

Uitspraak 201900773/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3487
Datum uitspraak	16 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2018 heeft de raad van de gemeente Lansingerland het bestemmingsplan "Uitbreiding centrum Berkel en Rodenrijs" vastgesteld. Met het plan wordt voorzien in de uitbreiding en versterking van het centrum van Berkel en Rodenrijs als hoofdwinkelcentrum. Hiertoe voorziet het plan in een nieuwe supermarkt, 3.300 m2 bruto vloeroppervlak overige detailhandel en/of horeca en de mogelijkheid tot leisure. Daarnaast voorziet het plan in maximaal 200 appartementen en bovengrondse en ondergrondse parkeergarages en parkeervoorzieningen op het maaiveld. Deze ontwikkelingen zijn voorzien ten westen van het bestaande centrumgebied van Berkel en Rodenrijs. De locatie wordt doorsneden door de straat Westersingel en grenst aan de westzijde aan de Berkelse Plas en Vinex-wijk Meerpolder.

Volledige tekst

201900773/1/R3.

Datum uitspraak: 16 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Stroe, gemeente Barneveld, en andere,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Lansingerland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding centrum Berkel en Rodenrijs" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante] en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en andere en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 augustus 2019, waar [appellante] en andere, in de persoon van [drie gemachtigden] en [gemachtigde] als vertegenwoordiger van [appellante], bijgestaan door mr. M.W. van Nijendaal, advocaat te Arnhem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.J. Koch en door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Met het plan wordt voorzien in de uitbreiding en versterking van het centrum van Berkel en Rodenrijs als hoofdwinkelcentrum. Hiertoe voorziet het plan in een nieuwe supermarkt, 3.300 m2 bruto vloeroppervlak (hierna: b.v.o.) overige detailhandel en/of horeca en de mogelijkheid tot leisure. Daarnaast voorziet het plan in maximaal 200 appartementen en bovengrondse en ondergrondse parkeergarages en parkeervoorzieningen op het maaiveld. Deze ontwikkelingen zijn voorzien ten westen van het bestaande centrumgebied van Berkel en Rodenrijs. De locatie wordt doorsneden door de straat Westersingel en grenst aan de westzijde aan de Berkelse Plas en Vinex-wijk Meerpolder.

2. [appellante] en andere zijn eigenaar van een aantal panden aan de oostzijde van het centrum die worden geëxploiteerd ten behoeve van diverse winkels voor detailhandel, onder meer voor diverse modezaken, een boekhandel, een sportwinkel en een Action. Deze panden liggen op een afstand van ongeveer 90 m tot 300 m van het plangebied. [appellante] en andere vrezen dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare leegstand en dat zij als gevolg van de met het bestemmingplan voorziene ontwikkelingen worden geraakt in hun bedrijfsvoering. Daarnaast stellen zij dat de parkeervoorzieningen onvoldoende geborgd zijn in het plan en dat er als gevolg van het plan ongelijkwaardige parkeervoorzieningen zullen ontstaan ten opzichte van de parkeervoorzieningen aan de oostzijde van het centrum, waar hun winkels liggen.

Intrekking

3. Ter zitting hebben [appellante] en andere hun beroepsgrond over de ladder voor duurzame verstedelijking ingetrokken voor zover die grond betrekking had op het gehanteerde verzorgingsgebied in het aan het plan ten grondslag gelegde distributieplanologische onderzoek.

Omvang van het geding

4. Ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat [appellante] en andere hun beroepsgronden wat betreft de ladder voor duurzame verstedelijking ten onrechte hebben

uitgebreid terwijl artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) van toepassing is. Hiertoe wijst de raad erop dat in het beroepsschrift slechts wordt aangevoerd dat in het distributieplanologische onderzoek dat aan het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd, van een verkeerd verzorgingsgebied is uitgegaan. Bij nader stuk van 19 juli 2019 hebben [appellante] en andere deze beroepsgrond vervolgens aangevuld met het betoog dat in het door de raad aan het plan ten grondslag gelegde distributieplanologische onderzoek is uitgegaan van andere verkeerde uitgangspunten en dat de leegstandseffecten daarin zijn onderschat.

4.1. Op het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan - waarin onder meer wordt voorzien in de mogelijkheid om 200 woningen te realiseren - is de Chw van toepassing.

4.2. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. Dit betekent dat alle beroepsgronden in het beroepsschrift dienen te worden opgenomen en dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe gronden meer kunnen worden ingediend.

[appellante] en andere hebben hun nadere betoog naar voren gebracht bij brief van 19 juli 2019. Vast staat dat dit stuk na afloop van de beroepstermijn is ingediend. Anders dan de raad betoogt, is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van het na afloop van de termijn voor het instellen van beroep aanvoeren van beroepsgronden als bedoeld in artikel 1.6a van de Chw. [appellante] en andere hebben in dit nadere stuk hun beroepsgrond dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), met nadere argumenten onderbouwd. Artikel 1.6a van de Chw staat er niet aan in de weg staat dat [appellante] en andere bij het nadere stuk van 19 juli 2019 hun betoog met betrekking tot de ladder voor duurzame verstedelijking uitbreiden met nieuwe argumenten.

Toetsingskader

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking

6. [appellante] en andere betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling waaraan geen behoefte is. Hiertoe wijzen zij erop dat er in het rapport "Lansingerland, ontwikkelingsmogelijkheden centrumgebied Berkel en Rodenrijs, distributieplanologisch onderzoek" van Rho van 8 maart 2017 (hierna: het DPO), dat aan het plan ten grondslag is gelegd, diverse onjuistheden staan en dat dit rapport om die reden niet kan dienen als onderbouwing voor de behoefte aan de in het plan voorziene ontwikkelingen. In dat verband wordt door [appellante] gewezen op het door hen ingediende rapport "Second opinion DPO centrumplan Berkel en Rodenrijs" van Seinpost van juni 2019 (hierna: de second opinion). In dat rapport worden in het DPO gehanteerde uitgangspunten betwist en komt Seinpost tot de slotsom dat de behoefte aan nieuwe vierkante meters detailhandel - met name binnen de sector niet-dagelijks - in werkelijkheid een stuk lager zou moeten liggen. Volgens Seinpost is in het DPO uitgegaan van te lage

leegstandcijfers, van een te hoge koopkrachtbinding en -toevloeiing en zijn ten onrechte niet andere ontwikkelingen in de gemeente meegenomen bij de beoordeling of het plan effecten zal hebben op de detailhandelstructuur. Ook is in het DPO bij de marktruimteberekening voor de niet-dagelijkse sector in het centrum uitgegaan van een te lage normatieve omzet per vierkante meter en is de leegstand ten onrechte niet afgetrokken van de marktruimte. Als gevolg van deze onjuistheden is de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling volgens [appellante] en andere in werkelijkheid een stuk kleiner dan het DPO doet voorkomen. Aangezien er met het plan wordt voorzien in een ontwikkeling van 5.850 m² detailhandel, waarvan een groot deel in de niet-dagelijkse sector, wordt er volgens [appellante] en andere gebouwd voor leegstand.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen niet zullen leiden tot onaanvaardbare leegstand. Hiertoe wijst de raad op het DPO waaruit volgens hem volgt dat er in 2017 behoefte is aan 8.350 m² b.v.o. nieuwe detailhandelfuncties in het centrum van Berkel en Rodenrijs en dat deze behoefte in 2030 7.900 m² bedraagt. Voor zover [appellante] en andere betogen dat het DPO zodanige gebreken en leemtes vertoont dat het ten onrechte aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag is gelegd, verwijst de raad naar de rapportages van Stec groep van 9 juli 2019 en 15 augustus 2019. Daarin is volgens hem uitgelegd waarom in het DPO van bepaalde uitgangspunten is uitgegaan en waar verschillen in uitkomsten tussen het DPO en de second opinion vandaan komen. Volgens de raad is met de second opinion van [appellante] en andere niet aannemelijk gemaakt dat het DPO zodanige gebreken en leemtes vertoont dat de raad dit rapport niet ten grondslag heeft mogen leggen aan het plan.

Verder wijst de raad erop dat er in de rapportage van Stec groep van 9 juli 2019 een analyse is gemaakt van het DPO waarbij men tot de conclusie komt dat de in het DPO beschreven marktruimte voor nieuwe detailhandel reëel geacht moet worden. Ook is er in die rapportage een effectenanalyse van het plan gemaakt voor de in de regio gelegen winkelstructuren. Uit die analyse volgt dat de uitbreidingsplannen binnen het onderzochte verzorgingsgebied weliswaar een kleine verschuiving kunnen veroorzaken maar dat die plannen niet zullen leiden tot een onaanvaardbaar ruimtelijk effect op de huidige detailhandelstructuur.

6.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 3, lid 3.1.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Centrum' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. op de eerste bouwlaag boven peil (de begane grond):

1. detailhandel, niet zijnde een supermarkt;
2. dienstverlening;
3. horeca tot en met categorie 1a;
4. maatschappelijke voorzieningen;

5. kleinschalige leisure;

6. voorzieningen ten behoeve van de functies op de bovengelegen bouwlagen, zoals entrees, stijgpunten en bergingen;

[...]"

Lid 3.1.2 van dat artikel luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding:

[...]"

b. 'supermarkt' is tevens een supermarkt toegestaan (zowel op de begane grond alsook op de bouwlagen boven de begane grond), waarvan de bedrijfsvloeroppervlakte ten hoogste 2.550 m² bedraagt; in dit geval tellen - in afwijking van het bepaalde in lid 2.6 - de installatieruimtes en eventuele inpandige ruimtes voor laden en lossen niet mee bij deze oppervlakte;

[...]"

Lid 3.4.1 van dat artikel luidt:

"De totale bedrijfsvloeroppervlakte aan horeca en/of detailhandel, exclusief de supermarkt zoals bedoeld in lid 3.1.2 sub a en exclusief horecaterrassen, bedraagt ten hoogste 3.300 m²."

6.3. Vooropgesteld wordt dat met het plan wordt voorzien in de mogelijkheid om maximaal 5.850 m² b.v.o. detailhandel te realiseren waarvan ten hoogste 2.550 m² b.v.o. voor een supermarkt. Tussen partijen bestaat in het bijzonder discussie over de vraag of voldoende marktruimte bestaat voor het realiseren van nieuwe detailhandel in het centrum van Berkel en Rodenrijs. [appellante] en andere vrezen in het bijzonder dat het bestemmingsplan tot leegstandseffecten zal leiden in het oostelijke deel van het centrum, waar zij hun winkels hebben.

6.4. De raad heeft in paragraaf 3.4 van de plantoelichting inzichtelijk gemaakt in hoeverre met de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen in een concrete behoefte aan nieuwe detailhandel wordt voorzien. In de plantoelichting staat vermeld dat de raad in het kader van de planontwikkeling het DPO heeft laten opstellen om te bepalen welke marktruimte er is voor de geprojecteerde nieuwe detailhandel in het gebied. Uit het DPO blijkt dat er in 2017 marktruimte is voor 8.350 m² b.v.o. detailhandel in het centrum van Berkel en Rodenrijs. In 2027 is deze marktruimte 8.040 m² en in 2030 7.900 m². Hiermee is volgens de raad aangetoond dat sprake is van behoefte aan de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen.

[appellante] en andere betwisten dat sprake is van voldoende marktruimte binnen het centrum van Berkel en Rodenrijs om in de beoogde ontwikkelingen te voorzien. Hiervoor verwijzen zij naar de second opinion van Seinpost waar diverse in het DPO gemaakte aannames worden betwist. Zo is in het DPO voor de niet-dagelijkse sector uitgegaan van een veel te lage normatieve omzet per vierkante meter en is de leegstand niet afgetrokken van de marktruimte. Daarnaast worden de leegstandseffecten die als gevolg van het plan kunnen staan onderschat en is onvoldoende aangetoond wat de precieze effecten zullen zijn op de regionale detailhandelstructuur. In dat verband betogen [appellante] en andere dat het westelijke deel van het centrum veel sterker wordt dan het oostelijke deel. Dit leidt volgens

hen tot onaanvaardbare leegstand in het bestaande deel van het centrum.

De raad heeft twee nadere rapportages van Stec groep overgelegd. In het rapport van Stec groep van 9 juli 2019 wordt een uitgebreide analyse gegeven van het DPO. Daaruit volgt dat in het DPO is uitgegaan van reële uitgangspunten wat betreft verzorgingsgebied, inwoneraantal, koopkrachtbinding en -toevloeiing en bestedingen. Opgemerkt wordt dat het aantal inwoners en de verwachting van het aantal toekomstige inwoners positiever is dan de uitgangspositie in 2017. Daar komt bij dat ook de bestedingen zijn gestegen, zodat er voor zowel de dagelijkse als de niet-dagelijkse sector enige marktruimte is. In het rapport concludeert Stec groep dat de in het DPO ingeschatte en berekende marktruimte reëel is. Vervolgens is er in hoofdstuk 3 van het rapport van 9 juli 2019 een beoordeling gemaakt van de effecten op de bestaande detailhandelstructuur in Lansingerland. Stec groep concludeert dat de uitbreidingsplannen voor het centrum van Berkel en Rodenrijs niet zullen leiden tot onaanvaardbaar ruimtelijk effect op de huidige detailhandelsstructuur. Er zal volgens Stec groep geen (extra) leegstand ontstaan als gevolg van de verwezenlijking van de planologische bebouwingsmogelijkheden van het nieuwe bestemmingsplan.

Vervolgens is in het rapport van Stec groep van 15 augustus 2019 gereageerd op de second opinion van Seinpost. In dat rapport wordt vooropgesteld dat het DPO dateert van 2017 en dat in dat rapport dus onmogelijk gebruik gemaakt kon worden van het Koopstromenonderzoek 2018 waarvan Seinpost gebruik heeft gemaakt. Dat stuk was ook niet beschikbaar ten tijde van de vaststelling van het plan. In het rapport van 15 augustus 2019 concludeert Stec Groep dat de conclusies uit het DPO en de second opinion van Seinpost niet wezenlijk van elkaar verschillen. In beide gevallen wordt enige marktruimte geconstateerd. De marktruimte die Seinpost constateert is volgens Stec groep echter te laag. Voor dagelijkse producten heeft Seinpost volgens het rapport van Stec groep een te laag bindingspercentage gehanteerd en voor niet-dagelijkse producten een te forse afvloeiing naar internet. Indien deze parameters worden bijgesteld is zowel op basis van het DPO als op basis van de second opinion van Seinpost sprake van vergelijkbare resultaten. Wat betreft de omliggende centra in Lansingerland komt Stec groep tot de conclusie dat er geen onaanvaardbare ruimtelijke effecten zullen optreden.

6.5. De Afdeling overweegt dat bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een behoefte aan detailhandel, het er niet om gaat of daarvoor marktruimte bestaat, maar of de desbetreffende detailhandelsontwikkeling een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. De Afdeling acht van belang of zodanige gegevens voorhanden zijn dat kan worden geconcludeerd dat voor structurele leegstand niet hoeft te worden gevreesd.

De omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche en de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een marktverschuiving in een bepaalde branche, tot een sluiting van ondernemingen, of tot leegstand betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

De Afdeling heeft dit eerder overwogen in de overwegingen 9.8, 9.9 en 9.10 van haar uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#).

6.6. Het vorenstaande in acht nemend komt de Afdeling wat betreft het DPO tot het oordeel dat niet aannemelijk is gemaakt dat dit rapport zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich daarop niet mocht baseren. De raad heeft voldoende gemotiveerd dat de uitgangspunten en de berekeningen, die ten grondslag liggen aan het DPO, deugdelijk

zijn, in het bijzonder wat betreft de koopkrachtbinding en -toevloeiing, de normatieve omzet en het effect van internetverkoop. Ook wat betreft de leegstandssituatie wordt overwogen dat niet aannemelijk is gemaakt dat die zodanig is dat sprake is van structurele leegstand en dat daarmee onvoldoende rekening is gehouden bij het bepalen van de marktruimte. In dat verband acht de Afdeling van belang dat de door Seinpost geconstateerde leegstand wel hoger ligt dan de in het DPO geconstateerde leegstand, maar dat de raad hier ter zitting over heeft verklaard dat dit grotendeels te maken heeft met het sluiten van de Jumbo in het centrum van Berkel en Rodenrijs en dat dit pand nadien weer een nieuwe invulling heeft gekregen. In het rapport van Stec groep van 15 augustus 2019 wordt deze stelling van de raad onderbouwd. Daarin staat vermeld dat Seinpost in november 2018 weliswaar een hogere leegstand geconstateerd heeft, maar dat deze leegstand een momentopname betreft. Na nadere analyse van Stec groep in juli 2019 is gebleken dat de leegstand al weer fors is gedaald en dat dit onder andere wordt verklaard door de nieuwe invulling van de voormalige supermarkt als sportschool.

6.7. [appellante] en andere hebben verder naar voren gebracht dat de raad de leegstandseffecten die als gevolg van de met het plan voorziene ontwikkelingen kunnen ontstaan, ook in het oostelijk deel van het centrum, onvoldoende in kaart heeft gebracht. Wat betreft dit aspect overweegt de Afdeling als volgt.

Uit het DPO komt naar voren dat er concrete marktruimte beschikbaar is voor de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen.

Ook staat daarin vermeld dat de omzetten op een zodanig niveau blijven dat het huidige aanbod op een duurzaam niveau kan blijven functioneren en dat hierdoor niet is te verwachten dat in het centrum of daarbuiten leegstand zal ontstaan.

Verder staat in het rapport van Stec groep van 9 juli 2019 vermeld dat er binnen het gehanteerde verzorgingsgebied enige (omzet)effecten kunnen optreden binnen de bestaande detailhandelstructuur maar dat er gelet op de omvang van de nieuwe detailhandel en de overlap tussen de verzorgingsgebieden van de diverse winkelkernen geen reden is om aan te nemen dat onaanvaardbare leegstandseffecten zullen optreden. De uitkomsten van de door Stec groep opgestelde analyse van de leegstandseffecten zijn door [appellante] niet betwist.

6.8. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad met de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen heeft beoogd een kwalitatieve impuls te geven aan het bestaande stadscentrum van Berkel en Rodenrijs. In paragraaf 2.4.3 van de plantoelichting staat vermeld dat het centrum van Berkel en Rodenrijs door de gemeente wordt beschouwd als een bovenlokaal verzorgend hoofdcentrum met een totaal winkelaanbod in dagelijkse en niet-dagelijkse branches aangevuld met divers horeca-aanbod en culturele voorzieningen. Daarbij neemt de gemeente als uitgangspunt dat de ontwikkeling leidt tot een evenwichtige verbinding tussen het oostelijke en westelijke deel van het centrum. De raad kiest er met dit plan dan ook voor om te voorzien in de kwalitatieve uitbreiding en versterking van het winkelcentrum van Berkel en Rodenrijs. De raad onderkent daarbij dat enige effecten op de bestaande detailhandelstructuur mogelijk zijn, maar dat de ontwikkeling van het centrum van Berkel en Rodenrijs als zodanig van groter belang wordt geacht. Deze keuze acht de Afdeling niet onredelijk.

6.9. Uit het vorenstaande volgt naar het oordeel van de Afdeling dat de raad voldoende heeft gemotiveerd dat sprake is van een behoefte aan de in het plan voorziene detailhandel en dat niet is gebleken dat het plan zal leiden tot structurele onaanvaardbare leegstand. Er is dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat de raad het bestemmingsplan in zoverre in strijd

met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro heeft vastgesteld. Het betoog faalt.
Provinciale verordening

7. [appellante] en andere betogen in het verlengde van het voorgaande dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 2.1.4, tweede lid, van de Verordening ruimte 2014, zoals door provinciale staten van Zuid-Holland vastgesteld op 30 mei 2018 (hierna: de Verordening ruimte). Volgens [appellante] en andere voldoet het bestemmingsplan niet aan het in het Programma ruimte opgenomen ontwikkelingsperspectief, waar in artikel 2.1.4, tweede lid, onder a, naar wordt verwezen. Hiertoe wijzen zij erop dat een bestemmingsplan alleen in nieuwe detailhandel kan voorzien wanneer ook wordt voorzien in sanering of transformatie van bestaande detailhandel elders.

Verder voeren [appellante] en andere aan dat het plan in strijd met artikel 2.1.4, tweede lid, onder b, van de Verordening ruimte zal leiden tot onaanvaardbare leegstand. In dat verband wordt gewezen op hetgeen ook is aangevoerd in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking. Volgens [appellante] en andere is niet aangetoond dat het woon- en leefklimaat als gevolg van de voorziene ontwikkelingen niet onevenredig worden aangetast.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan voldoet aan het in het Programma ruimte opgenomen ontwikkelingsperspectief. Volgens de raad is dit het geval omdat het inwoneraantal van de gemeente de afgelopen decennia sterk gegroeid is tot 60.000 inwoners in 2017. Op basis van prognoses wordt een groei tot 68.000 inwoners in 2030 verwacht. Volgens de raad is de ontwikkeling daarom in overeenstemming met het ontwikkelingsperspectief voor 'te optimaliseren centra', waar de kern van Berkel en Rodenrijs onder valt.

Voor zover [appellante] en andere hebben aangevoerd dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare leegstand, omdat er geen behoefte is aan toevoeging van 5.850 m² b.v.o. nieuwe detailhandel, wijst de raad op het DPO en paragraaf 3.4 van de plantoelichting. Daar is volgens de raad inzichtelijk gemaakt dat behoefte is aan de met het plan voorziene ontwikkeling.

7.2. Artikel 2.1.4, eerste lid, van de Verordening ruimte luidt:

"Een bestemmingsplan voorziet uitsluitend in nieuwe detailhandel op gronden:

- a. binnen of aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken;
- b. binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe woonwijk;
- c. binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen winkelconcentratie als gevolg van herallocatie."

Artikel 2.1.4, tweede lid, luidt:

"De nieuwe detailhandel, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de volgende eisen:

- a. de ontwikkeling is in overeenstemming met het in het Programma ruimte beschreven ontwikkelingsperspectief voor de daarin benoemde te versterken centra, te optimaliseren centra en de overige centra;
- b. aangetoond is dat als gevolg van de ontwikkeling het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat;

[...].

7.3. Artikel 2.1.4, tweede lid, onder a, van de Verordening ruimte vereist dat een voorgenomen ontwikkeling met nieuwe detailhandel in overeenstemming is met het in het Programma ruimte beschreven ontwikkelingsperspectief. In het Programma ruimte is Berkel en Rodenrijs aangemerkt als een te optimaliseren centrum. In het Programma ruimte staat vermeld dat het winkelbestand in te optimaliseren centra bij voorkeur niet zou moeten uitbreiden, maar dat mocht het eigen inwoneraantal in aanzienlijke mate toenemen, het winkelaanbod hierop kan worden afgestemd. Verder staat vermeld dat intensivering op een plek soms aan de orde kan zijn, gevolgd door sanering of transformatie elders.

7.4. Ten aanzien van artikel 2.1.4, tweede lid, onder a, van de Verordening overweegt de Afdeling als volgt. Het Programma ruimte verplicht in te optimaliseren centra bij een uitbreiding van het winkelbestand niet zonder meer tot de sanering van detailhandellocales elders. Op grond van toename van het inwoneraantal is het mogelijk dat het winkelaanbod wordt uitgebreid zonder sanering of transformatie elders.

In dit geval heeft de raad aan de hand van paragraaf 3.4 van de plantoelichting en het DPO onderbouwd dat er, mede gelet op de bevolkingsgroei van de gemeente Lansingerland, marktruimte is voor de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen. Vervolgens is in de rapportages van Stec groep inzichtelijk gemaakt dat de leegstand in het centrum van Berkel en Rodenrijs niet zodanig is dat daarmee niet kan worden voorzien in de behoefte aan nieuwe detailhandel. Ook is in die rapportages inzichtelijk gemaakt in hoeverre er nog bestaande harde plancapaciteit is waarbinnen de ontwikkelingen kunnen worden voorzien. Volgens Stec groep is deze capaciteit onvoldoende, dan wel ongeschikt om de beoogde nieuwe detailhandel te realiseren.

Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met het in het Programma ruimte opgenomen ontwikkelingsperspectief.

7.5. Ten aanzien van artikel 2.1.4, tweede lid, onder b, van de Verordening overweegt de Afdeling als volgt. In paragraaf 3.4 van de plantoelichting en in het DPO heeft de raad inzichtelijk gemaakt dat sprake is van marktruimte voor de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen. Verder volgt uit de rapportages van Stec groep dat de voorziene ontwikkelingen niet zullen leiden tot onaanvaardbare leegstand elders in de gemeente. Zoals reeds is overwogen in overweging 6.9 zijn de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen voldoende onderbouwd via de ladder voor duurzame verstedelijking.

Voor zover [appellante] en andere aanvoeren dat de met het plan voorziene ontwikkelingen zullen leiden tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat en de ruimtelijke kwaliteit overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting en het DPO staat omschreven dat de raad met dit bestemmingsplan niet alleen beoogt om een kwantitatieve, maar ook een kwalitatieve impuls te geven aan het centrum van Berkel en Rodenrijs. Met dit plan wil de raad dan ook inzetten op een bovenlokaal verzorgend hoofdcentrum met een totaal winkelaanbod in dagelijkse en niet-dagelijkse branches aangevuld met een divers horeca-aanbod en culturele voorzieningen. Deze kwalitatieve versterking zorgt voor een grotere oriëntatie op het centrum van Berkel en Rodenrijs. Omdat wordt uitgegaan van het versterken van de centrumfunctie op basis van bevolkingsgroei is de verwachting dat de leegstandseffecten niet zodanig zijn dat dit structuurverstoring is. Verder is in de rapporten van Stec groep van 9 juli 2019 en 15 augustus 2019 onderbouwd wat de te verwachten (omzet)effecten zullen zijn binnen de in het gehanteerde verzorgingsgebied gelegen

winkelkernen. Daaruit volgt dat het niet aannemelijk is dat er als gevolg van de in het plan voorziene ontwikkelingen leegstandseffecten en/of ontwrichting van de bestaande detailhandelstructuur zal ontstaan.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad aannemelijk gemaakt dat als gevolg van de ontwikkeling het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat.

7.6. De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad het bestemmingsplan, wat betreft de daarin voorziene nieuwe detailhandel, niet in strijd met artikel 2.1.4, tweede lid, van de Verordening ruimte heeft vastgesteld. Het betoog faalt.

Parkeren

8. [appellante] en andere vrezen dat het aantal parkeerplaatsen voor het oostelijke deel van het centrum zal afnemen als gevolg van het bestemmingsplan. Hiertoe betogen zij dat er in de huidige situatie geparkeerd kan worden aan de Westersingel. Deze parkeerplaatsen zijn volgens hen nog relatief dicht bij het oostelijke deel van het centrum gelegen. Als gevolg van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan verdwijnen deze parkeerplaatsen. De parkeerplaatsen waarin met het plan wordt voorzien, komen op een grotere afstand te liggen van het oostelijke deel van het centrum zodat de bedrijfsvoering van [appellante] en andere in het gedrang komt. [appellante] en andere betogen dat de raad ten onrechte niet heeft voorzien in alternatieve parkeervoorzieningen voor het oostelijke deel van het centrum. In dit verband wijzen zij er ook op dat de raad met de nieuwe ontwikkelingen een zogeheten haltermodel heeft willen aanhangen, waarbij geldt dat er gelijke voorzieningen zijn voor het oostelijke en westelijke deel van het centrum. Het schrappen van bestaande parkeerplaatsen voor het oostelijke deel van het centrum verdraagt zich hier volgens [appellante] en andere niet mee.

Verder betogen [appellante] en andere dat uit het bestemmingsplan niet kan worden opgemaakt hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn voor de realisatie van het plan. Volgens hen heeft de raad het aspect parkeren onvoldoende geborgd in het plan. Hiertoe wijzen zij erop dat uit de plantoelichting alleen kan worden afgeleid dat er wat betreft de realisatie van de bioscoop mogelijk parkeerproblemen optreden.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het parkeerterrein aan de Westersingel na realisatie van het plan beschikbaar blijft, maar dat het een iets andere indeling krijgt dan in de huidige situatie. Verder wordt er ten behoeve van het plan in meer parkeerplaatsen voorzien dan in de huidige situatie. Na realisatie van het plan is er volgens de raad zowel aan de westzijde als aan de oostzijde parkeergelegenheid op loopafstand van het gehele centrum. Ter zitting heeft de raad daaraan toegevoegd dat er volgens de raad voldoende parkeerplekken aanwezig zijn, ook in het oostelijke deel van het centrum. In dat verband heeft de raad er ter zitting op gewezen dat de oude parkeergarage van de Jumbo open is voor een ieder om te parkeren.

Voor zover [appellante] en andere hebben betoogd dat in het plan onvoldoende geborgd is dat kan worden voorzien in voldoende parkeerplaatsen, stelt de raad zich op het standpunt dat binnen het plangebied in de parkeerbehoefte kan worden voorzien. Verder wijst hij erop dat in artikel 11, lid 11.6, van de planregels met een voorwaardelijke verplichting is geborgd dat voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd en in stand gehouden. Daarnaast wijst de raad erop dat er zowel binnen de bestemming "Verkeer" als binnen de bestemming "Centrum" parkeervoorzieningen zijn toegestaan.

8.2. Artikel 11, lid 11.6, van de planregels luidt:

"a. een omgevingsvergunning voor het bouwen, het uitbreiden of het wijzigen van de functie van gebouwen en gronden, zoals toegestaan op grond van de bestemmingen uit Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels, wordt slechts verleend indien wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid overeenkomstig de 'Nota Parkeren Lansingerland' en de 'Nota Parkeernormen gemeente Lansingerland', die op 27 februari 2014 zijn vastgesteld en op 29 april 2014 in werking zijn getreden, of de rechtsopvolger(s) daarvan, tenzij de aard en omvang van de omgevingsvergunning voor het bouwwerk en/of de uitbreiding en/of de wijziging van het gebruik van bouwwerken en/of gronden niet leidt tot extra parkeerbehoefte;

b. het bepaalde onder a is niet van toepassing indien op basis van het advies van verkeerskundige blijkt dat er op andere wijze is/wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, of het voldoen aan het geldende gemeentelijke parkeerbeleid door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit."

8.3. De raad heeft met de ontwikkeling van het centrum van Berkel en Rodenrijs het zogeheten haltermodel willen aanhangen waarbij west en oost als de twee zijden van de halter moeten worden gezien. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat hij in het verleden investeringen heeft gedaan om het oostelijke deel van het centrum te ontwikkelen en dat met het voorliggende plan het westelijke deel van het centrum aan de beurt is. De raad stelt zich op het standpunt dat er als gevolg van de met het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen geen onevenwichtige parkeersituatie zal optreden, omdat er in het oosten ook voldoende parkeerplekken zijn. [appellante] en andere stellen hier tegenover dat er recent nog 45 parkeerplekken zijn verdwenen uit het oosten en dat het voor het winkelend publiek onduidelijk is dat de voorheen bij de Jumbo behorende parkeergarage ook publiekelijk toegankelijk is. Daarnaast voeren zij aan dat er voor de bestaande supermarkten in het oosten van het centrum al een parkeertekort is en dat dit als gevolg van de met het bestemmingsplan voorziene detailhandel alleen maar groter zal worden.

Met de raad is de Afdeling van oordeel dat er als gevolg van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet een zodanige onevenwichtigheid zal ontstaan tussen de parkeervoorzieningen in oost en west dat de raad redelijkerwijs een groter belang had moeten toekennen aan de belangen van [appellante] en andere. Daartoe acht de Afdeling het van belang dat de raad inzichtelijk heeft gemaakt dat er ook in het oostelijke deel van het centrum voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn.

Voor zover [appellante] en andere betogen dat het bestemmingplan er toe leidt dat de bestaande parkeerplaatsen aan de Westersingel verder van het westelijke deel van het centrum komen te liggen, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat de gevolgen voor [appellante] en andere daarvan zodanig zijn dat de raad daaraan redelijkerwijs een groter belang had moeten toedichten dan aan het belang van het versterken van het westelijke gedeelte van het stadscentrum. Daartoe wordt overwogen dat het parkeerterrein weliswaar iets verder weg kan komen te liggen dan in de huidige situatie, maar dat dat geen afbreuk doet aan de bereikbaarheid van het centrum als zodanig voor het winkelend publiek. De raad heeft erop gewezen dat mensen alleen voor de dagelijkse boodschappen veelal dichtbij een supermarkt parkeren, maar dat het plan voor winkelend publiek voor niet-dagelijkse producten voorziet in de mogelijkheid om te parkeren op een zodanige afstand van het centrum dat zij zich door het hele centrum kunnen bewegen. De omstandigheid dat met het voorliggende bestemmingsplan wordt voorzien in parkeerplaatsen met een iets andere indeling dan in de huidige situatie, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat daarmee

onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de belangen van [appellante] en andere.
Het betoog faalt.

8.4. Voor zover [appellante] en andere betogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat met het plan wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen overweegt de Afdeling als volgt. In artikel 11, lid 11.6, van de planregels is een voorwaardelijke verplichting opgenomen waarin is bepaald dat een omgevingsvergunning voor het bouwen, het uitbreiden of het wijzigen van de functie van gebouwen en gronden pas mag worden verleend als voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd. In de planregeling is een dynamische verwijzing gemaakt naar de Nota Parkeren Lansingerland en de Nota Parkeernormen gemeente Lansingerland, die op 27 februari 2014 zijn vastgesteld en op 29 april 2014 in werking zijn getreden. [appellante] en andere hebben niet betwist dat deze parkeerregeling op zichzelf toereikend is om te borgen dat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen voor de beoogde ontwikkelingen.

In paragraaf 2.2.4 van de plantoelichting is vermeld dat de benodigde parkeerplaatsen alle in het plangebied worden gerealiseerd en dat het parkeren geschiedt in meerdere gebouwde parkeervoorzieningen en op maaiveld. In hoofdstuk 3 van de notitie "Resultaten modelberekeningen centrumontwikkeling Berkel-West" van Sweco van 25 april 2018 is inzichtelijk gemaakt dat in het plangebied naast de bestaande parkeerplaatsen ongeveer 500 nieuwe parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd. Ter zitting heeft de raad daaraan toegevoegd dat artikel 11, lid 11.6, van de planregels borgt dat er niet meer activiteiten kunnen worden toegestaan wanneer niet in voldoende mate in parkeerplaatsen kan worden voorzien en dat binnen het plangebied voldoende parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd om een invulling te geven aan het plan.

Voor zover [appellante] en andere hebben gewezen op parkeerproblemen in het oostelijke deel van het centrum wordt erop gewezen dat het plan uitsluitend hoeft te voorzien in de parkeerbehoefte van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het plan hoeft geen bijdrage te leveren aan het oplossen van een bestaand parkeertekort buiten het plangebied.

De conclusie is dat in het plan is geborgd dat voldoende parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. J. Kramer, en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Lap
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2019

288-901.

