



Uitspraak 201503044/1/R4 en 201503044/2/R4

Datum van uitspraak: woensdag 7 oktober 2015

Tegen: de raad van de gemeente Borger-Odoorn

Proceduresoort: Voorlopige voorziening / hoofdzaak

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Drenthe

201503044/1/R4 en 201503044/2/R4.

Datum uitspraak: 7 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Borger, gemeente Borger-Odoorn, appellanten,

en

de raad van de gemeente Borger-Odoorn, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Hoofdstraat 29/hoek B. Beinsstraat te Borger" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

Bij dezelfde brief hebben [appellant A] en [appellant B] de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 17 september 2015, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door M. Hoogvliet, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Verder is daar KoSeWa Holding BV, vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord als belanghebbende.

KoSeWa Holding BV heeft ter zitting nadere stukken overgelegd. De andere partijen hadden daartegen geen bezwaar.

Partijen hebben ter zitting toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

2. Het plan voorziet in bebouwing waarin detailhandel, kantoorruimte en - op de bovenverdiepingen - maximaal twaalf appartementen kunnen worden gevestigd, op de hoek van de Hoofdstraat en de Bergmans-Beinsstraat in Borger. KoSeWa Holding BV is de beoogde ontwikkelaar van het plangebied, [appellant A] is eigenaar van een aangrenzend perceel waarop een supermarkt is gevestigd en [appellant B] exploiteert een drogisterij op korte afstand, aan de overzijde van de straat.

3. [appellant A] en [appellant B] voeren een aantal formele beroepsgronden aan. Zij betogen dat zij ten onrechte niet de mogelijkheid hebben gehad om hun zienswijze mondeling toe te lichten tijdens de commissievergadering waarin het plan is besproken. Verder voeren ze aan dat het plan niet tijdig is vastgesteld, omdat het vorige bestemmingsplan al gold sinds 1992 en uiterlijk op 1 juli 2013 geactualiseerd had moeten zijn.

3.1. Uit artikel 25, derde lid, onder a, van het door de raad vastgestelde Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2014, volgt dat weliswaar tijdens bepaalde raadsvergaderingen spreekrecht bestaat voor burgers en organisaties, maar ook dat dat recht niet geldt als het gaat om besluiten van het gemeentebestuur waartegen beroep openstaat, zoals het geval is bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan. Er was dan ook op grond van het reglement geen verplichting om [appellant A] en [appellant B] in dit geval spreekrecht te verlenen. Ook overigens bestond er geen juridische verplichting om dat te doen. Dat het, zoals zij ter zitting hebben gesteld, uit een oogpunt van fatsoen wel aangewezen was hen te horen omdat er bijna twee jaar is verstreken tussen de indiening van hun zienswijze en de raadsvergadering, kan niet leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan, omdat de voorzieningenrechter bij de beoordeling van dat plan alleen kan toetsen aan juridische en niet aan fatsoensnormen. Evenmin kan tot vernietiging leiden het feit dat, op grond van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, voor het plangebied uiterlijk op 1 juli 2013 een nieuw bestemmingsplan had moeten zijn vastgesteld. De in die wet bedoelde termijn is een termijn van orde en het verstrijken daarvan heeft niet tot gevolg dat de raad niet meer bevoegd is een nieuw plan vast te stellen.

4. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat niet is aangetoond dat in de regio behoefte bestaat aan de extra winkelruimte die in het plan wordt mogelijk gemaakt. Zij wijzen erop dat Borger-Odoorn een krimpgemeente is met een teruglopend inwonertal en dat uit rapporten van de Kamer van Koophandel en van FGH Bank blijkt dat in dergelijke gebieden terughoudend moet worden omgegaan met het toevoegen van winkeloppervlak. Ook is er volgens hen nu al sprake van leegstand van winkelruimte in Borger en is onvoldoende rekening gehouden met het feit dat inwoners van Borger voor hun aankopen ook terecht kunnen in andere plaatsen in de omgeving, zoals Gieten, Emmen en Stadskanaal. Anders dan in de plantoelichting wordt gesteld zijn er volgens [appellant A] en [appellant B] nog geen overeenkomsten afgesloten met potentiële huurders van de te realiseren winkelruimte.

4.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt onder meer aan de voorwaarde dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

4.2. Ter onderbouwing van zijn standpunt dat het plan niet leidt tot leegstand die vanuit ruimtelijk oogpunt onaanvaardbaar is, wijst de raad op een onderzoek van MKB Reva getiteld "Ruimtelijk-economische onderbouwing detailhandelsontwikkeling Hoofdstraat 29/hoek Bergmans-Beinsstraat Borger" van 27 mei 2014. In het onderzoek staat dat het plan netto voorziet in toevoeging van ongeveer 380 m² winkelvloeroppervlak, wat [appellant A] en [appellant B] niet hebben betwist. Het rapport vermeldt ook dat voor de winkels die in het plan worden mogelijk gemaakt marktruimte aanwezig is, dat het plan een bijdrage levert aan een kwalitatieve versterking van het kernwinkelgebied en dat het voorziet in een behoefte binnen de detailhandel.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat met het onderzoek, waarnaar in de plantoelichting verwezen wordt, voldoende is beschreven dat de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt voorziet in een actuele regionale behoefte. De rapporten van de Kamer van Koophandel en FGH Bank, waarnaar [appellant A] en [appellant B] verwijzen, leiden niet tot een ander oordeel omdat ze wel in algemene zin bevestigen dat zich winkelleegstand voordoet in Noord-Nederland en ook in Drenthe, en dat toevoeging van nieuwe winkelprojecten kan leiden tot overcapaciteit, maar anders dan het onderzoek van MKB Reva niet ingaan op de specifieke situatie in Borger en omgeving. Verder blijkt uit het onderzoek van MKB Reva dat bij het bepalen

van het verzorgingsgebied rekening is gehouden met de aanwezigheid van winkelveorzieningen in andere, grotere plaatsen in de omgeving, maar ook met het gegeven dat, door het belang van het verblijfstoerisme in en rond Borger, een betrekkelijk groot deel van de omzet afkomstig is van buiten het verzorgingsgebied.

Dat sprake is van enige leegstand van winkelpanden in Borger geeft op zichzelf, nu de raad onbetwist heeft gesteld dat sprake is van normaal te achten frictieleegstand, nog geen grond voor de verwachting dat de toevoeging van de in het plan voorziene winkelruimte zal leiden tot een dusdanige leegstand dat zich een ruimtelijk onaanvaardbare situatie zal voordoen. Ook het door [appellant A] en [appellant B] gestelde feit dat de te realiseren winkelruimte nu nog niet verhuurd is is op dit punt niet doorslaggevend.

Het voorgaande overziend ziet de voorzieningenrechter geen grond voor het oordeel dat het plan zou zijn vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

5. [appellant A] en [appellant B] stellen dat het plan zal leiden tot parkeerproblemen. Volgens hen is bij het bepalen van het aantal nieuwe parkeerplaatsen dat nodig is als het plan wordt gerealiseerd uitgegaan van verkeerde gegevens. Zes bestaande parkeerplaatsen aan de Bergmans-Beinsstraat zijn niet meegeteld en er is geen rekening gehouden met het feit dat de parkeergarage niet openbaar is, maar alleen is bedoeld voor de bewoners van de appartementen. Bovendien is volgens hen te verwachten dat de bewoners hun auto niet in de parkeergarage zullen zetten maar op de openbare parkeerplaatsen op straat. Verder zijn volgens hen de parkeernormen van het CROW, waarbij de raad is aangesloten, niet toepasbaar in deze situatie, in het bijzonder omdat daarin geen rekening is gehouden met mogelijk dubbel autobezit bij de bewoners.

5.1. In hoofdstuk 4 van de plantoelichting wordt ingegaan op de gevolgen van het plan voor de parkeersituatie in de omgeving. Volgens de toelichting is uitgegaan van de normen die zijn vastgelegd in de publicatie "Parkeerkencijfers, basis voor parkeernormering" van het CROW, een kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer. Toepassing van die normen zou in dit geval volgens de toelichting betekenen dat tussen de 22 en 35 parkeerplaatsen extra moeten worden gerealiseerd en, uitgaand van een bestaand aantal van 44 aanwezige plaatsen, zouden in het plangebied dus uiteindelijk in totaal tussen de 66 en 79 plaatsen beschikbaar moeten zijn. Bij de toelichting is als bijlage een parkeerschets opgenomen, waarin 57 parkeerplaatsen die op straatniveau binnen het plangebied worden aangelegd indicatief zijn ingetekend. Al deze plaatsen liggen op grond die in het plan de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "parkeerterrein" heeft en waarop parkeervoorzieningen zijn toegestaan. Op grond van deze parkeerschets en in aanmerking nemend dat het plan onder de te realiseren bebouwing een parkeergarage mogelijk maakt met - zoals de toelichting stelt en niet is bestreden - ruimte voor 23 parkeerplaatsen, acht de voorzieningenrechter voldoende aannemelijk dat het plan ruimte biedt aan 80 parkeerplaatsen en dat met dat aantal onevenredige parkeerhinder niet te verwachten is. Zelfs als de zes plaatsen op de rijbaan van de Bergmans-Beinsstraat inderdaad buiten beschouwing zouden zijn gelaten, zou nog aan de CROW-normen worden voldaan, omdat in dat geval het totale aantal benodigde parkeerplaatsen tussen de 72 en 85 zou moeten uitkomen en die norm bij 80 plaatsen wordt gehaald. Dat de normen onvoldoende representatief zouden zijn voor deze situatie acht de voorzieningenrechter niet aannemelijk gemaakt; overigens is bij een beschikbaar aantal van 23 plaatsen voor ten hoogste 12 appartementen klaarblijkelijk tot op zekere hoogte rekening gehouden met dubbel autobezit. Verder ziet de voorzieningenrechter evenmin grond voor de verwachting dat de bewoners in die mate gebruik zullen maken van parkeerplaatsen op straat, in plaats van de voor hen beschikbare plaatsen in de garage direct onder hun appartementen, dat dat tot parkeerproblemen voor het winkelend publiek zal leiden.

6. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de inrit van de parkeergarage die in het plan wordt mogelijk gemaakt is voorzien op de gronden van [appellant A]. Voor het gebruik van die gronden geeft [appellant A] geen toestemming, zodat het plan op dit punt niet uitvoerbaar is.

6.1. Ter zitting is, aan de hand van de planverbeelding en een kaart waarop de perceelsgrenzen zijn aangegeven, vastgesteld dat een vorm van ontsluiting van de garage mogelijk is waarbij het in- en uitrijdende verkeer geen gebruik hoeft te maken van de gronden van [appellant A]. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat het plan in zoverre niet kan worden gerealiseerd.

7. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de plantoelichting ten onrechte vermeldt dat het plan in overeenstemming is met "de centrumvisie". Een dergelijke visie is niet vastgesteld en het bestemmingsplan is specifiek toegesneden op het project dat KoSeWa Holding BV wil gaan uitvoeren, zodat volgens hen sprake is van gelegenheidsplanologie.

7.1. De plantoelichting vermeldt in hoofdstuk 1 dat een visie voor het hele centrum "in de maak" is. Daaruit kan worden afgeleid dat een dergelijke visie ten tijde van de vaststelling van het plan niet bestond. Dat het plan niet is gebaseerd op een afzonderlijk vastgestelde centrumvisie betekent echter nog niet dat daarom sprake zou zijn van gelegenheidsplanologie en evenmin dat aan het plan geen draagkrachtige ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt. Ook het enkele feit dat het plan in procedure is gebracht naar aanleiding van een initiatief van een ondernemer biedt geen grond voor die conclusie.

Overigens komt uit het verweerschrift naar voren dat de raad in september 2014 wel heeft ingestemd met inrichtingsplannen voor het centrum van Borger, die onder meer zijn vastgelegd in het Masterplan Borger-centrum. Dat het bestemmingsplan niet in overeenstemming zou zijn met de besluitvorming door de raad op dit punt hebben [appellant A] en [appellant B] echter gesteld noch onderbouwd.

8. [appellant A] en [appellant B] hebben ter zitting aangevoerd dat tijdens besprekingen die in september 2015 met de verschillende partijen zijn gehouden, is gebleken dat het voornemen bestaat het bouwproject waarvoor het plan is vastgesteld aanmerkelijk te verkleinen, onder meer door het terugbrengen van het aantal te bouwen appartementen. Volgens hen staat daardoor nu al vast dat het plan grotendeels niet zal worden gerealiseerd.

8.1. De besprekingen waar [appellant A] en [appellant B] op doelen zouden, volgens hun zeggen, hebben plaatsgevonden in september 2015 en dus na 29 januari 2015, de datum waarop het plan is vastgesteld. Omdat de toetsing van het bestreden besluit door de voorzieningenrechter wordt verricht aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, kan wat op dit punt is aangevoerd niet worden betrokken bij de beoordeling van het nu voorliggende geschil.

9. Het beroep is gezien het voorgaande ongegrond. Het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening moet om die reden worden afgewezen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. T.A. Oudenaarden, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Oudenaarden
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2015

568.