

## Uitspraak 201710347/1/R1

|                  |  |
|------------------|--|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2019:961   |
| Datum uitspraak  | 27 maart 2019  |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 9 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "De Voorwaarts tegenover 9 en omgeving" vastgesteld. |

Volledige tekst

201710347/1/R1.

Datum uitspraak: 27 maart 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Intratuin Apeldoorn B.V., gevestigd te Apeldoorn, en andere,
  2. Bouwmarkt Elburg B.V., gevestigd te Apeldoorn, en andere,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "De Voorwaarts tegenover 9 en omgeving" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Intratuin Apeldoorn en andere en Bouwmarkt Elburg en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de Stab) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Dit deskundigenbericht is gedateerd 7 juni 2018. Intratuin Apeldoorn en andere en Bouwmarkt Elburg en andere en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft naar aanleiding van de zienswijzen de Stab verzocht een nader

deskundigenbericht uit te brengen. Dit deskundigenbericht is op 2 oktober 2018 uitgebracht. Intratuin Apeldoorn en Parkveste XVIII B.V. en AM Real Estate Development B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Parkveste) hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht. Intratuin en andere, Bouwmarkt Elburg en andere en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Parkveste heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2019, waar Intratuin Apeldoorn B.V. en andere, vertegenwoordigd door mr. C.F. Geerdes, advocaat te Nijmegen, Bouwmarkt Elburg en andere, vertegenwoordigd door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde] en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, T.H. van Essen, M.G.J. Beimer, drs. G. Welten, J. van der Reit, ing. C. Nab en F. Aalbers, zijn verschenen. Voorts zijn Parkveste, vertegenwoordigd door mr. A. Franken van Bloemendaal en mr. G. Heutink, beiden advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], en de Stab, vertegenwoordigd door [gemachtigden], ter zitting gehoord.

## Overwegingen

### Omschrijving plan en plangebied

1. Het plangebied omvat een deel van het gebied De Voorwaarts, dat in het oosten van Apeldoorn ligt. Aan de noordzijde van het plangebied ligt de Zutphensestraat, en aan de zuidzijde de spoorlijn Apeldoorn - Zutphen. Aan de oostzijde ligt de Laan van Erica. Aan de westzijde van het plangebied liggen sportvelden. De Voorwaarts is een terrein dat in delen is en wordt ontwikkeld. Ten behoeve hiervan is het bestemmingsplan "De Voorwaarts (2011)" vastgesteld. Op basis van dit bestemmingsplan zijn inmiddels op een deel van De Voorwaarts grootschalige detailhandelsbedrijven en een grootschalig sportcentrum (Omnisport geheten) voor toernooien, wielerevenementen en beurzen, gevestigd. Dit deel van De Voorwaarts wordt fase 1 genoemd. Fase 2 is een nu nog braakliggend terrein ten zuiden van fase 1.

Aan de zuidoostelijke zijde van het plangebied en ten zuiden van de eenrichtingsweg die uitweegt op de Laan van Erica, grenst het plangebied van het plan "Laan van Erica 50". Dat plan is bij besluit van 14 september 2017 vastgesteld. Dat plan voorziet hoofdzakelijk in een bouwmarkt van de Hornbach, die op de plek van een leegstaande congreshal zal worden gebouwd. Ook voorziet dat plan in een verkeersbestemming ten behoeve van een nieuwe aansluiting van De Voorwaarts op de Laan van Erica.

Het plan dat thans aan de orde is, voorziet binnen fase 2, samengevat weergegeven en voor zover hier van belang, in een regeling bij recht voor grootschalige detailhandel, kantoren, horeca en 'leisure', zijnde voorzieningen voor vrijetijdsbesteding. Deze voorzieningen waren daar onder het vorige plan in dezelfde omvang mogelijk, zij het deels na toepassing van diverse afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden.

### Omschrijving appellanten

2. Intratuin Apeldoorn en andere hebben bedrijven op De Voorwaarts of zijn eigenaar van panden daar.

Bouwmarkt Elburg en andere zijn eigenaren en exploitanten van twee Gamma bouwmarkten in Apeldoorn-Noord en Apeldoorn-West en twee Karwei-vestigingen in Apeldoorn-Noord en Apeldoorn-West. Ook de exploitanten van twee doe-het-zelf- en ijzerwarenhandels aan de Koninginnelaan 64 en Brinklaan 10 te Apeldoorn en de eigenaren van deze panden horen tot deze groep. Daarnaast is het beroep ingesteld door de Belangenvereniging Koninginnelaan,

die opkomt voor de belangen van de ondernemers aan deze weg. Voor het overige bestaat deze groep appellanten uit eigenaren en exploitanten van bouwmarkten in Deventer, Ede, Elburg, Raalte en Zutphen.

Procedureel

3. Parkveste betoogt dat van de groep appellanten Intratuin Apeldoorn en andere, de Société Civile de Placement Immobilier à capital variable Immorente (hierna: de Société), die de vastgoedeigenaar is van het Winkelcentrum De Voorwaarts, geen zienswijze heeft ingediend. Volgens haar kan haar redelijkerwijs worden verweten dat zij geen zienswijze heeft ingediend en is het beroep, voor zover ingesteld door deze appellante, niet-ontvankelijk.

Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht luidt: " Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld."

De Société heeft geen zienswijze tegen het ontwerp van het besluit ingediend. Niet gebleken is van omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat haar dat redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet hierop is het beroep van Intratuin Apeldoorn en anderen, voor zover ingesteld door de Société, niet-ontvankelijk. Voor zover hierna wordt gesproken over Intratuin Apeldoorn en andere, wordt bedoeld: Intratuin Apeldoorn en andere behoudens de Société.

Planologische regeling "De Voorwaarts tegenover 9 en omgeving"

4. Aan de onbebouwde gronden ten zuiden van fase 1 is de bestemming "Gemengd - 2" toegekend. Binnen deze bestemming is op grond van artikel 4, lid 4.1, a tot en met e, van de planregels toegestaan:

a. grootschalige detailhandel tot een bruto vloeroppervlakte van ten hoogste 16.852 m<sup>2</sup>, met dien verstande dat niet zijn toegestaan:

1. detailhandel in modische artikelen zoals schoenen en kleding

(met uitzondering van sportkleding en -schoeisel en werkkleding en -schoeisel);

2. detailhandel in dagelijkse artikelen;

3. een warenhuis;

4. detailhandel in hobby, boeken, stripboeken, kantoorartikelen, posters, kaarten en inktvullers;

5. detailhandel in huishoudelijke en luxe artikelen;

b. horeca in de categorieën 1 en 2 van de bij deze regels behorende Lijst van toegelaten horecatypen voor zover deze een geïntegreerd en ondergeschikt deel uitmaken van de andere, toegestane functies;

c. kantoren en zakelijke dienstverlening;

d. maatschappelijke voorzieningen in de categorieën 1 en 2 van de bij deze regels behorende Lijst van toegelaten maatschappelijke voorzieningen;

e. leisure;

met de daarbij behorende bouwwerken en parkeervoorzieningen, met dien verstande dat:

a. bedrijfswoningen niet zijn toegestaan;

b. de maximale bruto vloeroppervlakte aan kantoren, zakelijke dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen en leisure gezamenlijk niet meer mag bedragen dan 1000 m<sup>2</sup>."

In artikel 1, lid 1.25, is grootschalige detailhandel omschreven als: detailhandel waarvan de brutovloeroppervlakte tenminste 1.500 m<sup>2</sup> per zelfstandige eenheid bedraagt. Onder een eenheid wordt hier verstaan: een ten behoeve van of voor een consument onafhankelijk functionerende winkel met een zelfstandig aanbod van goederen en diensten.

Strijd met gemeentelijk beleid

5. Bouwmarkt Elburg en andere betogen dat het plan in strijd is met de gemeentelijke Detailhandelsvisie 2014-2019 (hierna: Detailhandelsvisie). Zij stellen dat daarin De Voorwaarts is aangewezen voor grootschalige detailhandelsvoorzieningen (hierna: GDV) en dat ten onrechte het plan bij recht ook voorziet in perifere detailhandelsvoorzieningen (hierna: PDV) bij recht. Bouwmarkt Elburg betoogt dat het toestaan van duizenden vierkante meters detailhandel in strijd is met het uitgangspunt van het beleid dat voor de locatie De Voorwaarts wordt vastgehouden aan bestaande afspraken voor branchering.

5.1. In paragraaf 2.7 van de plandoelichting is vermeld dat in de Detailhandelsvisie De Voorwaarts een van de twee voorkeurslocaties voor de vestiging van zowel GDV als PDV is. Omdat het plan voorziet in de vestiging van grootschalige, perifere detailhandel op De Voorwaarts, past het plan binnen de uitgangspunten van de Detailhandelsvisie.

5.2. De Afdeling overweegt dat Bouwmarkt Elburg en andere met deze beroepsgrond hebben verwezen naar paragraaf 4.3 van de Detailhandelsvisie. In paragraaf 2.3 van de Detailhandelsvisie is De Voorwaarts genoemd als één van de winkelgebieden voor PDV en GDV. Verder is in hoofdstuk 3 van de Detailhandelsvisie De Voorwaarts genoemd als PDV/GDV-satelliet. De raad heeft ter zitting verklaard dat hoofdstuk 2 en 3 van de Detailhandelsvisie voorgegaan op paragraaf 4.3. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij ter verduidelijking van de Detailhandelsvisie in zijn besluit van 14 september 2017 heeft bepaald dat De Voorwaarts ook voor PDV is aangewezen. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid deze uitleg aan zijn eigen Detailhandelsvisie heeft kunnen geven. Nu de Detailhandelsvisie De Voorwaarts aanwijst voor PDV en GDV, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit in strijd is met het gemeentelijk beleid. Het betoog slaagt niet.

Duurzame verstedelijking

6. Bouwmarkt Elburg en andere betogen dat de raad de ruimtelijke economische effecten van het voorliggende plan tezamen met de effecten van het plan "Laan van Erica 50", dat de raad bij besluit van 14 september 2017 heeft vastgesteld, had moeten onderzoeken. Zij wijzen er op dat beide plannen tezamen voorzien in een totale toevoeging van meer dan 20.000 m<sup>2</sup> aan detailhandel. In het rapport "Apeldoorn, Ruimtelijk-functionele ontwikkelingsmogelijkheden De Voorwaarts fase 2b" is vermeld dat er zeer beperkt ruimte is voor uitbreiding, namelijk 3.500 m<sup>2</sup>. Deze ruimte is volgens hen al opgebruikt door de bouwmarkt waarin het plan "Laan van Erica 50" voorziet. Het is daardoor onduidelijk wat de effecten zijn van het toevoegen van detailhandel in het ter beoordeling staande plan. Volgens

hen blijkt uit een rapport van Antea dat een overaanbod van 23.000 m2 zal ontstaan. Dit brengt een reëel risico op sluiting van bestaande bouwmarkten met zich en daarmee structurele en omvangrijke leegstand.

6.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling. Indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied dient de beschrijving een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

6.2. Over de vraag of Bouwmarkt Elburg en anderen de bescherming die deze bepaling biedt kunnen inroepen, overweegt de Afdeling dat zij in haar uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), als volgt heeft overwogen (overwegingen 12 tot en met 12.7).

Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Bij de beantwoording van de vraag of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt, samengevat weergegeven, tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand (uitspraak van 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#) (Wijchen)).

Voor zover artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, en wiens belang bij de toepassing van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro uitsluitend is gelegen in het concurrentiebelang, geldt het volgende (uitspraken van 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#) (Wijchen), van 9 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2855](#) (Venlo) en van 7 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3137](#) (Zundert)).

Zodanige concurrent dient, als hij stelt dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, daarbij feiten en omstandigheden aan te voeren die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening voor hem relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het plan zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden.

Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het bestuursorgaan over de aanvaardbaarheid van die leegstandseffecten (uitspraak van 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#) (Wijchen)).

Voor het aannemen van voor een concurrent relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot een daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat een andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand (uitspraken van 9 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2855](#) (Venlo) en van 7 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3106](#) (Oldebroek)).

6.3. Bouwmarkt Elburg en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat in de omgeving van hun bouwmarkten relevante leegstand zal optreden als gevolg van het plan, dat ook in bouwmarkten met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 m<sup>2</sup> per zelfstandige eenheid voorziet. De Afdeling overweegt daartoe dat de minimale afstand van de bouwmarkten van Bouwmarkt Elburg en andere binnen Apeldoorn tot andere voorzieningen in de doe-het-zelf-branchen, die als gevolg van het plan in theorie leeg zouden kunnen komen te staan, ongeveer 300 m is. Naar het oordeel van de Afdeling kan een eventuele leegstand op een dergelijke afstand niet worden aangemerkt als leegstand in de directe omgeving. Ook wat betreft de bouwmarkten buiten Apeldoorn is niet aannemelijk gemaakt dat als gevolg van het plan leegstand in de directe omgeving daarvan zal optreden. Evenmin hebben Bouwmarkt Elburg en andere inzichtelijk gemaakt dat de panden, waarin hun bouwmarkten zijn gevestigd, van zo bijzondere bouwkundige aard zijn of zulke locatie-specifieke eigenschappen bezitten dat deze niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden kunnen worden aangewend voor andere gebruiksdoeleinden, indien de bedrijfsvoering van de in die panden gevestigde bedrijven als gevolg van het plan zou moeten worden gestaakt.

6.4. Waar het betreft de ondernemingen aan de Koninginnelaan overweegt de Afdeling dat Bouwmarkt Elburg en andere een rapport van 15 mei 2018, opgesteld door Antea, hebben overgelegd, waarin is aangegeven dat aan de Koninginnelaan ongeveer 15 ondernemingen zijn gevestigd die producten en diensten leveren als ook voorzien in het voorliggende plan. De raad heeft inzichtelijk gemaakt, onder meer aan de hand van een rapport van BRO van 6 juli 2018, dat de door het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling in algemene zin een beperkt effect heeft op de schaal van Apeldoorn. De toevoeging van de nader in het plan omschreven grootschalige detailhandel bij recht, waarin het plan voorziet, bedraagt ongeveer 5% van het totaal aan winkelvloeroppervlakte binnen Apeldoorn waar dezelfde producten en diensten worden geleverd als ook voorzien in het voorliggende plan. Dit zijn de branches doe-het-zelf, wonen, speelgoed, sport, divebo, bruin- en witgoed, rijwielen en automaterialen. Volgens het rapport blijft voor alle detailhandel bij dergelijk beperkte effecten nog voldoende omzet te behalen voor economisch-duurzaam functioneren, waardoor het ontstaan van leegstand niet te verwachten is. Volgens het rapport zal de in het plan voorziene ontwikkeling op een specifieke winkel in een bepaalde branche mogelijk een zodanig effect hebben dat die winkel

niet kan voortbestaan, maar het leegkomen van een enkele winkel in een gebied levert nog geen uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie op. Verder is in het rapport vermeld dat slechts 1,7% van het totaal oppervlak aan voorzieningen in de sectoren detailhandel, horeca en consumentendiensten structurele leegstand betreft, waardoor de leegstandssituatie in Apeldoorn ook niet zodanig wordt dat dit tot een andere conclusie leidt. Bouwmarkt Elburg en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat die conclusies onjuist zijn. Voorts heeft de raad ter zitting onweersproken gesteld dat de winkelpanden aan de Koninginnelaan betrekkelijk klein zijn, daarin eenvoudig andere winkels - ook winkels alwaar goederen uit een andere branche worden verkocht - kunnen worden ondergebracht, of eenvoudig kunnen worden omgezet naar woningen, waarin het ter plaatse geldende planologisch regiem ook bij recht voorziet. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan ook voor wat betreft de ondernemingen aan de Koninginnelaan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit aldaar tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand zal leiden.

6.5. Gelet op het voorgaande strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro naar het oordeel van de Afdeling in dit geval kennelijk niet tot de bescherming van de belangen van Bouwmarkt Elburg en andere, en dient deze beroepsgrond inhoudelijk dan ook buiten beschouwing te blijven.

Het betoog faalt.

#### Verkeersafwikkeling en parkeren

7. Intratuin Apeldoorn en andere vrezen verkeersoverlast als gevolg van het plan. Zo stellen zij dat in de huidige situatie al regelmatig verkeersinfarcten ontstaan op De Voorwaarts. De bouwmarkt van Hornbach en de nieuwe toegangsweg naar De Voorwaarts, waarin het bestemmingsplan van 24 september 2017 voorziet, zal deze situatie verergeren. Verder stellen zij dat de raad ten onrechte heeft gemeend dat het plan conserverend is en dat voor de beoordeling van de verkeersgevolgen kon worden uitgegaan van de onderzoeken die in het kader van het vorige bestemmingsplan uit 2011 zijn uitgevoerd. In die periode is echter geen rekening gehouden met de komst van de bouwmarkt, waarin het plan van 24 september 2017 voorziet. Ook zijn de gronden binnen het plangebied van het ter beoordeling staande plan inmiddels bebouwd, is de wegenstructuur niet meer gelijk aan de situatie van 2011 en zijn er nu ervaringscijfers over het verkeer bekend. Verder voeren zij aan dat in het verkeersonderzoek dat ten grondslag is gelegd aan het plan "Laan van Erica 50", voor de verwachte intensiteiten niet van een maximale ontwikkeling van De Voorwaarts is uitgegaan. Dat onderzoek is gebaseerd op tellingen uit 2013. Bij de simulatieberekeningen zijn de te realiseren bouwmarkt en de ontwikkeling die het voorliggende plan mogelijk maakt, niet meegenomen. Ook doet zich in werkelijkheid op zaterdagmiddagen al een hogere verkeersbelasting voor dan de simulatie laat zien en is bij die simulatie niet van de maximale planologische mogelijkheden uitgegaan.

Intratuin Apeldoorn en andere vrezen voorts parkeeroverlast. Zo is de parkeerbalans, die de raad heeft opgesteld om het aantal benodigde parkeerplaatsen te berekenen, volgens hen niet sluitend. Verder stellen zij dat ten onrechte gemiddelde parkeernormen zijn gehanteerd voor de berekening van de parkeerbehoefte en dat de maximale invulling van het plan als uitgangspunt had moeten worden genomen. Zo dient voor grootschalige detailhandel en leisure te worden uitgegaan van tussen de 6,6 tot 8,1 respectievelijk 8,6 tot 10,6 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) in plaats van 5 parkeerplaatsen per 100 m<sup>2</sup>, waarvan de raad uitgaat. Ook heeft de raad volgens hen ten onrechte het aantal

benodigde parkeerplaatsen gecorrigeerd met 20% wegens dubbelgebruik. Voorts stellen zij dat onderzoek had moeten worden gedaan naar een bestaand tekort aan parkeerplaatsen tijdens piekmomenten. Tot slot betogen zij dat de aanleg van de verschillende parkeerterreinen die het plan mogelijk maakt planologisch had moeten worden verzekerd, omdat zonder deze terreinen het plan niet uitvoerbaar is.

7.1. De raad heeft ter bepaling van de verkeersgeneratie vanwege het plan een onderzoek door Goudappel Coffeng laten uitvoeren. Het daarop uitgebrachte rapport is gedateerd 13 januari 2017 en maakt deel uit van de plantoelichting. In het deskundigenbericht van de Stab van 7 juni 2018 is vermeld dat bij het opstellen van het rapport van 13 januari 2017 van een te laag aantal verkeersbewegingen is uitgegaan, zowel voor de planologisch mogelijk gemaakte als de huidige situatie. Volgens het deskundigenbericht is dit onder meer het geval omdat niet van een maximale planologische invulling van De Voorwaarts is uitgegaan en verouderde tellingen uit 2013 zijn gebruikt. In dat jaar waren nog diverse bedrijven met grootschalige detailhandel niet op De Voorwaarts gevestigd. Daardoor kunnen de gesimuleerde wacht- en verliestijden langer zijn en kunnen de voorzieningen op De Voorwaarts minder bereikbaar worden. Ook de doorstroming op de Laan van Erica kan hierdoor afnemen. De raad heeft deze conclusie van de Stab niet gemotiveerd bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad bij het beoordelen van de verkeersafwikkeling niet van juiste huidige en toekomstige verkeersintensiteiten is uitgegaan. Over het parkeren is in het deskundigenbericht van de Stab van 7 juni 2018 vermeld dat de parkeerbalansen die de raad heeft opgesteld, ook niet uitgaan van de maximale planologische mogelijkheden. De raad heeft derhalve het plan ook op dit punt onvoldoende zorgvuldig voorbereid. Door niet van de juiste uitgangspunten uit te gaan, is het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid en in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) genomen en dient het te worden vernietigd, voor zover het de bestemming "Gemengd - 2" betreft.

7.2. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten en overweegt hiertoe het volgende.

7.3. De raad heeft na het vaststellen van het bestreden besluit door Goudappel Coffeng een nieuw onderzoek laten uitvoeren, waarin onder meer gebruik is gemaakt van geactualiseerde verkeerstellingen uit 2017 en uitdrukkelijk rekening is gehouden met de realisatie van de mogelijkheden die het nu voorliggende plan biedt. Verder heeft de raad in zijn nadere stukken aan de hand van nieuwe rapportages van Goudappel Coffeng, waaronder een rapport van 21 december 2018, uiteengezet wat de verkeersgeneratie als gevolg van het plan zal zijn. De Afdeling heeft in haar uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2019:914](#), onder 9.9 overwogen dat de raad heeft mogen uitgaan van de huidige en verwachte intensiteiten zoals die door Goudappel Coffeng opnieuw zijn berekend. Verder heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak onder 11 overwogen dat in het kader van de uitvoering van het bestemmingsplan "Laan van Erica 50" ter zake maatregelen worden en ook kunnen worden getroffen. De Afdeling ziet in al het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat door het voorliggende plan in samenhang gezien met het plan "Laan van Erica 50" de verkeersafwikkeling op De Voorwaarts zo ernstig wordt belemmerd, dat het voorliggende plan niet had mogen worden vastgesteld.

8. Over het parkeren overweegt de Afdeling dat het precieze aantal aan te leggen parkeerplaatsen bij de uitvoering van het plan aan de orde komt. De raad heeft daarom in redelijkheid ervoor mogen kiezen om het precieze aantal parkeerplaatsen niet planologisch te verzekeren. De raad heeft ter onderbouwing van het verwachte aantal benodigde



parkeerplaatsen onder meer verwezen naar de parkeerbalans bij het rapport van Goudappel Coffeng van 21 december 2018. Hierin is de parkeerbehoefte berekend voor de diverse voorzieningen die mogelijk zijn op De Voorwaarts en de sportvoorzieningen daar in de buurt. De behoefte is deels gebaseerd op aannames, voor zover het betreft de sportactiviteiten in en rond de sporthal, en op de parkeerkentallen die de CROW aanbeveelt. Ter zitting heeft de raad verklaard dat de aannames op grond van monitoring blijken te kloppen. Intratuin Apeldoorn en andere hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Verder heeft de Stab ter zitting verklaard dat bij het opstellen van de meest recente parkeerbalans van 8 augustus 2018 de juiste kentallen zijn toegepast. De Stab heeft ter zitting voorts verklaard dat thans bij de bepaling van de parkeerbehoefte voor grootschalige detailhandel van de maximale invulling van het plan is uitgegaan. Ter zitting heeft de raad verder inzichtelijk gemaakt dat een aftrek van 20% voor dubbelgebruik wordt toegepast bij woonboulevards. De Voorwaarts is daarmee volgens hem vergelijkbaar. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid deze vergelijking heeft mogen maken en dat hij de correctie van 20% wegens dubbelgebruik niet heeft mogen toepassen. De Stab heeft verklaard dat beide plannen voldoende ruimte bieden om het verwachte aantal parkeerplaatsen aan te leggen, hetgeen Intratuin Apeldoorn en andere verder niet gemotiveerd hebben bestreden. In al het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat raad heeft moeten menen dat het plan een parkeertekort met zich brengt.

Conclusie en proceskosten

9. Gelet op het bovenstaande is het beroep van Intratuin Apeldoorn en andere gegrond. Het bestreden besluit dient, voor zover het de bestemming "Gemengd - 2" betreft, te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De raad heeft de door de Afdeling geconstateerde gebreken weggenomen door middel van zijn aanvullende motivering in de nadere stukken en het verhandelde ter zitting en door middel van het nader rapport van Goudappel Coffeng van 21 december 2018. Intratuin en andere hebben deze onderbouwing onvoldoende gemotiveerd bestreden. De Afdeling zal daarom bepalen dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand blijven. Het bestemmingsplan blijft derhalve gelden. Het beroep van Bouwmarkt Elburg en andere is ongegrond.

10. De raad dient op hierna te melden wijze in de proceskosten van Intratuin Apeldoorn en andere te worden veroordeeld. Ten aanzien van een Bouwmarkt Elburg en andere bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Intratuin Apeldoorn B.V. en andere, voor zover ingesteld door de Société Civile de Placement Immobilier à capital variable Immorente, niet-ontvankelijk.

II. verklaart het beroep van Intratuin Apeldoorn B.V. en andere, voor zover ingesteld door de overige appellanten, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 9 november 2017, waarbij het bestemmingsplan "De Voorwaarts tegenover 9 en omgeving" is vastgesteld, voor zover het de bestemming "Gemengd - 2" betreft;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand blijven;

V. verklaart het beroep van Bouwmarkt Elburg B.V. en andere ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij Intratuin

Apeldoorn B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.536,00 (zegge: vijftienhonderdzesendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat het bestuursorgaan bij betaling aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Apeldoorn aan Intratuin Apeldoorn B.V. en andere het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat het bestuursorgaan bij betaling aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, voorzitter, en mr. B.J. van Ettehoven en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van der Wiel w.g. Van Helvoort  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2019

361.