

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1424
Datum uitspraak	30 juni 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 mei 2019 heeft de raad van de gemeente Tynaarlo onder meer besloten het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" niet vast te stellen. De VOF en [appellante sub 2] zijn van plan een supermarkt met 3.000 m2 brutovloeroppervlakte en 2.000 m2 winkelvloeroppervlakte (hierna: wvo) te ontwikkelen op de hoek van de Ter Borchlaan en Borchsingel in Eelderwolde. In de stukken en hierna wordt dit perceel ook wel aangeduid als Borchsingel 25 te Eelderwolde of Entreegebied Ter Borch. Om de realisering van de supermarkt mogelijk te maken heeft het college een ontwerpbestemmingsplan met ontwerpbesluiten ter inzage gelegd. Over het ontwerpbestemmingsplan en de ontwerpbesluiten zijn zienswijzen naar voren gebracht. Het college heeft aan de raad het voorstel gedaan om in te stemmen met de Nota zienswijzen coördinatieregeling bouw supermarkt aan de Borchsingel in Eelderwolde van 12 maart 2019.

Volledige tekst

201905670/1/R3.

Datum uitspraak: 30 juni 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1A], gevestigd te [plaats], en haar vennoten [vennoot A], gevestigd te [plaats], en [vennoot B], gevestigd te [plaats], (hierna samen en in enkelvoud: VOF),
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
3. [appellant sub 3], wonend te Eelderwolde, gemeente Tynaarlo, en anderen,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Tynaarlo,

2. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tynaarlo,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 21 mei 2019 heeft de raad onder meer besloten het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" niet vast te stellen.

Bij besluit, verzonden op 27 juni 2019, heeft het college geweigerd aan [appellante sub 2] een omgevingsvergunning te verlenen voor de ontwikkeling van een supermarkt op het perceel Borchsingel 25 te Eelderwolde, gemeente Tynaarlo.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Tegen deze besluiten hebben de VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De VOF, [appellante sub 2], [appellant sub 3] en anderen, vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk en [partij] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 29 maart 2021, waar de VOF, vertegenwoordigd door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, en de raad en het college, beide vertegenwoordigd door N.Y.D. Simonis, bijgestaan door mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Verder zijn vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk, vertegenwoordigd door mr. P.J.G.G. Sluyter, advocaat te Assen, en [partij] en anderen van wie [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door mr. S. van Gent, advocaat te Zwolle, gehoord.

Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend om [appellant sub 3] en anderen gelegenheid te geven machtigingen over te leggen. De Afdeling heeft het onderzoek met toepassing van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gesloten, nadat geen van de partijen binnen de gestelde termijn heeft verklaard gebruik te willen maken van het recht opnieuw op een zitting te worden gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. De VOF en [appellante sub 2] zijn van plan een supermarkt met 3.000 m² brutovloeroppervlakte (hierna: bvo) en 2.000 m² winkelvloeroppervlakte (hierna: wvo) te ontwikkelen op de hoek van de Ter Borchlaan en Borchsingel in Eelderwolde. In de stukken en hierna wordt dit perceel ook wel aangeduid als Borchsingel 25 te Eelderwolde of Entreegebied Ter Borch.

2. Om de realisering van de supermarkt mogelijk te maken heeft het college een

ontwerpbestemmingsplan met ontwerpbesluiten ter inzage gelegd. Over het ontwerpbestemmingsplan en de ontwerpbesluiten zijn zienswijzen naar voren gebracht. Het college heeft aan de raad het voorstel gedaan om in te stemmen met de Nota zienswijzen coördinatieregeling bouw supermarkt aan de Borchsingel in Eelderwolde van 12 maart 2019 (hierna: Nota van zienswijzen), waarin op de naar voren gebrachte zienswijzen is gereageerd, en om het voorgelegde bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" vast te stellen.

De raad heeft, in afwijking van het voorstel van het college, op 21 mei 2019 besloten het bestemmingsplan niet vast te stellen. Het college heeft vervolgens bij besluit, verzonden op 27 juni 2019, geweigerd de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

3. [appellante sub 2] is de aanvrager van de omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van een supermarkt op genoemd perceel en de toekomstige exploitant van de beoogde supermarkt. De VOF heeft op de zitting naar voren gebracht risicodragend koper te zijn van het perceel aan de Borchsingel 25. De VOF heeft in 2016 een herontwikkelingsovereenkomst gesloten met de gemeente. [appellant sub 3] en anderen wonen allen in de omgeving van de Borchsingel 25 en willen graag een supermarkt op deze locatie.

De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen richten zich in hoofdzaak tegen de weigering van de raad om de beoogde supermarkt mogelijk te maken in een bestemmingplan. Ook richten zij zich tegen de weigering van het college om de daarvoor benodigde omgevingsvergunning te verlenen. Zij vinden dat de bestreden besluiten onzorgvuldig zijn voorbereid, niet deugdelijk zijn gemotiveerd en dat er geen deugdelijke belangenafweging aan ten grondslag ligt. Volgens hen had het plan moeten worden vastgesteld en had het college een omgevingsvergunning moeten verlenen.

4. Vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk, een ondernemersvereniging in Eelde en Paterswolde, en [partij] en anderen, allen wonend in de omgeving van het perceel Borchsingel 25, zijn tegen het beoogde plan om een supermarkt van deze omvang te bouwen op genoemde locatie en willen daarom dat de bestreden besluiten in stand blijven. Zij hebben zich als belanghebbenden aangemeld in deze procedure.

5. Hierna gaat de Afdeling allereerst in de op de ontvankelijkheid en de voorgeschiedenis van de besluitvorming. Daarna behandelt de Afdeling de door de VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen naar voren gebrachte beroepsgronden. Daarbij gaat de Afdeling eerst in op het besluit van de raad om het bestemmingsplan niet vast te stellen en vervolgens op het besluit van het college om de gevraagde omgevingsvergunning niet te verlenen. Aan het einde van de uitspraak is een conclusie opgenomen.

I. ONTVANKELIJKHEID EN VOORGESCHIEDENIS

Ontvankelijkheid

6. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3 tot en met 4.8, ziet de Afdeling geen aanleiding om in dit geval te beoordelen of appellanten belanghebbenden zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Uit genoemde uitspraak volgt namelijk dat zowel belanghebbenden als niet-belanghebbenden in beroep kunnen gaan tegen een besluit wanneer bij de voorbereiding van dat besluit door een ieder zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren konden worden gebracht. Voorwaarde is wel dat zij zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht dan wel dat het niet naar voren brengen of het te laat naar voren brengen verschoonbaar is.

6.1. Het gaat hier om besluiten die gecoördineerd zijn voorbereid en bekendgemaakt. Op grond van artikel 3.31, derde lid, aanhef en onder d, van de Wro kon een ieder zienswijzen naar voren brengen over de ontwerpbesluiten. De ontwerpbesluiten maakten de ontwikkeling van de beoogde supermarkt op het perceel Borchsingel 25 mogelijk. Omdat bij de bestreden besluiten is geweigerd de beoogde supermarkt mogelijk te maken, acht de Afdeling het hier verschoonbaar voor zover de betrokken appellanten geen of te laat zienswijzen naar voren hebben gebracht over de ontwerpbesluiten. Gelet hierop vallen de ingediende beroepen onder artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus. Het maakt hier dus niet uit of appellanten wel of geen belanghebbenden zijn als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De beroepen zijn alleen al daarom in zoverre ontvankelijk.

7. In het beroepschrift van [appellant sub 3] en anderen staat dat het beroep namens 6 ondergetekenden en 150 mede-ondertekenaars is ingediend. Voor de 150 mede-ondertekenaars is verwezen naar de lijsten met namen, adresgegevens en handtekeningen die als bijlage 1 en bijlage 2 bij het beroepschrift zijn gevoegd. Uit deze handtekeningenlijsten kan niet worden afgeleid dat degenen die staan vermeld op deze lijsten hebben beoogd [appellant sub 3] krachtens artikel 8:24, tweede lid, van de Awb te machtigen om in deze procedure namens hen in rechte op te treden. De Afdeling heeft gelegenheid gegeven deze machtigingen over te leggen. Uit de reactie daarop begrijpt de Afdeling dat [appellant sub 3] en anderen met de handtekeningenlijsten vooral willen aantonen dat er draagvlak is voor de supermarkt in Ter Borch. Er zijn geen machtigingen overgelegd. Gelet op deze omstandigheden vat de Afdeling de handtekeningenlijsten op als steunbetuigingen van omwonenden. De personen die staan vermeld op deze handtekeningenlijsten betreffen daarom geen mede-indieners van het beroepschrift van [appellant sub 3] en anderen.

Voorgeschiedenis

8. Uit de stukken, waaronder paragraaf 3.1.1 van de plantoelichting bij het ontwerpplan, maakt de Afdeling op dat in 2009 is gestart met de ontwikkeling van appartementen in het Entreegebied van Ter Borch. Uit de uitblijvende verkoop kon volgens de toelichting worden opgemaakt dat er geen behoefte was aan het huidige aanbod van appartementen op deze plek. Daarna zijn verschillende herontwikkelingsprogramma's opgesteld en is gekeken naar de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een supermarkt. Er zijn in dat kader, voorafgaand aan de bestreden besluiten, vijf raadsbesluiten genomen over de ontwikkeling van een supermarkt op deze locatie.

Op 10 september 2013 heeft de toenmalige raad (hierna: oude raad) ingestemd met de ontwikkeling van een supermarktprogramma in zowel het Centrumplan Eelde als in het Entreegebied van Ter Borch.

Op 17 maart 2015 heeft de oude raad besloten het initiatief tot realisatie van een supermarktprogramma in Ter Borch te ondersteunen.

Bij besluit van 14 juni 2016 heeft de oude raad kaders vastgesteld voor de opstelling van het bestemmingsplan en het bouwplan voor de nieuwbouw van een supermarkt met bijbehorende voorzieningen. Ook heeft de raad in dat besluit de coördinatieregeling van artikel 3:30 van de Wro van toepassing verklaard op de voorbereiding en bekendmaking van de herziening van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning.

Op 16 mei 2017 heeft de oude raad besloten het college uit te nodigen om het voorontwerp van het bestemmingsplan "supermarkt Ter Borch" op te stellen en om dat met het voorlopig ontwerp van het bouwplan vrij te geven voor inspraak en overleg. Het voorontwerpplan heeft

van 2 juni 2017 tot en met 12 juli 2017 voor een ieder ter inzage gelegen. Daarna heeft de oude raad bij besluit van 4 december 2017 geoordeeld dat de voorgenomen ontwikkeling niet leidt tot belangrijke negatieve milieugevolgen en daarom bepaalt dat geen milieueffectrapportage hoeft te worden verricht. Verder heeft de oude raad de nota "Inpraak en overleg coördinatieregeling bouw supermarkt aan de Borchsingel in Eelderwolde" vastgesteld. De oude raad heeft het college uitgenodigd het ontwerpplan voor de vaststelling ter inzage te leggen in combinatie met het ontwerp van de omgevingsvergunning. Het ontwerpplan, het ontwerp van de omgevingsvergunning en de daarbij behorende stukken hebben vervolgens van 22 juni 2018 tot en met 2 augustus 2018 voor een ieder ter inzage gelegen.

8.1. Op de over de ontwerpbesluiten naar voren gebrachte zienswijzen is in de Nota van zienswijzen gereageerd. In het raadsvoorstel van het college van 12 maart 2019 staat dat in totaal 106 zienswijzen naar voren zijn gebracht, waarvan 20 voor de komst van de supermarkt, 2 neutraal en 84 tegen de komst van de supermarkt. Het college heeft de raad onder andere voorgesteld het plan en de Nota van zienswijzen vast te stellen.

8.2. Bij het bestreden besluit van 21 mei 2019 heeft de raad in afwijking van het voorstel van het college besloten om het plan niet vast te stellen. In lijn met dit besluit heeft het college, bij het bestreden besluit, verzonden op 27 juni 2019, besloten de omgevingsvergunning te weigeren.

Bestaande situatie

9. Het hier aan de orde zijnde perceel voor de beoogde supermarkt aan de Borchsingel 25 is nu nog onbebouwd. In het bestemmingsplan "Ter Borch, plan van uitwerking Tuinwijk II" uit 2007 is aan het perceel de bestemming "Woongebied" toegekend. Op basis van de doeleindenomschrijving en de beschrijving in hoofdlijnen is het betreffende perceel onder andere bestemd voor wonen en is een appartementencomplex bestaande uit drie afzonderlijke hoofdgebouwen met per hoofdgebouw ten hoogste tien wooneenheden toegestaan.

II. BEROEPSGRONDEN OVER HET NIET VASTSTELLEN VAN HET PLAN

Intrekking beroepsgrond

10. Op de zitting heeft [appellante sub 2] haar beroepsgrond over het niet op www.ruimtelijkeplannen.nl publiceren van het besluit van de raad van 21 mei 2019 om het plan niet vast te stellen ingetrokken.

Geen beroepsgrond

11. Op de zitting heeft de VOF naar voren gebracht dat wat in haar beroepschrift onder 12 en 13 staat over de coördinatieregeling niet als beroepsgronden zijn bedoeld.

Redenen om het voorgestelde plan niet vast te stellen

12. Aan het besluit om het plan niet vast te stellen heeft de raad twee omstandigheden en acht weigeringsgronden ten grondslag gelegd. Kort samengevat heeft de raad het plan niet vastgesteld, vanwege de omstandigheid dat de samenstelling van de raad is gewijzigd na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en de gewijzigde marktomstandigheden voor de vraag naar woningen. Verder stelt de raad dat het plan afbreuk doet aan het groene karakter en de groene entree van de wijk Ter Borch. Ook is volgens de raad het draagvlak voor een supermarkt van deze omvang onvoldoende aangetoond en is de supermarkt groter dan nodig

voor de wijk Ter Borch. Verder betekent het plan volgens de raad verlies aan inkomsten voor ondernemers van omringende dorpen en onnodige verkeersdruk in de wijk door klanten van buiten de wijk. Ook verslechtert de verkeersveiligheid in het entreegebied van de wijk. Verder kunnen de naastgelegen basisschool, kinderopvang en gezondheidscentrum niet uitbreiden in de toekomst, terwijl aannemelijk is dat die ruimte nodig is. Tot slot is aan de eerste bewoners van Ter Borch bij de aankoop van de kavel of woning beloofd dat er geen supermarkt komt.

De raad stelt zich daarbij uitgebreid te hebben laten informeren door verschillende partijen en alle belangen tegen elkaar te hebben afgewogen, die van voor- en tegenstanders, die van de projectontwikkelaar en die van alle inwoners in de gemeente. Volgens de raad weegt in dit geval het algemeen belang zwaarder dan het commerciële belang van de projectontwikkelaar. De raad stelt hierbij te hebben meegewogen dat in de overeenkomsten tussen de gemeente en projectontwikkelaar goedkeuring van de raad als voorbehoud is opgenomen en dat het daarmee voor de projectontwikkelaar steeds duidelijk is geweest dat de raad de finale beslissing zou nemen over de realisatie van de supermarkt.

Toetsingskader

13. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Gewijzigde samenstelling van de raad

14. In het besluit van de raad van 21 mei 2019 staat dat het besluit een direct gevolg is van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De supermarkt in Ter Borch is een verkiezingsonderwerp geweest waarover de politieke partijen een standpunt hebben ingenomen. Waar de voorstanders van de supermarkt voor de verkiezingen samen een meerderheid van twaalf zetels bezaten, bezitten zij deze volgens het besluit na de verkiezingen niet meer. Volgens de raad moet er in het democratisch bestel ruimte zijn om gevolg te geven aan een verkiezingsuitslag, zo staat in het besluit van de raad van 21 mei 2019.

15. De VOF en [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat de raad in welke samenstelling van politieke partijen dan ook zorgvuldige besluiten moet nemen en ruimtelijk relevante argumenten moet aandragen. De omstandigheid dat de samenstelling van de raad is gewijzigd, kan het bestreden besluit volgens hen dan ook niet dragen. De VOF wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:328](#), onder 12.2, waarin onder andere is overwogen "of het thema (...) belangrijk is geweest bij de gemeenteraadsverkiezingen is in het kader van het vaststellen van het plan niet van belang".

Ook [appellante sub 2] voert aan dat aan een besluit om een plan niet vast te stellen in ieder geval ruimtelijke argumenten ten grondslag moeten liggen.

De VOF en [appellant sub 3] en anderen voeren daarnaast aan dat de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 over meer onderwerpen gingen dan alleen de supermarkt in Ter Borch. Ook laat volgens hen de verkiezingsuitslag van het stembureau in de wijk zien dat de bewoners van de wijk wel een supermarkt willen, omdat meer is gestemd op partijen die voorstander zijn van een supermarkt in de wijk. Het standpunt van de raad dat het besluit een logisch gevolg is van de verkiezingsuitslag, is volgens [appellant sub 3] en anderen ook daarom niet houdbaar.

15.1. De raad brengt naar voren dat de stemverhoudingen binnen de raad over de komst van een supermarkt door de jaren heen zijn gewijzigd. Bij het besluit van 4 december 2017 was in de oude raad maar een kleine meerderheid voor de komst van de supermarkt en het ter inzage leggen van het ontwerpplan. Na de verkiezingen vormden volgens de raad de politieke partijen die tegen de komst van een supermarkt waren een meerderheid. De raad stelt dat omdat de supermarkt in Ter Borch een prominente rol speelde in de gemeenteraadsverkiezingen, er ook gevolg gegeven moet kunnen worden aan de verkiezingsuitslag. De raad verwijst in dit verband onder meer naar de uitspraken van de Afdeling van 6 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796](#), 23 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1692](#) en 13 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:30](#). Daaruit volgt dat de vaststelling van een plan een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een (belangrijke) rol kunnen spelen en dat deze inzichten in de loop van de tijd kunnen wijzigen. De raad stelt niet gehouden te zijn aan de afwegingen en keuzes die door de oude raad zijn gemaakt.

15.2. De Afdeling overweegt dat de vaststelling van een plan en de weigering een plan vast te stellen een belangenafweging vergen. De omstandigheid dat de samenstelling van de raad is gewijzigd mag, zoals de raad stelt, een rol spelen, maar een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen moet in de eerste plaats zijn ingegeven door ruimtelijke motieven. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat hij de ruimtelijke aanvaardbaarheid heeft beoordeeld en daarover een andere opvatting heeft dan de oude raad. Ook heeft de raad naar voren gebracht dat hij in de belangenafweging een ander gewicht heeft toegekend aan de verschillende betrokken belangen dan de oude raad. De Afdeling constateert dat aan het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen ook ruimtelijke motieven ten grondslag zijn gelegd, zoals de argumenten dat het plan afbreuk doet aan het groene karakter van de wijk, de supermarkt te groot is voor de wijk, de supermarkt leidt tot nadelige verkeersgevolgen en dat de supermarkt in de weg staat aan uitbreiding van de naastgelegen functies. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze ruimtelijke argumenten echter niet deugdelijk onderbouwd. De raad stelt in zijn besluit wel dat het mogelijk maken van de beoogde supermarkt aan de Borchsingel 25 vanuit ruimtelijk oogpunt problematisch is, maar motiveert niet waarom dat zo is. De raad is bijvoorbeeld niet inhoudelijk ingegaan op de onderzoeksrapporten die bij het ontwerpplan zijn gevoegd en de onderzoeksrapporten die aanvullend zijn uitgebracht naar aanleiding van de zienswijzen. Het bestreden besluit van 21 mei 2019 is dan ook in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb onzorgvuldig genomen en gebrekkig gemotiveerd. Aan de hand van de beroepsgronden zal de Afdeling hierna op elk argument dat aan het besluit om het plan niet vast te stellen ten grondslag is gelegd, ingaan.

Gewijzigde marktomstandigheden

16. In het besluit van de raad van 21 mei 2019 staat dat de marktomstandigheden die hebben geleid tot een verzoek tot wijziging van de bestemming zijn achterhaald. Er bestaat volgens de raad inmiddels een grote vraag naar woningen in de directe omgeving van de stad Groningen en de voorgestelde wijziging betekent juist het verlies van woningbouwplekken, zo staat in het besluit van 21 mei 2019.

17. De VOF voert aan dat in het verleden is geprobeerd woningbouw mogelijk te maken op deze locatie, maar dat de verkoop van de te ontwikkelen appartementen uitbleef. Volgens de VOF is de vraag naar appartementen niet substantieel gewijzigd. Dit blijkt volgens de VOF uit een woningbehoefteonderzoek in de regio Groningen-Assen waar de raad naar heeft verwezen in recent vastgestelde plannen en dat dateert van voor het raadsbesluit van 4 december 2017.

De VOF en [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat er andere locaties beschikbaar zijn om woningen te bouwen en in de woningbehoefte te voorzien. [appellant sub 3] en anderen noemen in dat kader de gronden aan de overzijde van de Borchsingel. Volgens [appellant sub 3] en anderen worden er afspraken over de te bouwen woningen gemaakt in de regio Assen-Groningen, maar is er, voor zover bekend, geen vraag ingediend bij de gemeente Tynaarlo om extra woningen te bouwen in de wijk Ter Borch. Zij wijzen daarbij op plannen van de gemeente Groningen met betrekking tot woningbouw binnen de stadsgrenzen.

17.1. De raad stelt alle belangen afwegend het belangrijker te vinden de gronden te reserveren voor woningbouw of een andere functie dan een supermarkt met deze omvang. De raad heeft daarbij bijvoorbeeld de recente woningmarktonderzoeken en de daaruit naar voren gekomen toenemende vraag naar woningbouw met name in de categorie "excellent wonen" zoals dat in Ter Borch geboden kan worden, betrokken. De raad stelt dat ook een rol heeft gespeeld dat er een reëel alternatief naar voren is gekomen in de zienswijzen waarbij een kleine supermarkt gecombineerd kan worden met woningbouw. De raad wil daarom nieuwe ontwikkelingen, zoals uitbreiding van de school, woningbouw of handhaving van het groene karakter een kans geven.

17.2. De Afdeling overweegt dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat er veel vraag is naar appartementen. Dit blijkt volgens de raad uit het door Companen verrichte woningmarktonderzoek van augustus 2018. Dit rapport is volgens de raad niet bij de stukken overgelegd, omdat het bestreden besluit niet ziet op de bouw van woningen. Het rapport is volgens de raad wel gebruikt bij de vaststelling van andere bestemmingsplannen in de gemeente die woningbouw mogelijk maken. De enkele verwijzing op de zitting naar het rapport van Companen acht de Afdeling echter een onvoldoende onderbouwing. Het bestreden besluit geeft er geen blijk van dat is onderzocht dat de door de raad bedoelde marktomstandigheden zijn gewijzigd en dat het door de raad op de zitting genoemde rapport is betrokken in de besluitvorming over de beoogde supermarkt. Daarbij laat de Afdeling in het midden of uit het rapport van Companen kan worden opgemaakt dat er ook op de hier aan de orde zijnde locatie behoefte is aan appartementen. De raad heeft het bestreden besluit in zoverre onzorgvuldig genomen en niet deugdelijk gemotiveerd.

De betogen slagen.

Aantasting groene karakter van de wijk

18. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat de bouw van een supermarkt van de voorgestelde omvang en met de voorgestelde inpassing afbreuk doet aan het groene karakter van de wijk Ter Borch en aan de groene entree van de wijk.

19. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen dat bij de voorbereiding van het plan voor de ontwikkeling van de supermarkt rekening is gehouden met het groene karakter van de wijk. [appellante sub 2] en de VOF voeren aan dat het plan past binnen de door de oude raad bij besluit van 14 juni 2016 vastgestelde kaders en in overeenstemming is met het voor dit plan opgestelde beeldkwaliteitsplan. De VOF voert daarbij aan dat het bouwplan op 15 februari 2017 positief is beoordeeld door de Commissie ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie in Groningen en Drenthe. Volgens [appellant sub 3] en anderen heeft inspraak plaatsgevonden over de inpassing van het plan in de omgeving en is beschreven waar nieuwe bomen en beplanting zullen worden geplant.

Verder voeren de VOF en [appellant sub 3] en anderen aan dat het geldende bestemmingsplan appartementengebouwen mogelijk maakt in het gebied die meer zichtbaar

zijn dan de beoogde supermarkt en dus al afbreuk doet aan het groen in de wijk.

19.1. De raad stelt dat het evident is dat een supermarkt met bijbehorende parkeerplaats het groene karakter van de entree van de wijk aantast. De raad brengt naar voren meer gewicht toe te kennen aan het belang van een groene entree van de wijk dan de oude raad dat deed. Dit was volgens de raad ook bij de verkiezingen in het vooruitzicht gesteld. Het opgestelde beeldkwaliteitsplan is daarom niet door de raad vastgesteld.

19.2. De Afdeling stelt vast dat de locatie voor de beoogde supermarkt nu nog onbebouwd is. Het geldende bestemmingsplan maakt, zoals hiervoor onder 9 is overwogen, de bouw van drie appartementengebouwen mogelijk op deze locatie. Daarmee maakt het geldende plan al een aantasting van het groen mogelijk. De raad heeft naar voren gebracht de locatie mogelijk te willen ontwikkelen voor woningbouw, woningbouw in combinatie met een kleine supermarkt of voor de uitbreiding van de naastgelegen functies. Ook de uitvoering van die ontwikkelingen zou een inbreuk op het bestaande groen maken. Verder stelt de Afdeling vast dat bij de voorbereiding van het plan om de beoogde supermarkt op deze locatie te ontwikkelen de inpassing van de supermarkt met bijbehorende voorzieningen aan de orde is geweest. Zo zijn in het besluit van de oude raad van 14 juni 2016 kaders opgesteld om met de groenstructuur van het Groene Lint en de aanhechting van deze structuur aan het groene karakter van het Entreegebied rekening te houden. Daaruit blijkt niet dat het behouden van groen zich zou verzetten tegen de ontwikkeling van een supermarkt. Ook is er een beeldkwaliteitsplan opgesteld, waarin is ingegaan op de inpassing van de supermarkt met bijbehorende voorzieningen in de omgeving. Het beeldkwaliteitsplan heeft bij het ontwerpplan ter inzage gelegen. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het behouden van de groene entree zich verzet tegen het mogelijk maken van de supermarkt op deze locatie.

De betogen slagen.

Ontbreken van draagvlak

20. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat het draagvlak in de wijk Ter Borch voor een supermarkt met de beoogde omvang onvoldoende is aangetoond.

21. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen dat deze weigeringsgrond niet in stand kan blijven. Zij betwisten dat er geen draagvlak is voor de supermarkt. Volgens hen heeft de raad ook niet aangetoond dat er geen draagvlak is voor de beoogde supermarkt. [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat uit een eigen enquête en handtekeningenactie gehouden in de wijk Rietwijk en een gedeelte van de wijk Waterwijk blijkt dat er wel draagvlak is voor een ruime supermarkt. Volgens [appellant sub 3] en anderen gaven van de 200 gevraagde wijkbewoners slechts 8 mensen aan een kleine supermarkt te willen en hebben 150 mensen getekend voor een ruime supermarkt. Zij verwijzen daarbij naar de handtekeningenlijsten gevoegd bij hun beroepschrift. In hun nadere stukken hebben [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen nog gewezen op de in februari 2021 vastgestelde Participatienota ten behoeve van de Omgevingsvisie gemeente Tynaarlo waaruit volgt dat er behoefte is aan een supermarkt voor dagelijkse boodschappen in Eelderwolde.

Volgens de VOF en [appellante sub 2] is het ontbreken van draagvlak geen ruimtelijk aspect en mag het daarom niet aan het bestreden besluit van 21 mei 2019 ten grondslag worden gelegd. Voor de onderbouwing verwijzen zij naar diverse uitspraken van de Afdeling over onder andere windparken. [appellante sub 2] verwijst daarbij ook naar de parlementaire geschiedenis bij de Wro.

21.1. De raad heeft naar voren gebracht dat draagvlak voor het plan heel belangrijk was en dat de VOF daarvan ook op de hoogte was, omdat in de met de VOF gesloten herontwikkelingsovereenkomst van juli 2016 is opgenomen dat sprake moet zijn van een gedragen inpassing van de beoogde ontwikkeling. De Afdeling is er echter niet van overtuigd dat draagvlak voor het plan om een supermarkt te realiseren op de hier aan de orde zijn de locatie ontbreekt. Weliswaar blijkt uit de door de raad naar voren gebrachte stemverhoudingen binnen de raad bij de verschillende hiervoor onder 8-8.2 genoemde raadsbesluiten dat de weerstand tegen het plan om een supermarkt op deze locatie te realiseren is toegenomen. Ook zijn er zienswijzen over de ontwerpbesluiten naar voren gebracht waaruit blijkt dat er weerstand is tegen de komst van de beoogde supermarkt. Daarmee heeft de raad nog niet aannemelijk gemaakt dat draagvlak voor de supermarkt ontbreekt. Daarbij betreft de Afdeling dat bij het beroepschrift van [appellant sub 3] en anderen ook steunbetuigingen van omwonenden zijn gevoegd die graag de supermarkt in de wijk willen.

Bovendien kan het ontbreken van draagvlak geen dragend argument zijn voor een weigeringsbesluit. Deze omstandigheid mag een rol spelen, maar een besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen moet zoals hiervoor onder 15.2 is overwogen in de eerste plaats zijn ingegeven door ruimtelijke motieven die deugdelijk zijn onderbouwd (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 23 december 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:3071](#), onder 6.2) en 24 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:619](#), onder 9.2). Gelet op het voorgaande kan de stelling van de raad dat draagvlak voor de beoogde supermarkt niet is aangetoond, geen reden zijn om het plan niet vast te stellen. De raad heeft het bestreden besluit in zoverre onzorgvuldig voorbereid en gebrekkig gemotiveerd.

De betogen slagen.

Omvang van de supermarkt

22. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat de voorgestelde supermarkt groter is dan nodig voor de wijk Ter Borch. Een supermarkt van deze omvang moet klanten van buiten de wijk trekken om te kunnen bestaan. Dit betekent verlies van inkomsten voor ondernemers in de omringende dorpen, zo staat in het besluit van 21 mei 2019.

23. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen dat behoefte bestaat aan de beoogde supermarkt. Dit blijkt volgens hen uit de rapporten van 25 maart 2017 en 22 oktober 2018 die door Bureau Stedelijke Planning (hierna: BSP) zijn uitgebracht voor het ontwerpplan of naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen. Zij voeren aan dat ook in eerdere raadsbesluiten is ingestemd met de beoogde omvang van de supermarkt. [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen voeren in dat kader aan dat de beoogde supermarkt niet alleen was bedoeld voor de bewoners van de wijk Ter Borch, maar ook de bewoners van de aangrenzende wijken in Groningen. Volgens hen is het supermarktaanbod in de omgeving laag. De dichtstbijzijnde centra voor boodschappen zijn gelegen op 3 tot 5 km afstand. Volgens hen volgt uit de rapporten van BSP dat geen van de bestaande supermarkten in hun toekomstperspectief wordt bedreigd door de beoogde supermarkt. De beoogde supermarkt zal niet leiden tot onaanvaardbare leegstand of duurzame ontwrichting.

Het argument dat de beoogde supermarkt leidt tot verlies van inkomsten voor ondernemers in de omgeving, is volgens de VOF en [appellant sub 3] en anderen een economisch argument dat niet ten grondslag mag worden gelegd aan het besluit van de raad om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Volgens de VOF is dit in strijd met artikel 3.1.6, vierde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en de Dienstenrichtlijn [Richtlijn

2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L376/36]. In dit verband wijst de VOF nog op de overzichtspraak van de Afdeling 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1725](#), over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Volgens de VOF heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat de supermarktontwikkeling op geen enkele wijze zal kunnen voldoen aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

23.1. Voor het bestemmingsplan is door BSP het rapport "Distributieve toets en effecten supermarkt Tynaarlo-Ter Borch" van 25 maart 2017 opgesteld. Het rapport is als bijlage bij het ontwerpplan gevoegd. Volgens het rapport bestaat er behoefte aan de beoogde supermarktoorziening en leidt de supermarkt niet tot relevante leegstand. Naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen is door BSP de notitie "Supermarkt Tynaarlo-Ter Borch reactie op zienswijzen" van 22 oktober 2018 opgesteld en als bijlage bij de Nota van zienswijzen gevoegd. Volgens de notitie overtuigt de inhoud van de zienswijzen niet dat er geen behoefte is aan de ontwikkeling van een supermarkt in Ter Borch. In de notitie is onder meer ingegaan op het rapport van DTNP "Second opinion supermarkt Ter Borch" van 13 september 2016 dat door vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk is overgelegd en op de door vereniging Eelde Paterswolde Zakelijk naar voren gebrachte zienswijze, mede gebaseerd op de door DTNP opgestelde notitie "Beoordeling supermarktonderzoek Ter Borch van 23 juni 2017. Ook DTNP komt tot de conclusie dat er behoefte is aan een volwaardige supermarkt. Het verschil in inzicht zit in de maatvoering van de supermarkt: 1200 m2 wvo volgens DTNP versus 2000 m2 wvo volgens BSP.

23.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad, gelet op de verschillende distributieplanologische onderzoeken die zijn gedaan naar de behoefte aan een supermarkt en de gevolgen voor leegstand in de omgeving, niet kon volstaan met de enkele stelling dat de supermarkt groter is dan nodig voor de wijk zonder daarbij in te gaan op de overgelegde onderzoeksrapporten. Het bestreden besluit is in zoverre onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Daarbij betreft de Afdeling dat op de zitting is besproken dat niet zozeer in geschil is dat er geen behoefte is aan een supermarkt, maar dat vooral verschil van inzicht bestaat over de omvang van de supermarkt. Volgens de raad zal de beoogde supermarkt potentiële kopers van buiten de wijk trekken en daarmee verkeersaantrekkend werken. De raad stelt in zijn afweging gewicht te hebben toegekend aan de verwachtingen die in het verleden bij ondernemers in Eelde en Paterswolde zijn gewekt. De Afdeling is echter op grond van de stukken en het verhandelde op de zitting niet gebleken van in rechte te honoreren verwachtingen dat er geen supermarkt zal worden gerealiseerd in de wijk. Voor zover de raad zelfstandige betekenis heeft willen toekennen aan het argument dat de beoogde supermarkt leidt tot verlies aan inkomsten bij ondernemers in de omgeving, overweegt de Afdeling dat dit niet als een ruimtelijk relevant argument kan worden aangemerkt. De Wro strekt er niet toe bedrijven tegen de vestiging van concurrerende bedrijven in hun verzorgingsgebied te beschermen. Concurrentieverhoudingen vormen bij een planologische belangenafweging over de vaststelling van een plan of het niet vaststellen daarvan geen in aanmerking te nemen belang. Dit argument kan al daarom geen reden zijn om het plan niet vast te stellen.

De betogen slagen.

Verkeer

24. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat de komst van een supermarkt leidt tot onnodige verkeersdruk in Ter Borch en tot een verslechtering van de verkeersveiligheid in het entreegebied van de wijk Ter Borch. De redenen daarvoor zijn de toename van verkeer,

de toevoeging van nieuwe verkeersstromen en het manoeuvreren van vrachtverkeer op de toegangsweg en de parkeerplaats van de supermarkt.

25. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat de gevolgen van de beoogde supermarkt voor de verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid ter plaatse bij de voorbereiding van het ontwerpplan zijn onderzocht. Naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen is het aspect verkeer opnieuw bezien. Zij wijzen op het door SWECO opgestelde rapport Verkeersafwikkeling Borchsingel - Ter Borch Actualisatie effecten ontwikkeling supermarkt" van 30 augustus 2016. Dat is bij het ontwerpplan ter inzage is gelegd. Ook wijzen zij op de notitie van Royal HaskoningDHV "Toetsing verkeersaspecten supermarkt ter Borch" van 20 november 2018. Die notitie is naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen opgesteld. Uit de verrichte onderzoeken volgt volgens hen dat er geen problemen zijn te verwachten met de verkeersveiligheid en dat de weg het extra verkeer aan kan. Ook wijzen zij op het overleg dat is gevoerd met Veilig Verkeer Nederland (hierna: VVN). Uit een e-mail van 11 november 2017 blijkt dat ook VVN geen bezwaren heeft tegen het plan. Dit wordt ook beschreven op pagina 24 van de Nota van zienswijzen.

[appellant sub 3] en anderen voeren daarbij aan dat nu het plan niet is vastgesteld, er ook geen maatregelen zullen worden getroffen om de bestaande verkeerssituatie rondom de scholen te verbeteren. Ook betwisten zij dat het verkeer in de wijk door de komst van een supermarkt zal toenemen, onder andere omdat door de komst van een supermarkt bewoners uit de wijk ook lopend of op de fiets hun boodschappen kunnen doen.

25.1. De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 4.5 van de toelichting bij het ontwerpplan en in de Nota van zienswijzen, onder verwijzing naar de door appellanten genoemde rapporten, is ingegaan op de verkeersafwikkeling en de maatregelen die getroffen kunnen worden in verband met de verkeersveiligheid. Op de zitting heeft de raad naar voren gebracht dat hij niet overtuigd is geraakt van de conclusies in de uitgebrachte rapporten over het aspect verkeer. De raad acht het niet verkeersveilig om een supermarkt naast scholen te vestigen. De raad wijst vooral op de combinatie van vrachtverkeer van en naar de supermarkt en het verkeer van en naar de school. De Afdeling overweegt dat in de verschillende rapporten aandacht is besteed aan de combinatie van de verkeersafwikkeling van de supermarkt en die van de scholen. Een van de conclusies is dat de piekmomenten van de supermarkt niet samenvallen met het brengen en halen van kinderen bij de scholen. Ook bij de eerdere raadsbesluiten is er aandacht geweest voor het aspect verkeer. Verder heeft de raad op de zitting naar voren gebracht een kleinere supermarkt op deze locatie mogelijk wel aanvaardbaar te achten. Gelet op deze omstandigheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd waarom het aspect verkeer in de weg staat aan vaststelling van het plan en het bestreden besluit in zoverre niet zorgvuldig voorbereid.

De betogen slagen.

Uitbreidingsmogelijkheden naastgelegen functies

26. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat de bouw van een supermarkt op het perceel de naastliggende functies, te weten basisschool, kinderopvang en gezondheidscentrum, de mogelijkheid ontnemt uit te breiden terwijl aannemelijk is dat die ruimte in de toekomst nodig zal zijn.

27. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen dat deze weigeringsgrond niet in stand kan blijven. Zij voeren daartoe aan dat er geen concrete initiatieven zijn om de naastgelegen functies uit te breiden. De VOF wijst daarbij op uitspraken van de Afdeling over het beoordelen van concrete initiatieven bij besluiten over

bestemmingsplannen, zoals de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1658](#), onder 6.2. Daarnaast maakt volgens hen het geldende bestemmingsplan ook geen uitbreiding van de functies mogelijk op het perceel.

27.1. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

27.2. Op de zitting is besproken dat er ten tijde van het bestreden besluit geen concrete initiatieven waren in verband met de naastgelegen functies om uit te breiden. Ook maakt het bestemmingsplan de uitbreiding van deze functies op het hier aan de orde zijnde perceel niet mogelijk. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende onderbouwd dat het argument dat naastgelegen functies in de toekomst mogelijk zullen worden uitgebreid, een gerechtvaardigd ruimtelijk motief is dat in de weg staat aan de vaststelling van het plan voor de beoogde supermarkt. Wat de raad naar voren heeft gebracht over de wens om mogelijke invullingen voor het betreffende perceel open te willen houden en daar veel gewicht aan heeft toegekend in de belangenafweging acht de Afdeling, mede gelet op de voorgeschiedenis, onvoldoende.

De betogen slagen.

Belofte aan eerste bewoners

28. In het besluit van 21 mei 2019 stelt de raad dat de eerste bewoners van Ter Borch bij aankoop van hun kavel dan wel woning is beloofd dat er geen supermarkt zou komen en mede daardoor ervoor hebben gekozen in Ter Borch te gaan wonen.

29. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen voeren onder verwijzing naar de voorgeschiedenis aan dat er al jaren plannen zijn om een supermarkt te realiseren in de wijk Ter Borch. [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen verwijzen in dit verband naar het Masterplan Ter Borch uit 2002. Daarin staat het volgende: "Door de combinatie van onderwijsinstellingen, sociaal maatschappelijke voorzieningen en winkelvoorzieningen ontstaat voldoende "kritische massa" voor een levendig centrum in Ter Borch". Ook heeft de raad meerdere raadsbesluiten genomen om de ontwikkeling van een supermarkt mogelijk te maken. Verder betogen de VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen dat de raad niet concreet heeft gemaakt welke beloften zijn gedaan.

29.1. De raad stelt dat er geen concrete schriftelijke beloften of toezeggingen aan kopers van kavels in de wijk Ter Borch zijn gedaan. Wel zijn de kopers van de kavels in de periode 2004-2013 uitgegaan van een wijk met een groene entree zonder supermarkt en hebben daar bewust voor gekozen. De raad stelt aan die verwachtingen gewicht te hebben toegekend. [partij] en anderen hebben daarover op de zitting naar voren gebracht dat verwachtingen zijn gewekt, omdat in het oorspronkelijke beeldkwaliteitsplan het entreegebied als open en parkachtig was weergegeven en er geen winkelvoorzieningen waren opgenomen. Naar het oordeel van de Afdeling kan daaraan geen gerechtvaardigde verwachting worden ontleend dat geen supermarkt zal worden gerealiseerd in de wijk. De raad kan namelijk op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Alleen al omdat de raad zelf naar voren heeft gebracht dat geen beloften zijn gedaan, is dit geen deugdelijke reden om het plan niet vast te stellen.

De betogen slagen.

Vertrouwensbeginsel en belangenafweging

30. De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen onder verwijzing naar de voorgeschiedenis dat verwachtingen zijn gewekt dat de ontwikkeling van de supermarkt mogelijk zou worden gemaakt in de wijk Ter Borch. Zij voeren in dit verband aan dat er verschillende raadsbesluiten zijn genomen om de ontwikkeling van de supermarkt in de wijk mogelijk te maken. Volgens de VOF en [appellante sub 2] mochten zij erop vertrouwen dat wanneer het plan zou voldoen aan de in het raadsbesluit van 14 juni 2016 vastgestelde stedenbouwkundige kaders, zij planologische toestemming van de raad zouden krijgen om de beoogde supermarkt te realiseren. Volgens de VOF en [appellante sub 2] heeft de raad in de daaropvolgende raadsbesluiten de aanvaardbaarheid van de beoogde supermarktontwikkeling bevestigd aan de hand van de stedenbouwkundige kaders. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), betogen de VOF en [appellante sub 2] dat het besluit om het plan niet vast te stellen in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Volgens hen heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom een supermarkt die voldoet aan de vastgestelde stedenbouwkundige kaders, ruimtelijk niet meer aanvaardbaar is. [appellante sub 2] voert daarbij aan dat zij vertrouwend op de toezeggingen van de raad aanzienlijke kosten heeft gemaakt voor de verdere ontwikkeling van de plannen, zoals kosten voor de ten behoeve van het plan en de aanvraag om omgevingsvergunning opgestelde onderzoeksrapporten. De raad is hier volgens [appellante sub 2] ten onrechte niet op ingegaan.

De VOF, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen verder dat aan het besluit van de raad om het plan niet vast te stellen geen deugdelijke belangenafweging ten grondslag is gelegd en het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd. De VOF voert aan een overeenkomst met de gemeente te hebben gesloten over de komst van de supermarkt. De raad heeft volgens haar hieraan gelet op de voorgeschiedenis onvoldoende gewicht toegekend in de belangenafweging. Dit is in strijd met artikel 3:4 van de Awb. Ook [appellante sub 2] voert aan dat de raad in strijd met artikel 3:4 van de Awb haar belangen die parallel lopen met die van de VOF, onvoldoende heeft betrokken in de belangenafweging. [appellant sub 3] en anderen voeren in dat kader aan dat de belangen van de omwonenden die graag een supermarkt in de wijk willen, niet zijn meegewogen in de belangenafweging. Volgens hen doet de raad ten onrechte voorkomen dat het algemeen belang gelijk te stellen is met de belangen van de omwonenden die geen supermarkt in de wijk willen.

30.1. Zoals is overwogen in de door de VOF en [appellante sub 2] genoemde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat die uitlating of gedraging aan het bevoegde gezag kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan.

30.2. Naar het oordeel van de Afdeling konden appellanten aan de voorgeschiedenis, de

verschillende raadsbesluiten en de tussen de VOF en de gemeente gesloten overeenkomst niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de beoogde supermarkt planologisch mogelijk zou worden gemaakt. In de verschillende raadsbesluiten heeft de oude raad zich uitgesproken over de ontwikkeling van de supermarkt in Ter Borch en de voorbereiding van het plan daarvoor. Daarmee zijn enige verwachtingen gewekt. Voor partijen was echter duidelijk of had het duidelijk moeten zijn dat de definitieve besluitvorming over de supermarkt pas bij de vaststelling van het plan zou plaats vinden. Het is inherent aan het besluitvormingstraject voor een bestemmingsplan en de daaraan voorafgaande voorbereiding dat de ingenomen standpunten en geuite voornemens op grond van gewijzigde inzichten in de loop van de tijd kunnen wijzigen, ook gelet op nieuwe feiten en belangen. Dit betekent dat aan de omstandigheden dat een ontwerpplan ter inzage was gelegd en de naar voren gebrachte zienswijzen door het college zijn weerlegd, ook niet het vertrouwen kan worden ontleend dat het plan ook daadwerkelijk zou worden vastgesteld. Het is aan de raad om met inachtneming van eventueel naar voren gebrachte zienswijzen een beslissing te nemen over het ontwerpplan. De raad kan daarbij besluiten af te wijken van het ontwerpplan of om het plan niet vast te stellen. Dat door de VOF en [appellante sub 2] kosten zijn gemaakt ter voorbereiding van het plan betekent ook niet dat zij ervan mochten uitgaan dat het ontwerpplan zou worden vastgesteld. Gelet op het voorgaande heeft de raad het bestreden besluit om het plan niet vast te stellen niet in strijd met het vertrouwensbeginsel genomen.

De betogen slagen in zoverre niet.

30.3. De hiervoor door appellanten genoemde omstandigheden zijn echter wel omstandigheden die de raad in de besluitvorming over het al dan niet vaststellen van het bestemmingsplan in zijn overwegingen moet betrekken. De raad concludeert in het bestreden besluit dat na afweging van alle belangen het algemeen belang zwaarder weegt dan het commerciële belang van de projectontwikkelaar. De raad stelt daarbij te hebben meegewogen dat goedkeuring van de raad als voorbehoud was opgenomen in de overeenkomsten tussen de gemeente en de projectontwikkelaar en daarmee voor de ontwikkelaar ook steeds duidelijk is geweest. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in die afweging ten onrechte niet kenbaar de belangen van appellanten betrokken. Zo zijn niet kenbaar betrokken de financiële belangen van de VOF en [appellante sub 2] bij realisatie van de supermarkt in het licht van de voorgeschiedenis met de vijf eerder genoemde raadsbesluiten. Ook heeft de raad niet duidelijk gemaakt welk gewicht daaraan is toegekend en welk gewicht is toegekend aan de belangen van de omwonenden die wel graag een supermarkt in de wijk willen. Niet duidelijk is ook op welk algemeen belang de raad in zijn afweging doelt. De raad heeft daarom de gemaakte belangenafweging niet deugdelijk gemotiveerd. Dit klemmt te meer omdat, zoals hiervoor is overwogen, de raad ook niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de raad het plan vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaardbaar acht.

De betogen slagen in zoverre.

Gewijzigd plan voor de beoogde supermarkt

31. De VOF en [appellante sub 2] voeren aan bij brief van 7 mei 2019 aanpassingen van het plan te hebben voorgesteld aan de raad. Zij stellen bij brief van 16 mei 2019 daartoe ook een gewijzigd plan te hebben ingediend met nieuwe plattegronden en visualisaties. Volgens de VOF en [appellante sub 2] heeft de raad het bestreden besluit niet zorgvuldig voorbereid door deze aanvraag het plan te wijzigen niet in de besluitvorming te betrekken. Volgens de VOF

heeft de raad ten onrechte besloten op de oorspronkelijke aanvraag een bestemmingsplan vast te stellen, omdat deze aanvraag niet meer voor lag. Ook [appellant sub 3] en anderen wijzen op het aangepaste plan dat volgens hen ten onrechte niet in de besluitvorming is betrokken.

31.1. In de brief van 7 mei 2019 verzoeken de VOF en [appellante sub 2] de raad de in de brief voorgestelde aanpassingen te betrekken in de besluitvorming. De volgende aanpassingen worden voorgesteld: aanpassing van de omvang van de supermarkt van 3000 m² naar 2500 m² bvo, het terugbrengen van het aantal parkeerplaatsen van 187 parkeerplaatsen naar 152 parkeerplaatsen en het 3 m in oostelijke richting verplaatsen van de supermarkt waardoor de afstand tussen de zijkant van het laad- en loshof tot het speelplein 7 m wordt in plaats van 4 m. Ook kunnen fietsers van en naar de BSO en de school via de achterzijde en zijkant naar het voorliggende schoolplein rijden. Zij hoeven niet meer de vrachtwagen- en autobewegingen op het parkeerterrein van de supermarkt te doorkruisen. Ook wordt voorgesteld 1305 m² extra aan groenvoorzieningen toe te voegen aan het terrein. Dit naar aanleiding van de bezwaren tegen het plan die zijn geuit in de gemeenteraad op 9 april 2019, zo volgt uit de brief van 7 mei 2019.

In de brief van 16 mei 2019 verzoeken de VOF en [appellante sub 2] het college om de brief als formele aanvraag voor de wijziging van het oorspronkelijke plan te beschouwen. Zij hebben daarbij nieuwe plattegronden en visualisaties gevoegd.

31.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de op 7 mei 2019 ingediende wijziging van de VOF en [appellante sub 2] aan te merken als een voldoende concrete wijziging die, mede gelet op de voorgeschiedenis, tijdig naar voren is gebracht en waarmee de raad in zijn besluitvorming rekening had moeten houden. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad ten tijde van het nemen van het besluit van 21 mei 2019 al beschikte over een ontwerpplan met bijbehorende onderzoeksrapporten om een grotere supermarkt dan was voorgesteld in de brief van 7 mei op de locatie aan de Borchsingel mogelijk te maken. Ook waren er naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen over dit ontwerpplan nieuwe onderzoeksrapporten opgesteld waarnaar in de Nota van zienswijzen is verwezen. Gelet op deze informatie had de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de voorgestelde wijziging bij zijn beoordeling moeten betrekken. Voor zover daarvoor nog informatie zou ontbreken had het op de weg van de raad gelegen deze op te vragen. Door geen rekening te houden met deze voorgestelde wijziging heeft de raad het besluit niet zorgvuldig vastgesteld en niet deugdelijk gemotiveerd waarom het initiatief van de VOF en [appellante sub 2] niet kan worden toegestaan. Dat er een motie op 7 mei 2019 was ingediend om het college een quickscan te laten doen die inzicht geeft in de procedurele mogelijkheden, risico's en gevolgen van het aanpassen van de voorliggende plannen zoals voorgesteld door de VOF en dat die motie door de raad is verworpen, acht de Afdeling geen voldoende motivering. Niet duidelijk is geworden wat de redenen daarvoor waren. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat, zoals de raad naar voren heeft gebracht, vanwege de gecoördineerde besluitvorming geen rekening gehouden kon worden met de voorgestelde aanpassingen. De voorgestelde aanpassingen houden geen wezenlijk ander plan in.

De betogen slagen.

Deelconclusie over het besluit van de raad van 21 mei 2019

32. Het bestreden besluit van de raad van 21 mei 2019 om het bestemmingsplan niet vast te stellen is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het besluit van de raad van 21 mei 2019 moet worden vernietigd.

III. BEROEPSGRONDEN OVER DE WEIGERING EEN OMGEVINGSVERGUNNING TE VERLENEN

33. In het besluit van het college, verzonden op 27 juni 2019, staat dat het college de omgevingsvergunning heeft geweigerd wegens strijd met het geldende bestemmingsplan. Voor het project zou een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld, maar de gemeenteraad heeft besloten dit plan niet vast te stellen.

34. Gelet op de gebreken in het besluit van de raad om het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde" niet vast te stellen en het gegeven dat het plan ook bepalend is voor de vraag of de aangevraagde omgevingsvergunning terecht is geweigerd, moet ook het besluit van het college, verzonden op 27 juni 2019, worden vernietigd. Bij dit besluit is geweigerd aan [appellante sub 2] de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen voor de ontwikkeling van de beoogde supermarkt op het perceel aan de Borchsingel 25 te Eelderwolde. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden die specifiek tegen de geweigerde omgevingsvergunning zijn gericht.

CONCLUSIE

35. De beroepen zijn gegrond. Het besluit van de raad van 21 mei 2019 en het besluit van het college, verzonden op 27 juni 2019, moeten gelet op wat hiervoor onder 32 en 34 is overwogen worden vernietigd.

36. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad en het college op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen en zal daartoe een termijn stellen. De nieuw te nemen besluiten behoeven niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

PROCESKOSTEN

37. De raad en het college moeten de proceskosten van de VOF en [appellante sub 2] vergoeden. De gevraagde proceskosten van S.B. [partij] en H.C. Croon hoeven niet te worden vergoed nu zij zich ter verdediging van de vernietigde besluiten in de procedure hebben gemengd. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die desondanks aanleiding geven voor vergoeding van de proceskosten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2046](#)).

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tynaarlo van 21 mei 2019 tot het niet vaststellen van het bestemmingsplan "Supermarkt Ter Borch Eelderwolde";

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo, verzonden op 27 juni 2019, waarbij is geweigerd aan [appellante sub 2]. een omgevingsvergunning te verlenen voor de realisering van een supermarkt op het perceel aan de Borchsingel 25 te Eelderwolde, gemeente Tynaarlo;

IV. draagt de raad van de gemeente Tynaarlo en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen nieuwe besluiten te nemen en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Tynaarlo en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo gezamenlijk tot vergoeding van bij [appellante sub 1A] en haar vennoten [vennoot A]. en [vennoot B]. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

veroordeelt de raad van de gemeente Tynaarlo en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo gezamenlijk tot vergoeding van bij [appellante sub 2]. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.106,27 (zegge: elfhonderd zes euro en zevenentwintig cent), waarvan € 1.068,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Tynaarlo en het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo gezamenlijk aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor [appellant sub 3] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 1A] en haar vennoten [vennoot A]. en [vennoot B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, en € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 juni 2021

590.