

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3711
Datum uitspraak	25 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 december 2005 heeft de gemeenteraad van Oss, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 6 september 2005 en van 29 november 2005, het bestemmingsplan "Berghem-Dorp, integrale herziening" vastgesteld.

Volledige tekst

200605269/1.

Datum uitspraak: 25 april 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2005 heeft de gemeenteraad van Oss, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 6 september 2005 en van 29 november 2005, het bestemmingsplan "Berghem-Dorp, integrale herziening" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 27 juni 2006, no. 1155222, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 19 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 22 augustus 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 13 september 2006.

Bij brief van 6 november 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de gemeenteraad van Oss. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 april 2007, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing.

J.H.M. van Cuyck, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

Voorts is als partij gehoord de gemeenteraad van Oss, vertegenwoordigd door mr. M.E.W.J. Quax-Kusters, ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Ontvankelijkheid

2.2. Verweerder is van mening dat de gronden van het beroep op onderdelen wezenlijk verschillen van de door appellant ingediende bedenkingen en ten aanzien van die onderdelen appellant niet in zijn beroep dient te worden ontvangen. Onder verwijzing naar haar jurisprudentie, zoals onder meer neergelegd in de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2002, no. 200200312/1 en in de uitspraak van de Afdeling van 16 februari 2005, 200308882/1, overweegt de Afdeling het volgende.

Appellant komt in zijn zienswijze en bedenkingen op tegen het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden" voor zover dat betrekking heeft op zijn perceel [locatie]. De in beroep opgeworpen stellingen kunnen als nadere argumenten van zijn bezwaar tegen dit plandeel worden beschouwd. Deze onderdelen vinden derhalve hun grondslag in de door appellant ingediende zienswijze en bedenkingen.

Gelet hierop bestaat geen aanleiding het beroep van appellant in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Toetsingskader

2.3. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Standpunt van appellant

2.4. Appellant stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, voor zover daarbij aan zijn perceel [locatie] de bestemming "Woondoeleinden" is toegekend.

Hiertoe voert hij aan dat verweerder ten onrechte het gemeentelijk beleid gericht op

concentratie en uitbreiding van de winkelvoorzieningen in het bestaande centrum in overeenstemming heeft geacht met het provinciale beleid. Appellant meent dat het voornamelijk conserverende karakter van het plan niet in overeenstemming is met de aanduiding herstructurering op de plankaart van het "Uitwerkingsplan stedelijke regio Waalboss" (hierna: het Uitwerkingsplan), behorend bij het streekplan "Brabant in Balans" van 2002 (hierna: het streekplan). Bovendien is de herstructureringsopgave van het streekplan naar zijn mening niet gericht op het versterken van centrumfuncties in dorpen. Voorts voert appellant aan dat het plan niet voorziet in voldoende vierkante meters verkoopvloeroppervlakte in het centrum, hetgeen betekent dat er geen ruimtelijke noodzaak bestaat om bestaande winkelbestemmingen buiten het centrum te schrappen. De Wilhelminasingel heeft bovendien niet enkel het karakter van een woonstraat en ligt op korte afstand van het centrum. Appellant stelt voorts dat het gemeentelijk beleid gericht op concentratie en uitbreiding van de winkelvoorzieningen in het gewenste centrumgebied niet via beleidsstukken naar buiten is gebracht. In ieder geval was niet voorzienbaar dat het voornemen bestond de bestaande winkelbestemming van een aantal panden aan de Wilhelminasingel, waaronder het pand van appellant, te verwijderen. Appellant stelt verder dat de wijziging van een winkelbestemming naar een woonbestemming zal leiden tot een grote waardedaling en tevens tot inkomstenderving. In dit verband voert appellant aan te beschikken over een uitgewerkt ondernemersplan voor een naar verwachting in 2007 te starten winkel.

Het bestreden besluit

2.5. Verweerder heeft het plan in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Verweerder stelt vast dat het plangebied op de plankaart van het Uitwerkingsplan deel uitmaakt van het stedelijk gebied met de nadere aanduiding herstructurering en dat het voorliggende plan daarmee in overeenstemming is. Verweerder acht het gemeentelijk beleid gericht op concentratie en uitbreiding van de winkelvoorziening in en nabij het bestaande centrum niet onredelijk. Hij onderschrijft de gemeentelijke invulling van dit beleid, waarbij winkelbestemmingen buiten het centrumgebied niet meer in een bestemmingsplan worden opgenomen voor zover daar feitelijk geen winkelfunctie aanwezig is. Het betrokken pand heeft geen winkelfunctie en heeft deze ook nimmer gehad. Ten tijde van de beoordeling van de bedenking is verweerder niet gebleken van concrete plannen tot vestiging van een winkel.

Vaststelling van de feiten

2.6. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.6.1. Het bestemmingsplan voorziet in het tot stand brengen van een compact winkelgebied in het beoogde centrum van Berghem. In het plan is de in het vorige bestemmingsplan opgenomen winkelbestemming van het perceel [locatie] vervangen door de bestemming "Woondoeleinden". Vast staat dat dit perceel niet is gelegen in het centrumgebied als bedoeld in het plan.

2.6.2. Ingevolge artikel 19 van de voorschriften (Beschrijving in hoofdlijnen) wordt als hoofddoel van het plan aangemerkt het creëren van een centrumgebied voor de gehele kern van Berghem dat functioneert als ontmoetingsplek en als winkelcentrum. Het centrumgebied is gelegen aan de St. Willibrordusstraat tussen de Kerkstraat en de Kapelaan Kitslaarstraat. Nieuwe detailhandelsvestigingen zijn alleen toegestaan binnen de op de kaart 'ruimtelijk functioneel streefbeeld' aangegeven zone 'Centrumfuncties'. Deze kaart behoort bij dit deel

van de beschrijving in hoofdlijnen.

2.6.3. Op de kaart 'ruimtelijk functioneel streefbeeld' staat het centrumgebied aangegeven waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen 'Centrumfuncties' en 'Centrumrandfuncties'. Ingevolge de in artikel 20 van de voorschriften opgenomen wijzigingsbevoegdheid, voor zover hier van belang, bestaat de mogelijkheid om gronden gelegen binnen deze zones te wijzigen ten behoeve van de bestemming "Centrumdoeleinden" of "Gemengde bestemming", waarbinnen detailhandel is toegestaan.

2.6.4. In paragraaf 2.3 van de toelichting van het plan wordt vermeld dat om te voldoen aan de groeipotentie van de detailhandel in Berghem het winkelaanbod in 2010 circa 7700 m² verkoopvloeroppervlakte kan bedragen. Besloten is te kiezen voor concentratie en uitbreiding van winkelvoorzieningen in en bij het bestaande centrum en geen detailhandelsvestigingen toe te staan in (onder meer) het woongebied. De belangrijkste reden hiervoor is dat een geconcentreerd winkelgebied meer potenties heeft dan verspreid liggende vestigingen. Ten aanzien van de detailhandel is het beleid gericht op het tot stand brengen van een compact winkelgebied. Het gebied is beperkt, omdat anders de beoogde concentratie van winkels niet gerealiseerd kan worden. Concentratie van winkels wordt verder versterkt door het bevorderen van de verplaatsing van verspreid liggende winkels in het woongebied naar het centrum. De vestiging van nieuwe winkels buiten het centrumgebied is niet gewenst.

2.6.5. In mei 2003 is het "Dorpsplan Berghem" vastgesteld door de gemeenteraad. Dit dorpsplan is tot stand gekomen in nauw overleg met de inwoners van Berghem. In het dorpsplan is een programma van eisen opgenomen ten aanzien van het centrum. Hierin wordt onder meer vermeld dat uitbreiding van het winkelaanbod in het centrum zou moeten plaatsvinden.

2.6.6. In het streekplan wordt vermeld dat het provinciale beleid gericht is op concentratie van verstedelijking in de stedelijke regio's. Het streekplan vermeldt voorts dat het provinciale beleid ten aanzien van voorzieningen is gericht op versterking van de bestaande verzorgingsstructuur. Dit is in lijn met de doelstelling van de provincie de economische en culturele motorfunctie van de stedelijke regio's en de stedelijke centra in het bijzonder te ondersteunen. Onder voorzieningen wordt onder meer de detailhandel verstaan. Het provinciale beleid is erop gericht dat detailhandelsvoorzieningen als regel geconcentreerd zijn in binnenstedelijke en buurtgebonden winkelconcentratiegebieden.

2.6.7. De kern Berghem behoort tot de gemeente Oss en is gelegen in het gebied waarop het Uitwerkingsplan betrekking heeft. Het bestemmingsplangebied maakt blijkens de kaart van het Uitwerkingsplan deel uit van het stedelijke gebied en heeft de nadere aanduiding 'herstructurering'. In de bij het Uitwerkingsplan behorende menukaart voor dit deelgebied staat vermeld dat het beleid onder meer is gericht op selectieve structuurversterkende verstedelijking.

Het oordeel van de Afdeling

2.7. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het in het plan vervatte concentratiebeleid voor winkelvoorzieningen in strijd is met het provinciale beleid. In het streekplan is immers neergelegd dat detailhandelsvoorzieningen als regel geconcentreerd zijn in winkelconcentratiegebieden. Voorts is in aanmerking genomen dat de op de kaart van het Uitwerkingsplan vermelde aanduiding 'herstructurering', niet in de weg staat aan concentratie van winkelvoorzieningen in de kern van Berghem. Bovendien staat op menukaart 34 van het Uitwerkingsplan uitdrukkelijk vermeld dat het beleid voor het deelgebied Berghem is gericht op selectieve structuurversterkende verstedelijking.

Verweerder heeft de concentratie van winkelvoorzieningen kunnen aanmerken als passend binnen de selectieve structuurversterkende verstedelijking waarop het Uitwerkingsplan doelt.

2.7.1. Voor zover appellant aanvoert dat het plan niet voorziet in voldoende vierkante meters verkoopvloeroppervlakte in het centrum, overweegt de Afdeling dat detailhandel is toegestaan binnen de bestemmingen "Centrumdoeleinden", "Gemengde bestemming" en "Winkels". De totale verkoopvloeroppervlakte binnen deze bestemmingen bedraagt ongeveer 7500 m². Zoals uit overweging 2.6.3 volgt biedt daarnaast de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid mogelijkheden bestemmingen binnen bepaalde aangegeven zones zodanig te wijzigen dat detailhandel wordt toegestaan. Gelet hierop biedt het plan de mogelijkheden te voorzien in voldoende vierkante meters verkoopvloeroppervlakte in het beoogde centrumgebied. Dat de Wilhelminasingel niet uitsluitend woonfuncties heeft en dat het pand van appellant op korte afstand van het centrum ligt, betekent niet dat verweerder aan het belang van appellant bij het behoud van de winkelbestemming op het pand [locatie] overwegende betekenis had moeten toekennen. Voorts is in aanmerking genomen dat appellant ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen concrete plannen kenbaar had gemaakt met betrekking tot de vestiging van een winkel in het pand, terwijl bij appellant, zoals ter zitting is gebleken, tijdens de planprocedure nadrukkelijk is geïnformeerd naar het bestaan van zodanige concrete plannen.

2.7.2. In hetgeen uit de stukken, waaronder het "Dorpsplan Berghem", is gebleken, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat voor appellant niet reeds vóór de terinzagelegging van het ontwerp van het plan kenbaar kon zijn dat het gemeentelijk beleid gericht is op concentratie en uitbreiding van de winkelvoorzieningen in het beoogde centrumgebied en dat dit met zich zou kunnen brengen dat indien feitelijk geen winkel is gevestigd in panden buiten dit gebied, de op die panden rustende winkelbestemming zou worden gewijzigd in een woonbestemming.

2.7.3. Wat de eventuele nadelige invloed van het plan op de waarde van het pand en inkomstenderving betreft, bestaat geen grond voor het oordeel dat die waardevermindering en inkomstenderving zodanig zal zijn dat verweerder hieraan in redelijkheid een doorslaggevend gewicht had moeten toekennen.

2.7.4. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Lid van de enkelvoudige kamer, in

tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.
w.g. Hoekstra w.g. Broekman
Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2007

12-548.