

## Raadsbesluit



Dossiernummer: 2016.08293

De raad van de gemeente Urk,

op voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Urk d.d. 27 september 2016

gezien het advies van commissie I d.d. 25 oktober / 29 november 2016

gelet op het bepaalde in artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening;

mede gelet op Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht:

besluit:

1. In te stemmen met de 'Reactie- antwoordnota facetbestemmingsplan Supermarkten';
2. het "Facetbestemmingsplan Supermarkten" digitaal vervat in het gml-bestand NL.IMRO.0184.BP2016Supermarkten-0301 conform het bepaalde in artikel 1.2.3, lid 1 en 1.2.4 van het Bro in elektronische vorm, naar aanleiding van ingediende zienswijzen en ambtshalve gewijzigd vast te stellen, waarbij gebruik is gemaakt van een ondergrond ontleend aan de kadastrale kaart van september 2016 voor wat betreft;

*de verbeelding:*

wijziging van het bestemmingsvlak voorzien van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel – supermarkt toegestaan – 2' ;

*de planregels*

- te verwijderen artikel 1 de leden g en h en lid i te wijzigen in lid g;
- te verwijderen in het (nieuwe) lid g de woorden "inclusief t/m kassa's";
- toe te voegen aan artikel 4, onder a, lid 1, 1<sup>e</sup> zin tussen de woorden "dan de bestaande" en "bruto vloeroppervlakte" het woord "vergunde";
- te verwijderen in artikel 4 onder a, de leden 1, 2 en 3 de woorden: 'met een maximum van 1400 m2 per supermarkt, mits de gezamenlijke brutovloeroppervlakte foodsector binnen het plangebied van het facetbestemmingsplan Supermarkten niet meer bedraagt dan 6.600 m2 bvo';
- te wijzigen artikel 4 lid b als volgt:  
In aanvulling op het bepaalde onder a geldt:
  - dat het gebruik van een andere dan de begane grondvloer als een voor het publiek toegankelijke verkoopruimte niet is toegestaan.
  - ten aanzien van het gebruik van de gronden voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – supermarkt toegestaan- 5" uitsluitend een gebruik als supermarkt is toegestaan;
- te wijzigen artikel 4, lid 3 als volgt: de woorden 'waarvan de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de bestaande/ vergunde bruto vloeroppervlakten' in de navolgende woorden: 'de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de middels een vastgesteld bestemmingsplan hiervoor opgenomen/ vergunde bruto vloeroppervlakte';
- te wijzigen artikel 5, lid 5. 1 onder 5.1.1: 6 maanden in 12 maanden;
- te wijzigen artikelnummer 8 (Overgangsrecht) in artikel 6.

*de toelichting*

- te verwijderen in hoofdstuk 1 het gestelde onder DPO 2015;
- te verwijderen in hoofdstuk 3: de tekst "Uit het in 2015 door Seinpost ..... niet aan de orde";
- aanpassen de tekst in hoofdstuk 4 onder 4.2 'Gemeentelijk beleid' naar aanleiding van de vaststelling van de "Detailhandelsvisie gemeente Urk 2015 – 2025+";
- te verwijderen in hoofdstuk 5 het gestelde onder 'versmarkt';
- aan hoofdstuk 5 onder 5.1 toevoegen een nadere verduidelijking van de werking van een facetbestemmingsplan;
- algemeen: aanpassen tengevolge van de naar aanleiding van de ingediende zienswijzen opgenomen wijzigingen in de planregels o.a. met betrekking tot de maximering van de bvo ter grootte van 1500 m<sup>2</sup>;
- naar aanleiding van de wijzigingen in de toelichting: de nummering van de (sub) paragrafen

3. geen exploitatieplan als bedoeld in afdeling 6.4 Wro vast te stellen;

4. Gedeputeerde Staten van Flevoland verzoeken geen bezwaar te hebben tegen het eerder bekend maken van de vaststelling van het bestemmingsplan als bepaald in artikel 3.8, lid 4

Urk, 15 december 2016,

de raad van de gemeente Urk,

de griffier,



de voorzitter,



## Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering : 15 december 2016  
Agendanummer : 10  
Datum : 27 september 2016

### Onderwerp

Facetbestemmingsplan Supermarkten

Aan de leden van de raad,

---

### Voorgesteld besluit

1. instemmen met de 'Reactie- antwoordnota facetbestemmingsplan Supermarkten';
2. het "Facetbestemmingsplan Supermarkten" digitaal vervat in het gml-bestand NL.IMRO.0184.BP2016Supermarkten-0301 conform het bepaalde in artikel 1.2.3, lid 1 en 1.2.4 van het Bro in elektronische vorm, naar aanleiding van ingediende zienswijzen en ambtshalve gewijzigd vast te stellen, waarbij gebruik is gemaakt van een ondergrond ontleend aan de kadastrale kaart van september 2016 voor wat betreft;

#### *de verbeelding:*

wijziging van het bestemmingsvlak voorzien van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel – supermarkt toegestaan – 2' ;

#### *de planregels*

- te verwijderen artikel 1 de leden g en h en lid i te wijzigen in lid g;
- te verwijderen in het (nieuwe) lid g de woorden "inclusief t/m kassa's";
- toe te voegen aan artikel 4, onder a, lid 1, 1<sup>e</sup> zin tussen de woorden "dan de bestaande" en "bruto vloeroppervlakte" het woord "vergunde";
- te verwijderen in artikel 4 onder a, de leden 1, 2 en 3 de woorden: 'met een maximum van 1400 m<sup>2</sup> per supermarkt, mits de gezamenlijke brutovloeroppervlakte foodsector binnen het plangebied van het facetbestemmingsplan Supermarkten niet meer bedraagt dan 6.600 m<sup>2</sup> bvo';
- te wijzigen artikel 4 lid b als volgt:  
In aanvulling op het bepaalde onder a geldt:
  - dat het gebruik van een andere dan de begane grondvloer als een voor het publiek toegankelijke verkoopruimte niet is toegestaan.
  - ten aanzien van het gebruik van de gronden voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – supermarkt toegestaan- 5" uitsluitend een gebruik als supermarkt is toegestaan;
- te wijzigen artikel 4, lid 3 als volgt: de woorden 'waarvan de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de bestaande/ vergunde bruto vloeroppervlakten' in de navolgende woorden: 'de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de middels een vastgesteld bestemmingsplan hiervoor opgenomen/ vergunde bruto vloeroppervlakte';
- te wijzigen artikel 5, lid 5. 1 onder 5.1.1: 6 maanden in 12 maanden;
- te wijzigen artikelnummer 8 (Overgangsrecht) in artikel 6.

#### *de toelichting*

- te verwijderen in hoofdstuk 1 het gestelde onder DPO 2015;
- te verwijderen in hoofdstuk 3: de tekst "Uit het in 2015 door Seinpost ..... niet aan de orde";
- aanpassen de tekst in hoofdstuk 4 onder 4.2 'Gemeentelijk beleid' naar aanleiding van de vaststelling van de "Detailhandelsvisie gemeente Urk 2015 – 2025+";

- te verwijderen in hoofdstuk 5 het gestelde onder 'versmarkt';
- aan hoofdstuk 5 onder 5.1 toevoegen een nadere verduidelijking van de werking van een facetbestemmingsplan;
- algemeen: aanpassen tengevolge van de naar aanleiding van de ingediende zienswijzen opgenomen wijzigingen in de planregels o.a. met betrekking tot de maximering van de bvo ter grootte van 1500 m<sup>2</sup>;
- naar aanleiding van de wijzigingen in de toelichting de nummering van de (sub) paragrafen

3. geen exploitatieplan als bedoeld in afdeling 6.4 Wro vast te stellen;

4. Gedeputeerde Staten van Flevoland verzoeken geen bezwaar te hebben tegen het eerder bekend maken van de vaststelling van het bestemmingsplan als bepaald in artikel 3.8, lid 4

---

## Inleiding

---

### Beoogd resultaat / effect

Voor wat betreft de inhoud van het facetbestemmingsplan geldt dat er gebleken is dat de juridische vertaling in de regelingen van de verschillende bestemmingsplannen onvoldoende sturingsmogelijkheden biedt met betrekking tot de vestiging van supermarkten binnen de functie detailhandel. Een goede sturing is noodzakelijk vanwege enerzijds de grote betekenis van supermarkten voor de verzorgingsgebieden maar anderzijds ook vanwege de invloed hiervan op deze gebieden. Dit geldt met name voor zover dit de hieraan inherente verkeersaan trekking en de parkeerdruk betreft die een supermarkt met zich brengt. Een ongelimiteerde toename van het aantal supermarkten is daarnaast niet gewenst in verband met de beoogde differentiatie van detailhandelsvormen. Dit om te voorkomen dat een te eenzijdig, en daarmee onaantrekkelijk winkelaanbod ontstaat. Het voorliggend facetbestemmingsplan biedt hiervoor het juridisch planologisch kader.

Een onherroepelijk facetbestemmingsplan Supermarkten voorkomt een ongebreidelde ontwikkeling van grootschalige detailhandel in voedingsmiddelen in de vorm van supermarkten en als afgeleide daarvan voorkomt deze een ongewenste inbreuk op de verkeersveiligheid en ongewenste toename van de verkeers- en parkeerdruk en milieuoverlast. Bovendien zal hiermee de gewenste differentiatie van detailhandelsvormen gediend worden.

---

### Aanpassingen n.a.v. behandeling Commissie I d.d. 25 oktober/ 29 november 2016

Te wijzigen:

- artikel 4, lid 3 als volgt:

de woorden 'waarvan de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de bestaande/ vergunde bruto vloeroppervlakten' in de woorden "de bruto vloeroppervlakte niet meer bedraagt dan de middels een vastgesteld bestemmingsplan hiervoor opgenomen/ vergunde bruto vloeroppervlakte'.

- artikel 5, lid 5. 1 onder 5.1.1:

6 maanden in 12 maanden;

- de nummering van de (sub)paragrafen in de toelichting alsmede artikelnummer 8 van de planregels (Overgangsrecht) in artikelnummer 6.

### **Argumenten**

1. Het plan past binnen de gemeentelijke doelstelling (Detailhandelsvisie gemeente Urk 2015 – 2025 +) om het aantal supermarkten te beperken en zo veel mogelijk te spreiden over de beide winkellocaties i.c. Urkerhard en de omgeving van het Oude Dorp;
  2. Het plan laat de huidige situatie voor wat betreft het gebruik van winkels ten behoeve van detailhandel in voedingsmiddelen c.a., waaronder dat op de huidige locatie van de Boni, ongemoeid.
- 

### **Evaluatie**

n.v.t.

---

### **Kosten, baten, dekking**

De kosten voor het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan worden gedekt uit de post 'Bestemmings- en structuurplan Ontwikkeling'.

---

### **Bijlagen**

- Facetbestemmingsplan Supermarkten;
  - Reactie- en antwoordnota zienswijzen facetbestemmingsplan Supermarkten'.
- 

Burgemeester en Wethouders van Urk,

P.C. van Maaren, burgemeester

M. Bogerd, secretaris

---

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging PR-commissie winkelcentrum Urkerhard, gevestigd te  
Tollebeek, gemeente Noordoostpolder, en anderen,  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Urk,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 18 februari 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de PR-commissie en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 15 december 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan Supermarkten" vastgesteld.

De PR-commissie en anderen hebben hiertegen een zienswijze ingediend.

De raad heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2017, waar de PR-commissie en anderen, vertegenwoordigd door D. Korf, bijgestaan door mr. M. Bekooy, advocaat te Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door L. Schraal, I.M. Westhoff, E. Kuipers en R. Huiting, bijgestaan door mr. S. Maakal, advocaat te Heerenveen, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### **Inleiding**

1.1. Het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni" voorziet in bouwmogelijkheden voor een supermarkt op de percelen Industrierondweg 26, 27 en 27a. De initiatiefnemer van het plan zal zijn Boni supermarkt, gevestigd op het perceel 't Klift 3, in het Oude Dorp van Urk naar deze locatie verplaatsen. De initiatiefnemer heeft uitbreidingsplannen die op de huidige locatie niet te verwezenlijken zijn. Het plan voorziet in een winkelvloeroppervlakte voor de supermarkt van ongeveer 1.100 m<sup>2</sup>. De winkelvloeroppervlakte op de huidige locatie is ongeveer 550 m<sup>2</sup>. Ten noorden en noordoosten van het plangebied loopt de Industrierondweg. Ten westen ligt de Ambachtsweg. De afstand tussen de oude locatie van de Boni en de nieuwe is 400 m.

Op ongeveer 1,2 km ten noordoosten van het plangebied ligt het winkelcentrum Urkerhard. De PR-commissie heeft volgens haar statuten tot doel de belangen van het winkelcentrum Urkerhard te behartigen. Verder bestaat de groep appellanten uit eigenaren en exploitanten van supermarkten binnen dit winkelcentrum en een winkelcentrum ten noordwesten van het plangebied en een omwonende direct ten zuiden van het plangebied.

#### **Goede procesorde**

2. De PR-commissie en anderen betogen dat de schriftelijke uiteenzetting van de raad van 31 mei 2017, bij de Afdeling ingekomen op 1 juni 2017, onredelijk laat is ingediend en wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing dient te worden gelaten.

De schriftelijke uiteenzetting van de raad omvat een aanvulling van zes pagina's op het verweerschrift. Verder bevat de uiteenzetting een aantal bijlagen, die bestaan uit een mailwisseling met een ambtenaar van de provincie Flevoland, drie pagina's uit het streekplan van de provincie Flevoland uit 2006, twee pagina's uit de Gemeentelijke Vestigingsvisie, één pagina uit de Structuurvisie Urk 2035 +, een overzicht van winkelformules afkomstig van distrifood.nl, een publicatie over de Lidl afkomstig van telstar-online.nl en tot slot de Detailhandelsvisie gemeente Urk 2015-2025 +, die op 26 mei 2016 is vastgesteld.

De Afdeling overweegt dat de bovengenoemde stukken hetzij openbaar zijn hetzij van dusdanig geringe omvang zijn dat niet kan worden gesteld dat de PR-commissie en anderen zijn belemmerd om daarop adequaat te reageren. Ook anderszins ziet de Afdeling geen reden om aan te nemen dat de goede voortgang van de procedure is belemmerd. Het betoog dat de schriftelijke uiteenzetting buiten beschouwing dient te blijven wegens strijd met de goede procesorde, faalt daarom.

### **Het 6:19-besluit**

2.1. Het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan Supermarkten" voorziet in een regeling voor locaties waar supermarkten binnen Urk zijn toegestaan. Het plan voorziet in een supermarkt op de locatie waar het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni" op ziet door het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel – supermarkt toegestaan – 5" ter plaatse van het plangebied van het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni". In artikel 4, lid 4.1, onder 3, van de planregels is bepaald dat hier een supermarkt is toegestaan met dezelfde bruto vloeroppervlakte als in het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni" en dat van de toegestane bruto vloeroppervlakte 80% mag worden gebruikt voor winkelvloeroppervlakte. Verder voorziet het plan in het wegbestemmen van de supermarkt op het perceel 't Klift 3.

2.2. Artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Nu het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan Supermarkten" strekt tot vervanging van het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni", dient het eerstgenoemde plan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb te worden aangemerkt. Dat plan zal hierna worden aangeduid als het 6:19-besluit.

### **Toetsingskader**

3. 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.

### Parkeren

4. De PR-commissie en anderen betogen dat in het plan ten onrechte niet de parkeerbehoefte van de supermarkt inzichtelijk is gemaakt. Zij wijzen in dat kader op de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2634. Volgens hen genereert het plan een parkeerbehoefte van 90 parkeerplaatsen, maar is niet onderbouwd hoe daarin kan worden voorzien. Ook menen zij dat de raad uitgaat van een verkeerd uitgangspunt door de Boni supermarkt als een fullservice supermarkt met een laag of middellaag prijsniveau aan te merken. Volgens hen is de Boni supermarkt een discountsupermarkt, waarvoor een hogere parkeernorm geldt.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij met het plan in lijn handelt met de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2634. Hij stelt dat hij in de Reactie- en Antwoordnota zienswijzen (hierna: Nota zienswijzen) en in de plantoelichting is ingegaan op de wijze waarop in de benodigde parkeerplaatsen kan worden voorzien. Er is geen concrete berekening van de parkeerbehoefte in het plan opgenomen, omdat dit pas bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen aan de orde komt. Wat betreft de kwalificatie van de Boni supermarkt stelt de raad zich op het standpunt dat dit een fullservice supermarkt in het lage of middelsegment is, gelet op het assortiment van de Boni supermarkt en de prijsstelling.

4.2. Aan het perceel van de supermarkt is de bestemming "Detailhandel" toegekend. Aan de gronden daar omheen zijn de bestemmingen "Verkeer" en "Groen" toegekend. Aan gronden op ongeveer 8 m van het plandeel met de bestemming "Detailhandel" is de aanduiding "specifieke vorm van verkeer – parkeervoorzieningen" toegekend.

Artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels luidt: "De voor 'Detailhandel' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. detailhandel uitsluitend voor zover het betreft een supermarkt met daarbij behorende en daaraan ondergeschikte kantoren, opslag-, koel- en vriesruimtes;
- b. aan de hoofdfunctie ondergeschikte verkeers-, parkeer- en groenvoorzieningen, geluidsscherm, tuinen, erven en terreinen; [...]."

Lid 3.2.3 luidt: "Een omgevingsvergunning voor de bouw van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde mag uitsluitend worden verleend indien:

- a. wordt aangetoond dat voldaan wordt aan de hierop van toepassing zijnde parkeernormen die zijn opgenomen in de 'Nota Parkeernormen Urk 2014 , 1e herziening' dan wel, ingeval van wijziging hiervan, aan de gewijzigde parkeernormen; [...]."

Artikel 4, lid 4.1, luidt: "De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn

bestemd voor:

[...];

d. in beperkte mate voor parkeervoorzieningen;

[...]"

Artikel 5, lid 5.1, luidt: "De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

c. parkeervoorzieningen voor zover de gronden zijn voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van verkeer – parkeervoorzieningen";

en in beperkte mate voor:

[...];

e. parkeervoorzieningen;

[...]."

4.3. In de plandoelichting is vermeld dat ten behoeve van de supermarkt aansluitend op het eigen terrein van de supermarkt 34 parkeerplaatsen worden aangelegd. Aan de noordzijde van het tegenover de supermarktllocatie gelegen deel van de voor "Verkeer" bestemde gronden tussen de Urkerweg en de Industrierondweg zal, door aankoop van een strook grond, ook parkeergelegenheid worden aangelegd. In het aangrenzende gebied zal in de dan nog resterende parkeerbehoefte worden voorzien.

Verder is in de Nota van zienswijzen vermeld dat het plangebied ligt bij een groot openbaar parkeerterrein met 60 parkeerplaatsen.

4.4. De Afdeling overweegt dat, zoals volgt uit haar uitspraak van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2634, de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling dient na te gaan of deze ontwikkeling vanwege onder meer de parkeerbehoefte passend is. De raad heeft ter zitting inzichtelijk gemaakt dat in het geval 90 parkeerplaatsen nodig zouden zijn, deze in de directe omgeving van het plangebied kunnen worden gevonden. Zo kunnen op het eigen terrein 34 parkeerplaatsen worden gerealiseerd, zal een grondruil plaatsvinden met door de gemeente aangekochte grond waarbij 21 plekken beschikbaar komen, en kunnen parkeerplaatsen op een openbare parkeerplaats in de omgeving met 80 plaatsen dubbel worden gebruikt. Voorts kan het parkeerterrein van een op loopafstand gelegen kerk worden gebruikt. De PR-commissie en anderen hebben de beschikbaarheid van deze parkeerplekken niet overtuigend bestreden. In hetgeen de PR-commissie en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling daarom geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien. Het betoog faalt.

#### **Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro**

5. De PR-commissie en anderen betogen dat het plan een stedelijke ontwikkeling betreft in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en dat het plan verder daarmee in strijd is. Volgens hen gaat de raad er ten onrechte van uit dat met de verplaatsing van de Boni supermarkt er supermarktaanbod verdwijnt, terwijl de

planologische mogelijkheid om op de oude locatie van de Boni supermarkt een supermarkt te vestigen blijft bestaan. Ook is volgens hen bij de berekening van de marktruimte ten onrechte geen rekening gehouden met de bestaande leegstand van 4,3%, een uitbreidingsplan van de bestaande Jumbo supermarkt en een aangekondigde uitbreiding van de bestaande Aldi supermarkt. Wanneer deze aspecten zouden worden meegenomen, bestaat er volgens de PR-commissie en anderen pas tegen het eind van de planperiode voldoende marktruimte voor de bij dit plan voorziene supermarkt.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro inhoudt. Voor het geval dit anders zou zijn, stelt de raad dat hij bij de vaststelling van het plan in ogenschouw heeft genomen dat het plan een uitbreiding toestaat van het winkelvloeroppervlak voor supermarkten van 1.100 m<sup>2</sup>, met dien verstande dat elders 550 m<sup>2</sup> verdwijnt. Volgens de raad leidt dit niet tot ruimtelijk relevante leegstand, omdat uit het rapport "Distributieve verkenning Industrierondweg Urk" van augustus 2015 door Seinpost Adviesbureau B.V. (hierna: het behoefteonderzoek) volgt dat tot 2025 uitbreidingsruimte in de super- en versmarktbranche bestaat van 1.400 m<sup>2</sup>. Voor onder meer de oude locatie van de Boni supermarkt heeft de raad een voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening genomen, waardoor het niet is toegestaan de daarin aangewezen gronden of bouwwerken te gebruiken voor een supermarkt. Het 6:19-besluit voorziet, zoals vermeld in 2.1, in het wegbestemmen van de supermarkt op de oude locatie. De raad acht niet uitgesloten dat gedurende de planperiode op Urk tijdelijk een overaanbod ontstaat in de levensmiddelenbranche, maar acht dit acceptabel. Met het bestemmingsplan, het voorbereidingsbesluit en het 6:19-besluit wil de raad het aantal supermarkten en de spreiding over Urk verzekeren.

5.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidde ten tijde van het vaststellen van het plan: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:  
(...)

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van

bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;  
i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

5.3. Aan de gronden voor de supermarkt is de bestemming "Detailhandel" toegekend, met een bouwvlak. Tevens zijn de aanduidingen "maximum bouwhoogte: 8" en "maximum bebouwingspercentage: 90" toegekend.

Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt: "De voor 'Detailhandel' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. detailhandel uitsluitend voor zover het betreft een supermarkt met daarbij behorende en daaraan ondergeschikte kantoren, opslag-, koel- en vriesruimtes;
- b. aan de hoofdfunctie ondergeschikte verkeers-, parkeer- en groenvoorzieningen, geluidsscherm, tuinen, erven en terreinen;
- c. bijbehorende overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen."

Lid 3.2.1 luidt: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

- a. gebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden gebouwd;
- b. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven, met dien verstande dat de hoogte van maximaal 50 % van de bebouwing ten hoogste 5 meter mag bedragen;
- c. het bebouwingspercentage mag niet meer bedragen dan op de verbeelding is aangegeven."

5.4. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Havens" was aan de in geding zijnde gronden de bestemming "Bedrijventerrein - 3" toegekend, met een bouwvlak en de aanduidingen "volumineuze detailhandel", "maximum bebouwingspercentage terrein: 80" en "maximum bouwhoogte: 10". Tevens waren twee aanduidingsvlakken toegekend, met aan ieder vlak de aanduiding "bedrijfswoning". Tezamen bedroeg de oppervlakte van de gronden met deze aanduiding 65 m<sup>2</sup>.

Artikel 8, lid 8.1, van de regels van het bestemmingsplan "Havens" luidde: "De voor 'Bedrijventerrein - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijven, zoals opgenomen in de van deze regels deel uitmakende bijlage 2, 'Staat van bedrijfsactiviteiten - functiemenging';
- b. en tevens de volgende bedrijven en voorzieningen:

bedrijven en voorzieningen	ter plaatse van de aanduiding
visverwerking	specifieke vorm van bedrijventerrein - visverwerking tot en met categorie 3.1
visverwerking	specifieke vorm van bedrijventerrein -

	visverwerking tot en met categorie 3.2
visverwerking	specifieke vorm van bedrijventerrein - visverwerking tot en met categorie 4.2
verkooppunt motorbrandstoffen met LPG	specifieke vorm van bedrijventerrein - verkooppunt motorbrandstoffen met LPG
volumineuze detailhandel	volumineuze detailhandel
fietswinkel	specifieke vorm van bedrijventerrein - fietswinkel

- c. kantoren behorende bij bedrijven;
  - d. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning', een bedrijfswoning;
  - e. aan de hoofdfunctie ondergeschikte verkeers- en groenvoorzieningen, tuinen, erven en terreinen;
  - f. bijbehorende overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.
- met uitzondering van:
- g. een bevi - inrichting;
  - h. overige detailhandelsbedrijven;
  - i. bedrijven met activiteiten zoals bedoeld in artikel 7.2 lid 1 van de Wet milieubeheer;
  - j. geluidzoneringsplichtige inrichtingen;
  - k. vuurwerkbedrijven."

Lid 8.2.1 luidde: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

- a. gebouwen mogen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;
- b. de afstand tussen bedrijfsgebouwen op één perceel moet minimaal 4 m bedragen;
- c. de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens en de van de weg afgekeerde erfgrans moet minimaal 2 m bedragen;
- d. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan op de plankaart is aangegeven;
- e. het bebouwingspercentage mag per bouwperceel niet meer bedragen dan op de plankaart is aangegeven; [...]."

5.5. De hiervoor vermelde bepalingen gelden ingevolge artikel 2 van de planregels van het 6:19-besluit tevens voor het plan dat bij dat besluit is vastgesteld.

5.6. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de ontwikkeling die het voorliggende plan en het 6:19-besluit mogelijk maken, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is. Bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een bestemmingsplan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging en welk

planologische beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan (uitspraken van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915, en van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1064).

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075). Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503).

De Afdeling overweegt op grond van een vergelijking van het voorliggende plan inclusief het 6:19-besluit met het vorige plan dat het voorliggende plan niet in een groter ruimtebeslag voorziet. Zo bestaat in het voorliggende plan een mogelijkheid om binnen het bouwvlak ongeveer 1.375 m<sup>2</sup> te bebouwen. In het vorige plan was dit ongeveer 1.400 m<sup>2</sup>. Voorts is in het voorliggende plan een lagere bouwhoogte voorzien, namelijk 8 m, terwijl het vorige plan voorzag in een bouwhoogte van 10 m. Verder voorzag het vorige plan in een bedrijfswoning op circa 65 m<sup>2</sup> van het perceel. De functiewijziging van bedrijfswoning naar supermarkt is naar het oordeel van de Afdeling, gelet op het geringe oppervlak waar een bedrijfswoning was toegestaan, niet van een zo grote omvang dat reeds hierom moet worden gesproken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ten aanzien van de aard en omvang van de nieuwe functie acht de Afdeling voorts van betekenis dat het 6:19-besluit voorziet in het wegbestemmen van de supermarktfunctie met een omvang van 550 m<sup>2</sup> wvo op de locatie 't Klift 3. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling en heeft hij terecht niet getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, zoals dat artikel ten tijde van het bestreden besluit luidde. Het betoog faalt.

### **Wenselijkheid supermarkt**

6. De PR-commissie en anderen betogen dat een supermarkt aan de rand van een industrieterrein niet wenselijk is. Zij wijzen op een door Van Broekhuis Rijs Advisering opgesteld distributieplanologisch onderzoek, gedateerd 21 oktober 2013, waarin is vermeld dat de supermarkt niet in het zicht zal liggen en consumenten niet geneigd zijn om op een industrieterrein boodschappen te doen, onder meer vanwege verkeersveiligheidsaspecten.

6.1. De raad stelt dat de supermarkt niet in het midden van het industrieterrein ligt, maar aan de rand en vanaf de Industrierondweg duidelijk zichtbaar en herkenbaar is. Door getroffen dan wel bij de uitvoering van het plan te treffen verkeersmaatregelen zal de verkeersveiligheid niet afnemen.

6.2. In het aan het plan ten grondslag gelegde distributieplanologisch onderzoek "Distributieve verkenning Industrierondweg Urk", uitgevoerd door Seinpost Adviesbureau B.V. en gedateerd augustus 2015, zijn de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van het plangebied en de verkeersveiligheid beschreven. Over die bereikbaarheid en toegankelijkheid is vermeld dat de locatie met de auto goed bereikbaar is en dat de bereikbaarheid per fiets en te voet van mindere kwaliteit is. Door de aanleg van de rotonde aan de Urkerweg wordt de bereikbaarheid voor fietsverkeer en voetgangers echter verbeterd. Verder is vermeld dat de locatie goed toegankelijk kan worden gemaakt als een verhoogd plateau wordt aangelegd. Over de verkeersveiligheid is vermeld dat het bestemmingsverkeer tijdig wordt gescheiden van het doorgaande verkeer op de Urkerweg en de Industrierondweg. De PR-commissie en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de conclusies in dit rapport onjuist zijn. Verder hebben de PR-commissie en anderen hun stelling dat consumenten hun boodschappen niet zouden doen in een supermarkt aan de rand van een industrieterrein niet onderbouwd. In het aangevoerde ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening is.

#### **Strijd met provinciaal beleid**

7. De PR-commissie en anderen betogen dat het plan in strijd is met het Omgevingsplan 2006 van de provincie Flevoland, hetgeen de daaruit voortvloeiende beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied impliceert en de ontwerpvisie "RO visie werklocaties Flevoland 2015".

De Afdeling stelt voorop dat de raad niet gebonden is aan het provinciale beleid, maar daarmee bij de vaststelling van het plan rekening dient te houden. In de plantoelichting staat wat betreft het Omgevingsplan 2006 dat het plan past binnen het provinciale beleid betreffende het prettig wonen in Flevoland. Hieruit volgt dat de raad rekening heeft gehouden met dit provinciale beleid. Dat de beleidsregel Locatiebeleid Stedelijk Gebied zou impliceren dat detailhandel op de betrokken gronden niet gewenst is, is niet gebleken. Voorts is de raad niet gehouden rekening te houden met provinciaal beleid dat nog niet is vastgesteld.

Het betoog faalt.

#### **Strijd met gemeentelijk beleid**

8. De PR-commissie en anderen betogen dat het plan in strijd is met de Structuurvisie Urk 2035+ (hierna: Structuurvisie Urk). Volgens hen staat de Structuurvisie Urk op de betrokken gronden alleen perifere functies toe die qua aard, schaal, karakter en het gebruik niet passen in de hoofd- en wijkcentra of het woon- en voorzieningengebied. Volgens de PR-commissie en anderen zijn perifere functies en perifere detailhandel hetzelfde, zodat het onderscheid dat de raad hiertussen maakt niet opgaat.

8.1. In de Structuurvisie Urk staat over het gebied Lemsterhoek, waarin het plangebied ligt: "Het gebied kan gezien worden (door zijn unieke ligging) als overgangsgebied tussen het woonmilieu (ten noorden gelegen

woongebieden) en een werkmilieu (ten zuiden gelegen bedrijventerrein en industrieterrein). Het gebied biedt zodanig kansen voor de vestiging van perifere functies. Onder perifere functies wordt verstaan: functies die qua aard, schaal, karakter en het gebruik niet passen in de hoofd- en wijk centra's of het woon- en voorzieningengebied. Hierbij kan gedacht worden aan horeca, detailhandel, parkeren, etc. Gestreefd wordt naar het behouden van de bestaande bedrijvigheid aan de westzijde van Lemsterhoek en het terug brengen van het aantal bedrijfswoningen in dit westelijke deel".

8.2. De Afdeling overweegt dat de PR-commissie en anderen met juistheid betogen dat een supermarkt niet als perifere detailhandel is aan te merken. In de Structuurvisie Urk staat dat het gebied Lemsterhoek kansen biedt voor perifere functies. In de Structuurvisie Urk wordt uitgelegd wat in het kader daarvan onder perifere functies wordt verstaan. Dat zijn functies die qua aard, schaal, karakter en het gebruik niet passen in de hoofd- en wijkcentra of het woon- en voorzieningengebied. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt dat de supermarkt waarin het plan voorziet qua aard, schaal, karakter en het gebruik niet past in de hoofd- en wijkcentra of het woon- en voorzieningengebied, zodat deze passend is in het gebied Lemsterhoek. De raad heeft voorts met zijn stelling ter zitting dat de Boni op de huidige locatie problemen oplevert, niet aannemelijk gemaakt dat dit op elke locatie in een hoofd- of wijkcentrum het geval is en dat een Boni supermarkt om die reden in de periferie thuishoort. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat het plan in zoverre niet overeenkomstig de Structuurvisie Urk is vastgesteld. Nu niet inzichtelijk is gemaakt dat de in het plan voorziene supermarkt is aan te merken als perifere detailhandel, en dat het plan daarmee niet in strijd is met de Structuurvisie Urk, wordt het besluit waarbij dit plan is vastgesteld niet gedragen door een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.

8.3. Gelet op het voorgaande berust het 6:19-besluit, voor zover daarbij is voorzien in een supermarkt ter plaatse van de Industrierondweg, eveneens niet op een deugdelijke motivering.

### **Conclusie**

9. Het beroep is gegrond. Het besluit van 18 februari 2016 en het besluit van 15 december 2016, voor zover dit plan ziet op een supermarkt aan de Industrierondweg en aan 't Klift 3, zijn in strijd met artikel 3:46 van de Awb vastgesteld en dienen om die reden te worden vernietigd.

Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

10. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel van toepassing is.



11. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep tegen het besluit van 18 februari 2016, waarbij het bestemmingsplan "Industrierondweg Boni" is vastgesteld, gegrond;
- II. vernietigt het onder I genoemde besluit;
- III. verklaart het beroep tegen het besluit 15 december 2016, waarbij het bestemmingsplan "Facetbestemmingsplan Supermarkten" is vastgesteld, gegrond;
- IV. vernietigt het onder III genoemde besluit, voor zover het betrekking heeft op een supermarkt ter plaatse van de Industrierondweg 26, 27 en 27a en ter plaatse van 't Klift 3;
- V. draagt de raad van de gemeente Urk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Urk tot vergoeding van bij de vereniging PR-commissie winkelcentrum Urkerhard en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Urk aan de vereniging PR-commissie winkelcentrum Urkerhard en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak  
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2017

Verzonden: 30 augustus 2017