

## Uitspraak 201301802/2/R1

|                     |  |
|---------------------|--|
| DATUM VAN UITSPRAAK | woensdag 28 mei 2014                                       |
| TEGEN               | de raad van de gemeente Deventer                           |
| PROCEDURESORT       | Eerste aanleg - meervoudig                                 |
| RECHTSGEBIED        | Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Overijssel |

201301802/2/R1.

Datum uitspraak: 28 mei 2014

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Beleggingsmaatschappij Select B.V., gevestigd te Deventer, appellante,

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 onder meer Select beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Select heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de behandeling van het beroep van Select 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 19 maart 2014, waar Select, vertegenwoordigd door H.P. de Ruiter, bijgestaan door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door drs. J.H. Veenman-Schenk en ing. S. Kappenburg, beiden 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.

### Toetsingskader

2. 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.

Het plan

3. Het bestemmingsplan "Binnenstad Deventer" voorziet in een actualisering van het planologische regime voor de binnenstad van Deventer en is overwegend conserverend van aard.

#### Intrekking

4. Select heeft het beroep voor zover dat is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd" voor de gronden gelegen te midden van de Polstraat, het Grote Kerkhof, de Assenstraat en de Bursestraat, ingetrokken.

#### Inhoudelijke aspecten

5. Het beroep van Select is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2" voor de percelen Leeuwenbrug 75-123. Select betoogt dat de gebruiksmogelijkheden op deze percelen ten onrechte zijn beperkt ten opzichte van de gebruiksmogelijkheden onder het voorgaande bestemmingsplan. Hiertoe voert zij aan dat het voorzien in ruimere gebruiksmogelijkheden, gelet op het vertrek van de gemeente uit haar kantoorruimte alsmede de heersende kantoorleegstand in Deventer, van belang is voor de verhuurbaarheid van haar bedrijfsruimte. De raad heeft volgens Select miskend dat in het bijzonder het gebruik voor horecadoeleinden en detailhandel op deze percelen niet meer is toegestaan.

5.1. De raad erkent dat in het voorgaande bestemmingsplan op de percelen Leeuwenbrug 75-123 was voorzien in ruimere gebruiksmogelijkheden. De raad heeft er evenwel voor gekozen om in dit plan het bestaande gebruik van die percelen voor kantoor en dienstverlening als zodanig te bestemmen. Nieuwvestiging van detailhandel of horecagelegenheden is volgens het thans geldende beleid in beginsel alleen toegestaan in het kernwinkelgebied onderscheidenlijk in de daartoe aangewezen horecagebieden.

5.2. Ingevolge artikel 12, lid 12.1, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Gemengd" bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2":

- kantoren en dienstverlening;
- parkeren en (fietsen)stallingen;
- fiets- en voetpaden;
- groen;

b. ambachtelijke bedrijven die in Bijlage 2 van de planregels zijn aangeduid als categorie A of B, waarbij deze functie alleen is toegestaan:

1. in de onderbouw en eerste bouwlaag van een gebouw;
  2. indien met toepassing van lid 12.5.1 onder a met omgevingsvergunning is afgeweken;
- c. (semi)-openbare parkeervoorzieningen en (fietsen)stallingen al dan niet ten behoeve van de bestemmingen als bedoeld onder a en b waarbij:

1. deze functie niet is toegestaan in de bouwlagen van een gebouw.

5.3. Aan de percelen Leeuwenbrug 75-123 was in het voorgaande bestemmingsplan "Leeuwenbrug/Pikeursbaan" op plankaart 1 de bestemming "Multifunctionele stedelijke voorzieningen" toegekend. Aan deze percelen was op plankaart 3 de aanduiding "centrumdoeleinden A" toegekend. De percelen Leeuwenbrug 75-123 waren op plankaart 2 niet gesitueerd grenzend aan gronden die waren aangeduid als "ruimtelijke geleiding".

Ingevolge artikel 3, lid 3.3.3, van de planvoorschriften waren op de gronden die op plankaart 3 waren aangeduid als "centrumdoeleinden A" de hoofdfuncties kantoren en dienstverlening met bijbehorende functies, waaronder kleinschalige showrooms, reisbureaus en uitzendbureaus op de begane grond, evenals ondersteunende functies als winkels en horeca toegestaan. Winkels mochten alleen worden gesitueerd in het bouwdeel grenzend aan de aanduiding "ruimtelijke geleiding" als aangeduid op plankaart 2. In de kelderverdieping was de functie parkeren ondergebracht.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, waren de op plankaart 1 als "Multifunctionele stedelijke voorzieningen" aangewezen gronden bestemd voor:

- kantoor;
- culturele doeleinden;
- NS station;
- vergader- en congresfaciliteiten;
- wonen;
- dienstverlening;
- recreatie;
- winkels;

[...]

een en ander met bijbehorende voorzieningen en bouwwerken en met inachtneming van de doeleinden, nader omschreven in lid 5.2.

Ingevolge lid 5.2 gold als ontwikkelingsregeling voor de op plankaart 3 aangegeven centrumdoeleinden A en B dat globaal het volgende programma moest worden ondergebracht:

- a. cultureel centrum/congres- c.q. vergaderfaciliteiten/hotels minimaal 10.000 en maximaal 15.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte;
- b. kantoren/winkels maximaal 22.000 m<sup>2</sup> waarbij de totale vloeroppervlakte van de winkels maximaal 1.000 m<sup>2</sup> mocht bedragen
- c. parkeren.

5.4. De gemeentelijke uitgangspunten voor horeca zijn neergelegd in de horecabeleidsnota "Ruimte voor kwaliteit, Horecabeleid Deventer 2009-2014" (hierna: de horecabeleidsnota), vastgesteld door de raad op 1 juli 2009. In de horecabeleidsnota is een gebiedsindeling gemaakt, waarbij aan de hand van sectoren wordt aangegeven wat de mogelijkheden zijn als het gaat om horecaontwikkeling. In de concentratiegebieden wordt substantiële groei van horeca in benoemde categorieën mogelijk gemaakt en in de ontwikkelingsgebieden wordt enige groei van nieuwe horecabedrijven en uitbreiding van bestaande zaken mogelijk gemaakt. In consolidatiegebieden is geen groei gewenst wat betreft het aantal bedrijven en wordt ook uitbreiding van bestaande zaken niet nagestreefd, aldus de horecabeleidsnota. Het station/Stationsplein is in de horecabeleidsnota aangewezen als ontwikkelingsgebied.

5.5. Vaststaat dat het voorgaande bestemmingsplan "Leeuwenbrug/Pikeursbaan" voor de percelen Leeuwenbrug 75-123 voorzag in ruimere gebruiksmogelijkheden. Voorts staat vast dat het bestemmingsplan voor de percelen Leeuwenbrug 75-123 niet voorziet in de functies horeca en detailhandel. Niet in geschil is dat het bestaande gebruik op de percelen Leeuwenbrug 75-123 ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2" als zodanig is bestemd. Voorts is niet in geschil dat de Select in eigendom toebehorende kantooruimte op de percelen Leeuwenbrug 75-123 thans door de gemeente wordt gehuurd.

5.6. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Select heeft toegelicht dat in Deventer reeds 32% kantooruimte leegstaat. Select heeft voorts onweersproken gesteld dat de gemeente in 2016 uit haar kantooruimte op de percelen Leeuwenbrug 75-123 zal vertrekken naar het voorziene nieuwe stadhuis. Als gevolg hiervan zal een groot deel van de kantooruimte in het gebouw De Leeuwenbrug leeg komen te staan. Select heeft toegelicht dat zij vreest, mede gezien de omvang van haar kantooruimte in het gebouw De Leeuwenbrug, niet in staat te zullen zijn om hiervoor een nieuwe huurder te vinden. Select wenst ruimere gebruiksmogelijkheden om de verhuurbaarheid van die ruimte te vergroten. De raad heeft het percentage kantoorleegstand in Deventer niet weersproken, maar toegelicht dat de kantoorleegstand zich overwegend buiten het centrum voordoet. Voorts heeft

de raad toegelicht dat de Leeuwenbrug een aantrekkelijke kantoorvestigingslocatie betreft. Dit doet evenwel niet af aan de omstandigheid dat Select zich enerzijds geconfronteerd ziet met het aanstaande vertrek van haar huurder binnen de planperiode en anderzijds met een afname van de gebruiksmogelijkheden voor haar ruimte in het gebouw De Leeuwenbrug.

5.7. De raad heeft toegelicht dat het voorzien van het gebruik voor horecadoeleinden op de percelen Leeuwenbrug 75-123 in strijd is met het horecabeleid. Het station en het Stationsplein zijn in de horecabeleidsnota aangewezen als ontwikkelingsgebied. Dit gebied is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het gebied "De Brink", in de bijlagen van de horecabeleidsnota niet op een plattegrond afgebakend. Het gebouw De Leeuwenbrug is gelegen aan het Stationsplein. Hoewel de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat slechts een deel van het gebouw De Leeuwenbrug valt binnen het ontwikkelingsgebied, volgt dit niet uitdrukkelijk uit de horecabeleidsnota. Het gebruik van de percelen Leeuwenbrug 75-123 voor horecadoeleinden lijkt in de horecabeleidsnota dan ook niet uitdrukkelijk te worden uitgesloten. Gelet hierop heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom het horecabeleid in de weg staat aan de wens van Select om de in het voorgaande plan voorziene mogelijkheden voor het gebruik van haar in eigendom toebehorende ruimte voor horecadoeleinden in dit plan te behouden. De raad heeft voorts evenmin gemotiveerd dat de situatie waarin Select is en zal komen te verkeren geen bijzondere omstandigheid betreft die eventueel tot afwijking van dit beleid zou moeten nopen.

5.8. Voor zover de raad heeft aangevoerd dat het voorzien van het gebruik voor detailhandel op de percelen Leeuwenbrug 75-123 in strijd is met het gemeentelijke beleid, overweegt de Afdeling het volgende. Uit de plantoelichting volgt dat het beleid voor detailhandel is neergelegd in de Structuurvisie Detailhandel gemeente Deventer, zoals vastgesteld in 2010 (hierna: de structuurvisie). In de structuurvisie wordt aan de binnenstad een belangrijke recreatieve winkelfunctie voor de regio toegekend. Daarbij lijkt detailhandel op de percelen Leeuwenbrug 75-123 niet uitdrukkelijk te worden uitgesloten. Gelet hierop heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom het beleid in de weg staat aan de wens van Select om op de percelen Leeuwenbrug 75-123 ook te voorzien in detailhandel. De raad heeft voorts evenmin gemotiveerd dat de situatie waarin Select is en zal komen te verkeren geen bijzondere omstandigheid betreft die eventueel tot afwijking van dit beleid zou moeten nopen.

5.9. Gelet op hetgeen is overwogen in 5.6 tot en met 5.8 heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom het beleid in de weg staat aan de wens van Select om voor de percelen Leeuwenbrug 75-123 te voorzien in ruimere gebruiksmogelijkheden. Weliswaar is niet gebleken van concrete plannen van Select om haar kantoorruimte voor andere doeleinden te gaan gebruiken, maar Select heeft betoogd dat het maken van dergelijke concrete plannen voorsnog juist wordt bemoeilijkt door de omstandigheid dat de betrokken ruimte tot in ieder geval 2016 voor dienstverlening en kantoordoeleinden wordt gebruikt. Select heeft in dit verband toegelicht dat zij niet verzoekt om de toekenning van horeca en detailhandel als primaire functies, maar dat zij op de percelen Leeuwenbrug 75-123 slechts op beperkte schaal enige flexibiliteit wenst naast de hoofdfunctie voor kantoor en dienstverlening. Onduidelijk is of de raad dit betoog van Select in zijn afwegingen heeft betrokken. Gelet op het voorgaande heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom hij voor de percelen Leeuwenbrug 75-123 niet heeft voorzien in de door Select gewenste gebruiksmogelijkheden. Het besluit is derhalve in zoverre genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het betoog van Select slaagt.

6. Select betoogt verder dat voor het gebouw De Leeuwenbrug ten onrechte een koppeling is gemaakt met de gronden met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" wat betreft het maximaal toegestane oppervlak voor de gebruiksfuncties kantoor, dienstverlening en detailhandel. Hiertoe voert zij aan dat de koppeling leidt tot rechtsonzekerheid, omdat voor de gebruikers van de ene locatie onvoldoende bekend is wat er op de andere locatie gebeurt. Voorts stelt Select dat op deze gronden thans de Schouwborg aanwezig is en geen kantoorruimte.

6.1. De raad betoogt dat de koppeling uit artikel 12, lid 12.4, aanhef en onder d en e, van de planregels is overgenomen uit het voorgaande bestemmingsplan en dat Select door deze koppeling niet in haar belangen wordt geschaad.

6.2. Aan de gronden gelegen ten zuiden van het gebouw De Leeuwenbrug zijn de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" toegekend. Aan de gronden ter plaatse van het gebouw De Leeuwenbrug is de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2" toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid 12.4, aanhef en onder d, van de planregels wordt tot een gebruik strijdig met de bestemming "Gemengd" in ieder geval gerekend het gebruik van gronden ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" en "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2", zodanig dat de gezamenlijke oppervlakte van kantoren en dienstverlening meer bedraagt dan 22.000 m<sup>2</sup>.

Ingevolge lid 12.4, aanhef en onder e, wordt tot een strijdig gebruik met de bestemming "Gemengd" in ieder geval gerekend het gebruik van gronden ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" en "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2", zodanig dat de gezamenlijke oppervlakte van detailhandel meer bedraagt dan 1.000 m<sup>2</sup>.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom in artikel 12, lid 12.4, onder d en e, van de planregels koppelingen zijn opgenomen voor het gebruik van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" en de gronden ter plaatse van het gebouw De Leeuwenbrug voor kantoor, dienstverlening en detailhandel. Hiertoe wordt overwogen dat de enkele omstandigheid dat het voorgaande bestemmingsplan voor deze gronden vergelijkbare koppelingen bevatte, niet met zich brengt dat de raad die koppelingen in redelijkheid opnieuw heeft kunnen opnemen.

Voor zover de raad ter zitting heeft aangevoerd dat met artikel 12, lid 12.4, onder d, van de planregels is beoogd de gebruiksmogelijkheden voor kantoordoeleinden op de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" te beperken, acht de Afdeling onvoldoende inzichtelijk waarom deze omstandigheid zou moeten leiden tot een koppeling met de gebruiksmogelijkheden voor de gronden ter plaatse van het gebouw De Leeuwenbrug. Het betoog van Select slaagt.

7. Select heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het herhalen van haar zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Select heeft in het beroepschrift, noch ter zitting, redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Het betoog faalt.

#### Conclusie

8. 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 5.6 tot en met 5.9 en 6.3 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 5.6 tot en met 5.9 alsnog toereikend te motiveren waarom op de percelen Leeuwenbrug 75-123 niet is voorzien in gebruiksmogelijkheden voor detailhandel en horecadoeleinden, dan wel het besluit in zoverre te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling;

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 6.3 alsnog toereikend te motiveren waarom de in artikel 12, lid 12.4, onder d en e, van de planregels opgenomen koppeling voor de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 1" en "specifieke vorm van gemengd - stedelijke voorzieningen 2" is opgenomen, dan wel het besluit in zoverre 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 de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

#### Proceskosten

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

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Deventer op om binnen twaalf weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van overweging 8 het besluit van 19 december 2012

tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad Deventer" te herstellen en de Afdeling en andere partijen de uitkomst daarvan 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. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Schaaf, ambtenaar van staat.

w.g. Hoekstra w.g. Schaaf  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2014

523-749.