

Uitspraak 201301802/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK	dinsdag 24 december 2013
TEGEN	de raad van de gemeente Deventer
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

201301802/1/R1.

Datum uitspraak: 24 december 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Deventer,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Binnenstad Deventer" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Vastgoed Select B.V. afgesplitst van de behandeling van het beroep in zaak nr.

[201301802/1/R1](#) en voortgezet onder zaak nr. 201301802/2/R1.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2013, waar [appellant], in de persoon van [appellant A], en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.B. Steenbruggen, ing. M.G.M. Wolbrink-Meijerink en drs. J.H. Veeneman-Schenk, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Het plan

2. Het plan voorziet in een actualisering van het planologische regime voor de binnenstad van Deventer en is overwegend conserverend van aard.

Toetsingskader

3. 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.

Ontvankelijkheid

4. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van [appellant] voor zover dat is gericht tegen andere percelen dan het perceel [locatie]. [appellant] heeft volgens de raad, behoudens ten aanzien van zijn eigen perceel [locatie], geen rechtstreeks bij het besluit betrokken belang.

4.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

4.2. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie]. [appellant] heeft ter zitting desgevraagd te kennen gegeven dat zijn beroep is gericht op zijn eigen perceel en de percelen gelegen in de directe omgeving daarvan. [appellant] heeft zijn beroep hiermee beperkt tot voormelde percelen. [appellant] heeft een rechtstreeks betrokken belang bij de plandelen voor de percelen gelegen in de directe omgeving van zijn eigen perceel en kan in zoverre worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Het verweer van de raad faalt.

Formele bezwaren

5. Voor zover [appellant] betoogt dat de plantoelichting onvolledig is, omdat onder meer het gemeentelijk beleid, de functionele structuur en het parkeren van fietsen onvoldoende zijn beschreven, wordt overwogen dat de plantoelichting geen juridisch bindend deel is van het bestemmingsplan. Verder is niet aannemelijk gemaakt dat de plantoelichting dusdanige onjuistheden of onvolkomenheden bevat dat reeds om die reden geoordeeld dient te worden dat geen goede belangenafweging heeft plaatsgevonden en de raad hierom het bestemmingsplan niet heeft kunnen vaststellen. Het betoog van [appellant] faalt.

6. Ten aanzien van de beroepsgrond van [appellant] dat de raad ten onrechte zijn zienswijze niet heeft beantwoord waarbij hij heeft aangevoerd dat moet worden voorzien in de mogelijkheid om een woonfunctie om te zetten in andere functies, stelt de Afdeling vast dat op pagina 5 van de nota van zienswijzen is ingegaan op dit bezwaar. Niet is gebleken dat de zienswijze van [appellant] daarin onvoldoende is behandeld. Het betoog faalt.

Inhoudelijke bezwaren

7. [appellant] betoogt dat de raad voor het perceel [locatie] en de percelen gelegen in de directe omgeving daarvan ten onrechte niet heeft voorzien in een ruime centrumbestemming waarmee kan worden voorzien in verschillende centrumfuncties. Dit is volgens hem niet in overeenstemming met de nota "Nota van uitgangspunten bestemmingsplan binnenstad" (hierna: nota uitgangspunten) en de visie "Structuurvisie stadazone". Met een ruime centrumbestemming wordt volgens [appellant] onder meer leegstand in het centrum tegengegaan.

In dit verband voert [appellant] ook aan dat voor zijn perceel [locatie] ten onrechte niet eveneens is voorzien in een woonfunctie op de eerste bouwlaag en in de onderbouw van het pand en dat een opsplitsing van zijn pand ten behoeve van het gebruik voor woondoeleinden vanwege het monumentale karakter niet mogelijk is. Ten behoeve van panden aan de Polstraat en de Assenstraat is volgens hem wel voorzien in een woonfunctie op de eerste bouwlaag en in de onderbouw.

7.1. Aan het perceel [locatie] en een aantal andere percelen aan de Brink is de bestemming "Centrum - Kernwinkelgebied 2" toegekend. Aan het perceel [locatie] zijn voorts de aanduidingen "kantoor" en "specifieke vorm van horeca - horecagebied 2" toegekend. Aan een aantal andere percelen aan de Brink, gelegen in de directe omgeving van het perceel [locatie], is de bestemming "Centrum - Horecagebied" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Centrum - Horecagebied" aangewezen gronden onder meer bestemd voor wonen vanaf de tweede bouwlaag en de in dat artikel genoemde categorieën horeca- en ambachtelijke bedrijven in de onderbouw en eerste bouwlaag.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planregels zijn de voor "Centrum - Kernwinkelgebied 2" aangewezen gronden bestemd voor onder meer wonen vanaf de tweede bouwlaag, ter plaatse

van de aanduiding "kantoor" voor kantoordoeleinden en in de onderbouw en de eerste bouwlaag dienstverlening en de in dit artikel genoemde categorie detailhandel.

7.2. Aan het perceel [locatie] was in het voorgaande bestemmingsplan "Kernzone binnenstad" de bestemming "Stedelijke bebouwing" met de aanduiding "winkels/horeca" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planvoorschriften waren de als "Stedelijke bebouwing" aangewezen gronden onder meer bestemd voor wonen.

Ingevolge lid 4.2.2, onder a, was op de gronden met de op plankaart 1 aangegeven aanduidingen "wonen", "wonen/horeca", "gemengde functies 1", "gemengde functies 2", "gemengde functies 3" en "gemengde functies 4" wonen op de begane grond toegestaan, zij het enkel in een hoofdgebouw: het wonen binnen dit hoofdgebouw moest georiënteerd zijn op straten of pleinen in het onderhavige gebied.

Ingevolge lid 4.2.2, onder b, konden bestaande woningen op de begane grond, gelegen buiten de onder a bedoelde aanduidingen worden gehandhaafd of worden omgezet in de meest gewenste functie als aangegeven op kaart 1. Op de gronden gelegen buiten de onder a bedoelde aanduiding waren geen nieuwe woningen op de begane grond toegestaan.

7.3. [appellant] heeft ter zitting desgevraagd te kennen gegeven dat de beroepsgrond is gericht op het verkrijgen van ruimere gebruiksmogelijkheden voor zijn perceel [locatie] en enkele bij naam genoemde percelen aan de Brink gelegen in de directe omgeving van zijn perceel. De Afdeling overweegt dat de raad voor deze percelen in redelijkheid heeft kunnen afzien van het opnemen van een centrumbestemming met ruimere gebruiksmogelijkheden. De raad heeft in dit verband toegelicht dat hij een uitgangspunt heeft gehanteerd waarbij bepaalde functies, zoals bijvoorbeeld kantoor-, detailhandel- en horecafuncties, vanwege hun ruimtelijke effecten op andere functies, zoals de woonfunctie, worden geconcentreerd in daartoe aangewezen gebieden. De raad wenst op deze manier de verschillende toegestane gebruiksfuncties in de binnenstad zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

Voor zover [appellant] betoogt dat door de toekenning van een ruime centrumbestemming leegstand wordt tegengegaan, overweegt de Afdeling dat [appellant] dit niet aannemelijk heeft gemaakt. Daarbij is van belang dat met de bestemmingen "Centrum Horecagebied" en "Centrum - Kernwinkelgebied 2" reeds wordt voorzien in ruime gebruiksmogelijkheden. Het betoog van [appellant] faalt in zoverre.

7.3.1. Wat betreft de toekenning van een woonfunctie aan de eerste bouwlaag van het perceel [locatie] volgt uit de nota uitgangspunten dat in zoverre de beleidslijn "wonen boven winkels" is voortgezet. Niet in geschil is dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan de begane grond van het pand op het perceel [locatie] niet voor woondoeleinden werd gebruikt. De raad heeft te kennen gegeven dat hij bij de toekenning van woonfuncties op de begane grond het uitgangspunt heeft gehanteerd dat in beginsel alleen bestaande rechten uit het voorgaande bestemmingsplan als zodanig worden bestemd. De Afdeling acht dit geen onredelijk standpunt. Vaststaat dat in het voorgaande bestemmingsplan "Kernzone binnenstad" het wonen op de begane grond van het perceel [locatie] niet was toegestaan. Gelet hierop heeft de raad overeenkomstig dit uitgangspunt niet voorzien in een woonfunctie op de eerste bouwlaag voor het perceel [locatie]. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het monumentale karakter van zijn pand op het perceel in de weg staat aan het gebruik overeenkomstig de bestemming "Centrum -Kernwinkelgebied 2". Nu het bestaande gebruik van het perceel voor kantoordoeleinden als zodanig is bestemd en niet is gebleken van concrete plannen van [appellant] om het perceel voor woondoeleinden te gebruiken, heeft de raad in redelijkheid niet hoeven voorzien in een woonfunctie op de eerste bouwlaag van het perceel [locatie].

Over de door [appellant] gemaakte vergelijking met de panden aan de Polstraat en de Assenstraat wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat het wonen op de begane grond op deze percelen onder het voorgaande bestemmingsplan was toegestaan. [appellant] heeft dit niet weersproken. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant] genoemde situaties niet overeenkomen met de thans aan de orde situatie. Voor het

overige heeft [appellant] zijn betoog in zoverre niet met concrete voorbeelden onderbouwd. Het betoog faalt.

8. Voor zover [appellant] betoogt dat de particuliere stoepen van het perceel [locatie] ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd, omdat de verkeersbestemming ter plaatse alleen gebruik toestaat ten dienste van die verkeersbestemming, overweegt de Afdeling het volgende.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1, aanhef en onder m, in samenhang bezien met lid 22.2.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn bouwwerken ten dienste van onder meer (semi)particuliere stoepen en opgangen toegestaan. De raad stelt terecht dat de door [appellant] bedoelde palen en trappen hiermee als zodanig zijn bestemd. De bestemming "Verkeer - Verblijfsdoeleinden" doet niet af aan de eigendomssituatie. Gelet op het voorgaande mist het betoog van [appellant] in zoverre feitelijke grondslag.

9. Voor zover [appellant] betoogt dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen maatregelen zijn opgenomen voor het stallen van fietsen op de Brink overweegt de Afdeling dat de raad dit terecht heeft aangemerkt als een aspect dat bij de uitvoering van het bestemmingsplan aan de orde komt. Hierbij betreft de Afdeling dat aan de openbare gronden op de Brink de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" is toegekend en dat ingevolge artikel 22, lid 22.1, aanhef en onder i, van de planregels op de als "Verkeer - Verblijfsgebied" bestemde gronden uitdrukkelijk wordt voorzien in de realisering van fietsenstallingen. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat in de Algemene plaatselijke verordening Deventer regels zijn opgenomen omtrent het stallen van fietsen. Het betoog van [appellant] faalt.

10. Voor zover [appellant] betoogt dat de op de verbeelding ingetekende stippellijn ter plaatse van het perceel [locatie] niet nader is verklaard in de planregels, overweegt de Afdeling dat deze beroepsgrond feitelijke grondslag mist. Met de door [appellant] bedoelde stippellijn is de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - beschermde gevelwand 1" op de verbeelding ingetekend. In artikel 29, lid 29.2, van de planregels zijn verschillende bouwregels opgenomen die gelden voor de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - beschermde gevelwand 1".

Gevellijn Brink 87

11. [appellant] betoogt dat de gevellijn van het monumentale pand op het perceel Brink 87 ten onrechte niet is ingetekend ter plaatse van de voorzijde van het portaal. Gelet hierop is het monumentale karakter van het portaal ten onrechte niet beschermd.

11.1. Aan het perceel Brink 87 zijn de bestemmingen "Centrum - Horecagebied" en "Waarde - beschermd stadsgezicht" toegekend met onder meer de aanduidingen "bouwvlak", "specifieke bouwaanduiding - beschermde gevelwand 1" en "gevellijn".

Ingevolge artikel 29, lid 29.2, aanhef en onder a, van de planregels geldt in aanvulling op het bepaalde bij de andere daar voorkomende bestemmingen voor het bouwen van gebouwen dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - beschermde gevelwand 1" voor gebouwen die hieraan grenzen een gevel van een gebouw in de ter plaatse aangegeven aanduiding "gevellijn" dient te worden gebouwd.

11.2. Vaststaat dat aan het perceel Brink 87 ter plaatse van het portaal de aanduiding "bouwvlak" is toegekend. Voorts staat vast dat de gevellijn niet is ingetekend aan de voorzijde van het portaal, maar ter plaatse van de voorgevel van het monumentale pand op het perceel, waar het portaal is aangebouwd. De Afdeling begrijpt het betoog van de raad ter zitting aldus dat het portaal niet kan worden aangemerkt als de gevel van het pand die gelet op haar cultuurhistorische waarde bescherming behoeft en dat om die reden de aanduiding "gevellijn" niet aan de voorzijde van het portaal is toegekend. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de cultuurhistorische waarde van het portaal zo groot is dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van de toekenning van de aanduiding "gevellijn" ter plaatse van de voorzijde van het portaal. Het betoog faalt.

Horeca

12. [appellant] betoogt dat in strijd met de Horecanota "Ruimte voor kwaliteit, Horecabeleid Deventer 2009-2014" (hierna: Horecanota) de aanduiding "specifieke vorm van horeca -

horecagebied 1" is toegekend aan het in de directe omgeving van zijn perceel gelegen perceel Brink 14 en aan een gedeelte van het perceel Brink 13. Uit de sectorenkaart behorend bij de Horecanota kan volgens [appellant] worden afgeleid dat het perceel Brink 13 geheel en het perceel Brink 14 grotendeels in de ontwikkelingssector zijn gelegen en niet in de concentratiesector. Hierdoor wordt volgens [appellant] op de percelen Brink 13 en 14 ten onrechte voorzien in de exploitatie van een nieuw horecabedrijf met een hogere horecacategorie.

12.1. De raad erkent dat het perceel Brink 13 is gelegen in de ontwikkelingssector, maar stelt dat uit de Horecanota volgt dat het perceel Brink 14 is gelegen in de concentratiesector. In dit verband verwijst de raad naar pagina 36 van de Horecanota. Nu het gebouw op het perceel Brink 14 geen ingang heeft op de begane grond maar wel aan de Brink 13, heeft de raad ervoor gekozen om aan een deel van het perceel Brink 13 eveneens de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" toe te kennen.

12.2. Aan het perceel Brink 14 en aan een gedeelte van het perceel Brink 13 zijn de bestemming "Centrum - Horecagebied" en de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" toegekend. Aan het noordelijke gedeelte van het perceel Brink 13 zijn de bestemming "Centrum - Kernwinkelgebied 2" en de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 2" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Centrum - Horecagebied" aangewezen gronden bestemd voor horecabedrijven ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1", [...], waarbij:

1. het aantal horecabedrijven per horecagebied het in Bijlage 4 bij de planregels genoemde maximumaantal niet mag overschrijden;
2. de horecacategorie per horecagebied overeenkomt met de in Bijlage 4 toegestane horecacategorieën;
3. deze functie alleen is toegestaan in de onderbouw en de eerste bouwlaag van een gebouw, maar in de onderbouw alleen ondergeschikte functies zijn toegestaan zoals toiletten, garderobe, keuken.

Uit de tabel in Bijlage 4 volgt dat in horecagebied 1 (concentratiegebied de Brink) ten hoogste horecacategorie 1b mag worden geëxploiteerd. In horecagebied 1 geldt dat de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf op de bovenverdieping van een pand (verticaal) of uitbreiding van een bestaand horecabedrijf met een naastgelegen pand (horizontaal) tot een uitbreiding van het aantal horecabedrijven wordt gerekend.

In horecagebied 2 (Kop van de Brink) mag maximaal horecacategorie 2a worden geëxploiteerd.

12.3. Uit de plantoelichting volgt dat de uitgangspunten die voor horeca gelden zijn geformuleerd in de Horecanota. Het gebiedsgericht horecabeleid is gebaseerd op een onderscheid van drie typen sectoren, de concentratiesector, de ontwikkelingssector en consolidatiesector. Het beleid uit de Horecanota is verdisconteerd in het bestemmingsplan. In dat verband is in de planregels aangegeven hoeveel nieuwvestigingen of uitbreidingen van bestaande bedrijven mogelijk zijn in de desbetreffende horecagebieden (peildatum 1 juli 2009). In overeenstemming met de Horecanota is voorts een horecacategorie-indeling gemaakt. Deze is gebaseerd op de effecten op de omgeving: horecacategorie 3 is de lichtste en horecacategorie 1 de zwaarste categorie, zo volgt uit de plantoelichting.

12.4. Op de sectorenkaart behorend bij de Horecanota wordt de begrenzing van de drie verschillende typen sectoren aangegeven. Op deze sectorenkaart is het perceel Brink 14 zowel opgenomen in de concentratiesector als in de ontwikkelingssector. Voorts staat op pagina 36 van de Horecanota dat de concentratiesector in feite het gehele gebied omvat tussen Brink 14 tot aan Brink 56 en Brink 72 tot en met 88. Hier kunnen zich blijkens de Horecanota alle typen horeca vestigen met uitzondering van categorie 1a (grootschalige discotheken). Gelet op pagina 36 van de Horecanota in samenhang bezien met de sectorenkaart heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in overeenstemming met de Horecanota aan het perceel Brink 14 de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" toegekend. Dat het perceel Brink 14 op de sectorenkaart gedeeltelijk in de ontwikkelingssector is gelegen, doet daar niet aan af. Het betoog faalt in zoverre.

12.5. Verder staat in de Horecanota dat tot de ontwikkelingssector onder meer de Kop van de Brink (Brink 1 tot en met 13 en Brink 89 tot en met 103) wordt gerekend. Hier mogen blijkens de Horecanota alleen horecabedrijven met maximaal horecacategorie 2a worden geëxploiteerd. Door aan het perceel Brink 13 gedeeltelijk de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" toe te kennen, is de raad in zoverre afgeweken van de Horecanota. De raad heeft onweersproken gesteld dat het pand op het perceel Brink 14 geen ingang heeft. De raad heeft toegelicht dat het vanwege het monumentale karakter van het pand niet wenselijk is dat in dit monumentale pand alsnog een ingang wordt gemaakt. Derhalve heeft de raad ervoor gekozen aan het deel van het perceel Brink 13 waarop de ingang van het pand op het perceel Brink 14 is gelegen, eveneens de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" toe te kennen. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen afwijken van het horecabeleid. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een horecafunctie voor de gronden met de bestemming "Centrum - Horecagebied" ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels slechts is toegestaan in de onderbouw en de eerste bouwlaag van een gebouw. Het betoog van [appellant] faalt in zoverre.

13. [appellant] betoogt dat het bestemmingsplan de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf in de ontwikkelingssector, in tegenstelling tot de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf in de concentratiesector, ten onrechte niet aanmerkt als nieuwvestiging. Hierdoor kunnen de horecagelegenheden gevestigd in de ontwikkelingssector uitbreiden naar de naastgelegen percelen. Dit is volgens [appellant] in strijd met de Horecanota en kan ten koste gaan van de gewenste functiemenging.

13.1. De raad voert aan dat bij de vaststelling van de Horecanota is besloten dat alleen in de concentratiesector uitbreiding van een bestaand horecabedrijf op de bovenverdieping van een pand (verticaal) of de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf met een naastgelegen pand (horizontaal) tot uitbreidingen van het aantal horecabedrijven wordt gerekend.

13.2. Aan het perceel Brink 91, en de percelen gelegen in de directe omgeving daarvan, die zijn gelegen in de ontwikkelingssector is de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 2" toegekend.

13.3. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, onder 1, van de planregels in samenhang bezien met de "Toelichting tabel" onder 1 in Bijlage 4 van de planregels geldt ten aanzien van horecabedrijven in horecagebied 1 (concentratiegebied de Brink) dat de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf op de bovenverdieping van een pand (verticaal) of uitbreiding van een bestaand horecabedrijf met een naastgelegen pand (horizontaal) tot uitbreidingen van het aantal horecabedrijven worden gerekend. Vaststaat dat dit uitgangspunt niet geldt voor horecabedrijven die zijn gelegen in de ontwikkelingssector, zoals aan de Kop van de Brink.

Uit de plantoelichting volgt dat de concentratiesector het gebied betreft waarin de horecafunctie meer mogelijkheden krijgt zich verder te profileren en te ontwikkelen door nieuwvestiging en uitbreiding van bestaande zaken. In de ontwikkelingssector worden, naast het bestaande aanbod, slechts binnen bepaalde grenzen nog aanvullende ontwikkelingen voor horeca mogelijk gemaakt. Tegen deze achtergrond heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk gemaakt waarom het uitgangspunt waarbij de uitbreiding van een bestaand horecabedrijf op de bovenverdieping van een pand (verticaal) of uitbreiding van een bestaand horecabedrijf met een naastgelegen pand (horizontaal) tot uitbreidingen van het aantal horecabedrijven wordt gerekend niet eveneens geldt voor horecabedrijven die zijn gelegen in de ontwikkelingssector. Aldus wordt een dergelijke uitbreiding in de ontwikkelingssector immers gemakkelijker dan in de concentratiesector. Gelet op het voorgaande berust het bestreden besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering. Het betoog van [appellant] slaagt voor zover dat is gericht tegen de plandelen met de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 2" voor zover daarvoor niet geldt hetgeen is opgenomen in de "Toelichting tabel" onder 1 in Bijlage 4 van de planregels.

14. Voor zover [appellant] betoogt dat ten onrechte geen overzicht van de bestaande horecabedrijven en de bestaande ontwikkelingsmogelijkheden in het bestemmingsplan is opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad daar in redelijkheid van heeft kunnen afzien. Nog daargelaten of een dergelijk overzicht ruimtelijk relevant zou zijn, wordt overwogen dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld voor een planperiode van in beginsel tien jaar. Het door [appellant] bedoelde overzicht betreft echter een momentopname die gedurende de planperiode aan wijzigingen onderhevig zal zijn. Verder overweegt de Afdeling dat in Bijlage 4

van de planregels een lijst is opgenomen waarop per horecagebied staat aangegeven hoeveel horecagelegenheden zich in dat gebied mogen vestigen. De Afdeling acht deze regeling voldoende rechtszeker. Het betoog faalt.

15. De Afdeling overweegt verder dat de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van de opname van een regeling die een wijziging van het gebruik naar een andere horecacategorie, behoudens een omgevingsvergunning daartoe, niet toestaat. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de lijst in Bijlage 4 van de planregels per horecagebied aangeeft welke horecacategorieën in dat gebied zijn toegestaan. Aan de hand van deze lijst kan worden bepaald of de wijziging naar een andere horecacategorie is toegestaan. De Afdeling acht deze regeling niet rechtsonzeker. Het betoog faalt.

16. [appellant] betoogt voorts dat de raad het gebruik van een keuken bij een horecafunctie ten onrechte als ondergeschikt gebruik heeft aangemerkt. Daarnaast acht hij het voorzien van een keuken in de onderbouw uit een oogpunt van brandveiligheid ongewenst.

16.1. Vaststaat dat het bestemmingsplan bij horecagelegenheden in de onderbouw van een pand alleen voorziet in ondergeschikte functies zoals toiletten, garderobe en keukens. Daargelaten het antwoord op de vraag of een keukenfunctie ondergeschikt is aan een horecagelegenheid, gelet op de gekozen plansystematiek om in de onderbouw bij een horecagelegenheid alleen ondergeschikte functies zoals toiletten, garderobe en keukens toe te staan, is voldoende duidelijk dat een keuken in de onderbouw bij een horecagelegenheid op grond van de planregels is toegestaan. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Het betoog kan derhalve in zoverre niet slagen.

Verder overweegt de Afdeling dat in het Bouwbesluit 2012 brandveiligheidseisen voor bouwwerken zijn opgenomen en dat het bestemmingsplan zich er niet toe leent om op detailniveau de maatregelen op te nemen die in het kader van de brandveiligheid dienen te worden getroffen. Ook in zoverre kan het betoog van [appellant] niet slagen.

Brink 20

17. [appellant] betoogt dat aan het perceel Brink 20 in strijd met de Horecanota de aanduiding "horeca van categorie 1a" is toegekend. Nu op het perceel geen discotheek meer wordt geëxploiteerd, had de raad volgens [appellant] de aanduiding "horeca van categorie 1" aan het perceel moeten toekennen.

17.1. Aan het perceel Brink 20 zijn de bestemming "Centrum - Horecagebied" en de aanduidingen "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" en "horeca van categorie 1a" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder d, onder 6, van de planregels zijn de als "Centrum - Horecagebied" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "horeca van categorie 1a" bestemd voor horecabedrijven die in de van deze planregels deel uitmakende Bijlage 3 Categorie-indeling Horeca zijn aangeduid als categorie 1a, 1b, 2a, 2b of 3a, waarbij:

- het aantal horecabedrijven per horecagebied het in Bijlage 4 genoemde maximumaantal niet mag overschrijden;
- deze functie alleen is toegestaan in de onderbouw en de eerste bouwlaag van een gebouw, maar in de onderbouw alleen ondergeschikte functies zijn toegestaan zoals toiletten, garderobe, keuken.

17.2. In de Horecanota staat dat geen nieuwe discotheek op de Brink mag worden gevestigd. De raad heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat hiermee wordt bedoeld dat in planologisch opzicht op de Brink niet mag worden voorzien in een nieuwe vestiging van een discotheek, maar dat dit niet ziet op bestaande planologische situaties. De Afdeling ziet een bevestiging van dit standpunt in de Horecanota waarin staat dat Deventer één kleine discotheek heeft, te weten "Luxor" op het perceel Brink 20. Niet in geschil is dat op het perceel Brink 20 tot ongeveer 2011 jarenlang een discotheek onder de naam "Luxor" werd geëxploiteerd en dat de exploitatie daarvan onder het voorgaande bestemmingsplan was toegestaan. De raad heeft onweersproken gesteld dat de discotheek leeg staat, maar dat de eigenaar concrete plannen heeft het gebruik van het perceel als discotheek voort te zetten. Het toestaan van een discotheek op het perceel Brink 20 moet derhalve in planologisch opzicht niet worden aangemerkt als een nieuwe situatie, maar als een voortzetting van het planologisch

gebruik dat reeds onder het voorgaande plan was toegestaan. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

[appellant] heeft zijn stelling dat de raad in gelijksoortige gevallen ook niet heeft voorzien in het gebruik van reeds vertrokken bedrijven niet met concrete voorbeelden gestaafd. Het betoog van [appellant] faalt.

Kantoorfunctie percelen Brink 13, 88 en 91

18. [appellant] betoogt dat aan de percelen Brink 13 en 91 en de tweede bouwlaag en hoger voor het perceel Brink 88 ten onrechte de aanduiding "kantoor" is toegekend, omdat deze percelen, behoudens de eerste bouwlaag van het pand op het perceel Brink 88, niet meer voor kantoordoeleinden worden gebruikt.

18.1. Aan de percelen Brink 13 en 91 zijn de bestemming "Centrum - Kernwinkelgebied 2" en onder meer de aanduiding "kantoor" toegekend. Aan het perceel Brink 88 zijn de bestemming "Centrum - Horecagebied" en onder meer de aanduidingen "specifieke vorm van horeca - horecagebied 1" en "kantoor" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder d, onder 8, van de planregels zijn de voor "Centrum - Horecagebied" en de aanduiding "kantoor" aangewezen gronden bestemd voor kantoor.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder e, onder 5, zijn de voor "Centrum - Kernwinkelgebied 2" en de aanduiding "kantoor" aangewezen gronden bestemd voor kantoor.

18.2. Aan het perceel Brink 13 was in het voorgaande bestemmingsplan "Kernzone binnenstad" op plankaart 1 de bestemming "Stedelijke bebouwing" met de aanduiding "wonen/horeca" toegekend. Op plankaart 2 waren aan het perceel de aanduidingen "kantoor begane grond" en "kantoor verdiepingen" toegekend.

Aan het perceel Brink 91 waren op plankaart 1 de bestemming "Stedelijke bebouwing" met de aanduiding "winkels/horeca" toegekend. Op plankaart 2 was aan het perceel de aanduidingen "kantoor begane grond" en "kantoor verdiepingen" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.2, van de planvoorschriften golden met betrekking tot de onder lid 4.1 genoemde doeleinden de in dit lid opgenomen nadere regels. Uitgangspunt was dat gestreefd werd naar de realisering van de meest gewenste functieverdeling als aangegeven op plankaart 1. Dit betekende dat, indien een zodanig functieverandering plaatsvond dat een bestaande (op plankaart 2 aangegeven) minder gewenste functie werd omgezet in een gewenste functie als aangegeven op plankaart 1, het wederom omzetten in een minder gewenste functie niet was toegestaan.

Ingevolge lid 4.2.4, onder a, waren op de op plankaart 1 aangewezen gronden met de aanduidingen "kantoren", "winkels/kantoren", "gemengde functies", [...], kantoren op de begane grond toegestaan. Bestaande kantoren, zoals aangegeven op kaart 2, mochten worden gehandhaafd.

Ingevolge lid 4.2.4, onder b, waren nieuwvestigingen buiten de onder a bedoelde gronden niet toegestaan, tenzij vrijstelling als bedoeld in lid 4.4.4 was verleend.

18.3. De raad heeft toegelicht dat hij niet heeft willen voorzien in een uitbreiding van de kantoorfunctie in de binnenstad en dat hij, gelet op het conserverende karakter van het bestemmingsplan, alleen bestaande rechten heeft gerespecteerd. [appellant] heeft echter aangevoerd dat het perceel Brink 88, behoudens de eerste bouwlaag van het pand, en de percelen Brink 13 en 91 niet meer voor kantoordoeleinden worden gebruikt, zodat in zoverre volgens hem niet meer kan worden gesproken van bestaande rechten op grond van het voorgaande bestemmingsplan "Kernzone Binnenstad". In dit verband heeft [appellant] onweersproken gesteld dat op de tweede bouwlaag en hoger van het perceel Brink 88 inmiddels woonappartementen zijn gerealiseerd, dat op de eerste bouwlaag van het perceel Brink 13 een horecagelegenheid is gevestigd en dat op de tweede bouwlaag en hoger op het perceel Brink 13 woonappartementen worden gerealiseerd. Ten aanzien van het perceel Brink 91 heeft [appellant] onweersproken gesteld dat op de eerste bouwlaag een winkel is gevestigd en dat voor de tweede bouwlaag en hoger op 16 augustus 2012 een omgevingsvergunning is verleend voor het verbouwen van de kantoorruimtes tot woonappartementen.

Het voorgaande impliceert dat het gebruik voor kantoordoeleinden op de percelen Brink 13 en 91 en de tweede bouwlaag en hoger van het perceel Brink 88 reeds ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan was beëindigd, zodat, gelet op artikel 4, lid 4.2 in samenhang bezien met lid 4.2.4, van de planvoorschriften van het voorgaande plan ten tijde van de vaststelling van het voorliggende plan niet meer gesproken kon worden van bestaande rechten op grond van het voorgaande bestemmingsplan. De raad heeft zich, gelet op het voorgaande, in zoverre onvoldoende vergewist van de relevante feiten en derhalve niet gemotiveerd waarom hij voor de percelen Brink 13 en 91 en de tweede bouwlaag en hoger voor het perceel Brink 88 heeft voorzien in een kantoorfunctie. Het betoog van [appellant] slaagt in zoverre.

Conclusie

19. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de in 13.3 en 18.3 geconstateerde gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

De raad dient daartoe:

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 13.3 alsnog toereikend te motiveren waarom het uitgangspunt dat uitbreiding van een bestaand horecabedrijf op de bovenverdieping van een pand (verticaal) of uitbreiding van een bestaand horecabedrijf met een naastgelegen pand (horizontaal) tot uitbreidingen van het aantal horecabedrijven worden gerekend, slechts geldt voor horecabedrijven in de concentratiesector en niet eveneens voor horecabedrijven in de ontwikkelingssector met de aanduiding "specifieke vorm van horeca - horecagebied 2", dan wel het besluit in zoverre te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 18.3 in zoverre alsnog toereikend te motiveren waarom voor de percelen Brink 13 en 91 en de tweede bouwlaag en hoger voor het perceel Brink 88 is voorzien in een kantoorfunctie, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling.

Voor zover de raad naar aanleiding van de geconstateerde gebreken wijzigingen aanbrengt in het plan, behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast. De raad dient in dat geval een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Proceskosten

20. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Deventer op om binnen zestien weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 19 het besluit van 19 december 2012 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad Deventer" te herstellen en;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, voorzitter, en mr. J. Kramer, en mr. D.J.C. van den Broek leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, ambtenaar van staat.

w.g. Koeman w.g. Bošnjaković
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2013

410-749.