Velde en mr. P. Hoekstra, beiden advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan voorziet onder meer in de mogelijkheid tot uitbreiding van aanwezige detailhandel, vestiging van nieuwe winkels, aanleg van parkeerplaatsen en bouw van appartementen boven de winkels.

Intrekking

2. Ter zitting heeft Bun haar beroep ingetrokken voor zover gericht tegen de aanduiding "wonen". Voorts heeft Bun haar beroepsgronden over de duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in Veendam en de uitvoerbaarheid van het plan in relatie tot de Flora- en faunawet, ingetrokken.

Goede procesorde

3. Ter zitting heeft Bun aangevoerd dat in het plan ten onrechte minder grote afstanden van detailhandel tot gevoelige bestemmingen kunnen worden aangehouden dan de afstanden die zijn gehanteerd bij het winkelcentrum Autorama, waarvan Bun Vastgoed eigenaar is en waarin Bun 80 een supermarkt exploiteert. De ontwikkelaar van het plan wordt volgens Bun hierdoor

ten opzichte van haar beoordeeld.

3.1. Deze beroepsgrond heeft Bun niet eerder naar voren gebracht en is niet verwoord in het door haar ingediende beroepschrift. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich verzet tegen het eerst ter zitting aanvoeren van deze beroepsgrond, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium zijn aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

Nu Bun deze beroepsgrond eerst ter zitting heeft aangevoerd en niet valt in te zien waarom zij deze beroepsgrond niet eerder had kunnen aanvoeren, terwijl de raad niet in staat was om hierop ter zitting adequaat te reageren door nader in te gaan op de situatie bij winkelcentrum Autorama, verzet de goede procesorde zich ertegen dat deze beroepsgrond bij de beoordeling van het bestreden besluit wordt betrokken.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Crisis- en herstelwet

5. Het plan voorziet in de mogelijkheid tot de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied, zodat ingevolge artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met categorie 3, onder 3.1, van bijlage I van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) afdeling 2 van die wet van toepassing is op het besluit tot vaststelling van het plan.

5.1. Ingevolge artikel 1.9 van de Chw, dat ten tijde van belang onderdeel was van afdeling 2 van die wet, vernietigt de administratieve rechter een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

5.2. Voor zover in deze uitspraak wordt geoordeeld dat een betoog faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 1.9 van de Chw wordt ingegaan, spreekt de Afdeling zich niet uit over de vraag of dat artikel van de Chw van toepassing is.

Planbegrenzing

6. Bun richt zich tegen het buiten het plangebied laten van het Kerkplein, dat is omringd door gronden die wel in het plangebied liggen. Bun betoogt dat het Kerkplein in zijn geheel in het bestemmingsplan had moeten worden opgenomen omdat daar uiteindelijk ook detailhandel zal worden gerealiseerd.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met betrekking tot het Kerkplein nader onderzoek vereist is en overleg met betrokken partijen nodig is. Daarnaast mogen op het plein nu geen gebouwen worden opgericht waardoor het plein volgens de raad niet dusdanig samenhangt met de in het plangebied voorziene bebouwing dat het plein in het plan had moeten worden opgenomen.

6.2. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

In hetgeen Bun heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde

planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat het plan op dit punt gewijzigd is vastgesteld naar aanleiding van zienswijzen over de aanvaardbaarheid van de aanvankelijk ter plaatse van het Kerkplein beoogde bebouwing, alsmede de omstandigheid dat het Kerkplein in gebruik is als plein en gedeeltelijk als parkeerplaats en dat de vaststelling van het plan er niet toe leidt dat dit gebruik niet langer kan worden voortgezet. Gelet daarop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen onlosmakelijke samenhang bestaat met de detailhandel die in het plangebied wordt mogelijk gemaakt. De omstandigheid dat de gemeente de mogelijkheid onderzoekt om ook ter plaatse van het Kerkplein detailhandel mogelijk te maken, betekent niet dat het plein om die reden in het plangebied opgenomen had moeten worden. De eventuele gevolgen van een toekomstige gewijzigde bestemming van het plein dienen te worden bezien in het kader van een planologisch besluit waarbij die bestemming wordt toegekend. Het betoog faalt.

Gemeentelijk detailhandelsbeleid

7. Bun betoogt dat onvoldoende rekening is gehouden met het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Zij voert daartoe aan dat de raad ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom een verdubbeling van het feitelijk aanwezige aantal vierkante meters aan detailhandel in het bestemmingsplan wordt toegestaan, terwijl het gemeentelijk beleid volgens Bun een zeer beperkte uitbreidingsruimte voorschrijft.

7.1. De raad stelt dat het plan slechts voorziet in een zeer beperkte uitbreiding van het aantal vierkante meters detailhandel. Uit het rapport van Droogh Trommelen & Partners "Rapport positie, inrichting en beeldkwaliteit Kerkstraat" van 17 oktober 2008 blijkt volgens de raad verder dat behoefte bestaat aan een beperkte uitbreidingsruimte. Voorts stelt de raad dat het beleid voorts inhoudt dat in de aanloopgebieden naar de winkelcentra van Veendam een uitsterfconstructie wordt toegepast, waardoor in die aanloopgebieden detailhandel zal verdwijnen en zich zal vestigen in de winkelcentra. Daarom is het bestemmingsplan volgens de raad in lijn met het gemeentelijk beleid.

7.2. In de plantoelichting is het gemeentelijk detailhandelsbeleid toegelicht. Zo wordt in de detailhandelstructuurvisie "Ruimtelijk- economische ontwikkelingsvisie detailhandel" van 25 juni 2001 vermeld dat het aanbeveling verdient het aanbod in de levensvatbare wijkcentra kwalitatief en zo mogelijk kwantitatief te versterken. In voornoemd rapport van 17 oktober 2008 staat voorts dat de beperkte uitbreidingsruimte in de sector voedings- en genotsmiddelen bij voorkeur Ingezet wordt voor versterking van het supermarktaanbod in het centrum.

7.3. In het plangebied was onder het vorige plan ongeveer 6.000 m² vloeroppervlak aan detailhandel bij recht mogelijk. Dit plan maakt maximaal 6.000 m² detailhandel bij recht mogelijk en na toepassing van een afwijkingsbevoegdheid maximaal 6.600 m² vloeroppervlak detailhandel. De uitbreiding ten opzichte van het vorige planologische regime is derhalve gering. Voorts is Bun ervan uitgegaan dat op het Kerkplein detailhandel mogelijk gemaakt zal worden, hetgeen thans niet aan de orde is. Bun heeft voorts niet gewezen op gemeentelijk beleid waaruit moet worden afgeleid dat de mogelijkheden voor detailhandel in het plangebied, dat in het centrum van Veendam ligt, zouden moeten worden beperkt ten opzichte van het vorige plan, zoals Bun in wezen betoogt. Gelet op de geringe toename alsmede gelet op het gemeentelijk beleid met betrekking tot versterking van het supermarktaanbod in het centrum, geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in lijn is met het gemeentelijk detailhandelsbeleid.

Leegstand en stedenbouwkundige gevolgen

8. Bun voert aan dat het plan leidt tot leegstand en verpaupering van bestaande winkelgebieden, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het ondernemersklimaat in de gemeente. Zij voert hiertoe aan dat het risico bestaat dat ondernemers binnen de gemeente Veendam zullen wegtrekken uit minder aantrekkelijke plekken omdat in dit plan extra detailhandel wordt mogelijk gemaakt. Het risico is volgens Bun vooral groot omdat er al een groot deel van het winkelbestand leegstaat en omdat Veendam een krimpgemeente is waarin het inwonertal in de toekomst zal blijven afnemen met ongeveer 7%. Bun wijst ter onderbouwing van het belang om leegstand te voorkomen onder meer op de tussenuitspraak

van de Afdeling van 5 december 2012, nr. 201200385/1/T1/R2.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat ten opzichte van het vorige plan in het plangebied slechts 600 m² extra vloeroppervlak voor detailhandel via een afwijkingsbevoegdheid wordt mogelijk gemaakt. Dit is volgens de raad een zodanig beperkte toevoeging dat het plan dan ook niet leidt tot onacceptabele leegstand of verpaupering van winkelgebieden. Dit plan is volgens de raad voorts niet te vergelijken met het plan waarover de Afdeling op 5 december 2012 een tussenuitspraak heeft gedaan, omdat het voorliggende plan nauwelijks winkelruimte toevoegt en in Veendam voorts geen sprake is van ruime overcapaciteit. Veendam is volgens de raad bovendien geen krimpgemeente. De rapporten waar Bun naar verwijst zien volgens de raad op de hele regio Noord en niet specifiek op de gemeente Veendam. In het nieuwste distributieplanologisch onderzoek voor de gemeente Veendam wordt volgens de raad uitgegaan van stabilisatie van het inwonertal of een beperkte groei van 3% in Veendam. Voorts stelt de raad dat in het gemeentelijk beleid juist wordt gestreefd naar de verplaatsing van detailhandel naar de grotere winkelcentra van Veendam, teneinde deze winkelcentra aantrekkelijker te maken.

8.2. Gelet op de geringe toevoeging van het aantal vierkante meters toegestane detailhandel en op het gemeentelijke streven naar concentratie van detailhandel die via een afwijkingsbevoegdheid mogelijk is in winkelcentra, geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot een onacceptabele leegstand of verpaupering van winkelgebieden. Daarbij betreft de Afdeling dat uit de overgelegde stukken niet blijkt dat het krimpcoëfficiënt van 7% ook geldt voor Veendam. In de plandoelstelling staat immers dat de regio Oost-Groningen gezamenlijk het Regionaal Woon- en leefbaarheidsplan Oost-Groningen met als ondertitel "Van krimp naar kwaliteit" heeft vastgesteld, waarin is aangegeven dat er een krimp van 7% in de jaren 2010 tot 2030 wordt verwacht. Uit deze tekst kan niet worden afgeleid dat dit krimpcoëfficiënt ook voor de gemeente Veendam geldt. Bun heeft gelet hierop niet aannemelijk gemaakt dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van een ongeveer gelijkblijvend inwonertal voor Veendam. Ook in hetgeen voor het overige is aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de omstandigheden in Veendam verschillen van de omstandigheden in Emmeloord, waar de tussenuitspraak van 5 december 2012 op ziet. Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid

9. Bun betoogt dat de uitvoerbaarheid van het plan niet is verzekerd, voor zover dat detailhandel mogelijk maakt. Zij voert in dat verband onder meer aan dat de partij die de ontwikkeling van het plan op zich neemt ongeoorloofde staatssteun heeft ontvangen bij de aankoop van gronden en dat onduidelijk is of de gemeente aan de door haar aangegane financiële verplichtingen kan voldoen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan uitvoerbaar is, aangezien geen ongeoorloofde staatssteun is verleend. Daarnaast stelt de raad dat aan de ontwikkelaar van het plan bij de aan- en verkoop van de gronden uit het plangebied geen enkel voordeel is toegekend. Voorts heeft de raad ter zitting toegelicht dat geen onoverkoombaar probleem zal ontstaan wanneer de beoogde ontwikkelaar het plan niet zou kunnen uitvoeren.

9.2. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar. Aan dit criterium is niet reeds voldaan, indien aannemelijk wordt gemaakt dat de staatssteun die plaats heeft of heeft gehad kan worden teruggevorderd.

Voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan, dat als voornaamste ontwikkeling voorziet in de realisering van detailhandel en woningbouw, is de betrokkenheid van de beoogde ontwikkelaars immers in beginsel niet van doorslaggevende betekenis. De enkele omstandigheid dat de ontwikkelaars zich in verband met een mogelijke terugvordering van staatssteun, wat hier overigens ook van zij, daaruit geheel of gedeeltelijk zouden moeten terugtrekken, brengt nog niet met zich dat het niet mogelijk zal zijn tot de realisering van in het plan voorziene, maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingen over te gaan zonder ongeoorloofde

staatssteun. Het is denkbaar dat één of meerdere andere marktpartijen, al dan niet in, respectievelijk op een -overigens binnen het plan passende- aangepaste vorm en/of wijze de realisering van de betreffende ontwikkeling of ontwikkelingen (verder) kunnen uitvoeren.

Gelet op het voorgaande heeft Bun niet aannemelijk gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Bun heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat de gemeente niet in staat zou zijn om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het betoog faalt.

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. T.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2013

528-731.

