

**Uitspraak 201503274/1/R6**

Datum van uitspraak: woensdag 2 december 2015

Tegen: de raad van de gemeente Rijssen-Holten

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2015:3698**

201503274/1/R6.

Datum uitspraak: 2 december 2015

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gyllentorget II B.V, gevestigd te Breukelen, gemeente Stichtse Vecht,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Jumbo Supermarkten B.V, gevestigd te Veghel, appellanten,

en

de raad van de gemeente Rijssen-Holten,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 februari 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "KernRijssen, herontwikkeling Stationsomgeving" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Gyllentorget II en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 september 2015, waar Gyllentorget II, vertegenwoordigd door [directeur] van Gyllentorget II, bijgestaan door mr. [redacted], advocaat te Amsterdam, Jumbo Supermarkten, vertegenwoordigd door mr. [redacted], jurist bij Jumbo Supermarkten, bijgestaan door [redacted], en de raad, vertegenwoordigd door mr. [redacted] en [redacted] beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Vorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. [redacted], advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Het toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

2. Het plan voorziet onder meer in een supermarkt, detailhandel, kantoren en woningen. Ter plaatse van het plangebied is thans geen bebouwing aanwezig. Aan het plangebied is gedeeltelijk de bestemming "Gemengd" met de aanduiding "supermarkt" toegekend.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro

De beroepen

3. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen dat het plan in strijd is met de ladder voor duurzame verstedelijking zoals neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

Relativiteits eis

4. De raad stelt zich op het standpunt dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet strekt tot bescherming van de belangen van Gyllentorget II, omdat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat het plan tot voor haar relevante leegstand zal kunnen leiden. De raad wijst daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2015 in zaak nr 201403699/1/R2.

4.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigt de bestuursrechter 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.

4.2. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, 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.

4.3. Gyllentorget II is eigenaar van het aan een Albert Heijn supermarkt verhuurde pand op het perceel Watermolen 2, gelegen op een afstand van ongeveer 200 m van de gronden in het plangebied. Zij stelt dat als gevolg van het voorliggende plan leegstand kan ontstaan in de omgeving van haar bedrijf. Leegstand kan volgens haar leiden tot verloedering. Gyllentorget II stelt er met het oog op haar ondernemingsklimaat belang bij te hebben verloedering in de omgeving te voorkomen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kennelijk niet strekt tot bescherming van haar belang. Dat Gyllentorget II ook als concurrent werkzaam is in hetzelfde marktsegment als de verhuurder van de voorziene supermarkt leidt in dit geval niet tot een ander oordeel, nu Gyllentorget II in deze procedure niet uitsluitend opkomt voor haar concurrentiebelang.

Artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro

5. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen dat niet is voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro. Dat Albert Heijn zich wil vestigen op de voorziene supermarktlocatie brengt niet met zich dat sprake is van een actuele regionale behoefte, aldus Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten. Voorts voeren zij aan dat het door de raad aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoek ondeugdelijk is. Volgens Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten gaat het onderzoek ten onrechte uit van 1500 m² bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) voor een supermarkt, omdat in het plan 1900 m² bvo is toegestaan. Voorts betogen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten dat ten onrechte een benchmarkvergelijking is gemaakt, omdat door een dergelijke vergelijking geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of sprake is van een actuele regionale behoefte. Eveneens stellen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten dat het onderzoek onjuist is omdat de behoefte niet is afgezet tegen het bestaande aanbod in de regio maar uitsluitend is gekeken naar het aanbod in Rijssen. Voorts gaat het onderzoek er ten onrechte van uit dat ter plaatse van het perceel Watermolen 2 geen supermarkt wordt gevestigd. Ook is ten onrechte geen rekening gehouden met de supermarktbestemming aan de Roelf Bosmastraat. Ook voeren Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten aan dat uit de onderzoeken blijkt dat onvoldoende uitbreidingsruimte voor een nieuwe supermarkt beschikbaar is.

5.1. De raad stelt dat wordt voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder a, van het Bro. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft de raad een onderzoek laten uitvoeren. Vervolgens heeft de raad een second opinion laten uitvoeren. Voorts voert de raad aan dat een supermarkt aan de Roelf Bosmastraat is verplaatst waardoor het bestaande aanbod is afgenomen.

5.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder a, van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden bestemd voor:

a. supermarkt, met dien verstande dat:

1. een supermarkt uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "supermarkt";
2. de bvo niet meer mag bedragen dan 1900 m² waarvan 50 m² uitsluitend mag worden gebruikt ten behoeve van een pick-up-point.

5.3. De resultaten van het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Distributieve toets en effecten ontwikkeling Rijssen - Stationsomgeving" van 19 december 2013 opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (hierna: het rapport). Het rapport bevat een benchmarkanalyse en een distributieplanologische berekening.

In het rapport staat dat wordt uitgegaan van 1500 m² winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) voor een supermarkt. Het verzorgingsgebied van de voorziene supermarkt bestaat uit de gemeenten Rijssen-Holten, Wierden, Hellendoorn en Hof van Twente. De locatie met een supermarktbestemming aan de Roelf Bosmastraat is in het rapport betrokken. In het rapport wordt voorts rekening gehouden met de situatie dat de huidige supermarkt op het perceel Watermolen 2 een andere functie dan een supermarktfunctie krijgt en de situatie dat ter plaatse van het perceel Watermolen 2 een discountsupermarkt wordt gevestigd.

In de paragraaf met de benchmarkanalyse wordt het aanbod aan dagelijkse boodschappen, levensmiddelen en supermarkten in Rijssen vergeleken met het gemiddelde in 23 plaatsen van soortgelijke grootte.

In de paragraaf met de distributieplanologische berekening is een inschatting gemaakt van de mogelijkheid dat de voorziene supermarkt ruimte biedt voor relocatie van een supermarkt met enige uitbreiding naast de toevoeging van dagwinkels. In de berekening is uitgegaan van de situatie dat er 10721 m² wvo dagelijkse detailhandel in het primaire verzorgingsgebied aanwezig is. De conclusie is dat in de toekomstige situatie sprake is van beperkte marktruimte voor de dagelijkse sector. Een herinvulling van het huidige Albert Heijnpand met een discountsupermarkt, hetgeen leidt tot een toevoeging van 1700 m² wvo in de dagelijkse sector, zet wel enige spanning op de verhoudingen tussen vraag en aanbod.

5.4. In het rapport "Second opinion DPO Albert HeijnRijssen" opgesteld door Seinpost Adviesbureau (hierna: de second opinion) wordt een marktruimteberekening voor de supermarktsector gemaakt. Het scenario is onderzocht dat de Albert Heijn-supermarkt wordt verplaatst naar de in het plan voorziene supermarktlocatie en met 558 m² wordt uitgebreid en in het pand op het perceel Watermolen 2 een supermarkt van 942 m² wordt gerealiseerd. De conclusie is dat in het ongunstigste geval een distributief tekort optreedt van 1662 m² wvo. In het gunstigste geval is er een distributief tekort van 708 m² wvo. Mogelijk leidt dit tot faillissement van één of meer supermarkten. Van duurzame ontwrichting in de dagelijkse sector is bij dit scenario geen sprake.

5.5. Naar aanleiding van de zienswijze van Jumbo Supermarkten, die een supermarkt exploiteert op het perceel Boomkamp 32, een perceel dat op een afstand van ongeveer 50 m van het plangebied ligt, is de memo "Reactie op zienswijzen ontwerpbestemmingsplan" van 25 november 2014 door Bureau Stedelijke Planning (hierna: de memo) opgesteld. In de memo staat dat in de regio geen supermarkten aanwezig zijn die kunnen concurreren met de voorziene supermarkt in Rijssen. Dit betekent dat het aanbod in de regio geen negatieve invloed heeft op de binding van inwoners in Rijssen aan het dagelijks aanbod in Rijssen.

In de memo wordt bevestigd dat een herinvulling van het pand op het perceel Watermolen 2 met een supermarkt leidt tot spanning op de verhoudingen tussen vraag en aanbod in de kern Rijssen. De door consumenten uitgeoefende vraag is in dit scenario kleiner dan het aanbod rechtvaardigt, aldus de memo. Niet valt geheel uit te sluiten dat een enkel verkooppunt uitvalt als gevolg van deze ontwikkeling, maar niet wordt verwacht dat individuele supermarkten in het centrum van Rijssen hun deuren zullen moeten sluiten als gevolg van deze ontwikkeling.

In de memo wordt voorts opgemerkt dat sinds het opstellen van het rapport de supermarkt aan de Roelf Bosmastraat is verhuisd waardoor het bestaande aanbod is afgenomen.

5.6. De Afdeling stelt vast dat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro mogelijk maakt. Gelet hierop dient in de toelichting bij het plan te zijn beschreven dat de uitbreiding voorziet in een actuele regionale behoefte.

5.7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 5 maart 2014 in zaak nr 201303469/1/R3 dient bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Voor detailhandel betekent dit dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet een zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Hieruit volgt dat de enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche niet betekent dat de ontwikkeling in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.

5.8. Dat Albert Heijn zich wil vestigen ter plaatse van de voorziene supermarkt, brengt niet zonder meer met zich dat een actuele regionale behoefte bestaat. De raad heeft dit ook niet gesteld. Hij heeft immers verschillende onderzoeken ten grondslag gelegd aan zijn standpunt dat een actuele regionale behoefte aan het plan bestaat.

Het betoog faalt in zoverre.

5.9. In het rapport en de memo wordt uitgegaan van 1500 m² wvo voor een supermarkt. In het plan is 1900 m² bvo toegestaan. De raad heeft toegelicht dat het wvo van een supermarkt ongeveer 80% is van het bvo. Dit is door Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten niet weersproken. De Afdeling acht de uitleg van de raad aannemelijk. Het betoog dat ten onrechte van 1500 m² wvo is uitgegaan slaagt derhalve niet.

Zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2015, met zaak nr 201400341/1/R1 dient bij het inzichtelijk maken van de actuele regionale behoefte rekening te worden gehouden met het bestaande aanbod waarbij is inbegrepen de planologische capaciteit. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten stellen terecht dat derhalve rekening moet worden gehouden met de supermarktbestemming zoals die is toegekend aan het perceel Watermolen 2 en de supermarktlocatie aan de Roelf Bosmastraat. In de memo wordt derhalve ten onrechte gesteld dat nu de supermarkt op de locatie Roelf Bosmastraat is verhuisd het bestaande aanbod is afgenomen. Planologisch is immers een supermarkt op deze locatie toegestaan. In het rapport is deze locatie echter wel in de berekening betrokken. In het rapport is voorts rekening gehouden met de situatie dat ter plaatse van de achterblijvende locatie op het perceel Watermolen 2 een nieuwe supermarkt wordt gevestigd. Dat eveneens een berekening is gemaakt voor de situatie dat ter plaatse van de achterblijvende locatie geen supermarkt wordt gevestigd, doet daaraan niet af.

Het betoog faalt in zoverre.

5.10. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen terecht dat uit de benchmarkvergelijking met soortgelijke winkelgebieden niet volgt dat een actuele regionale behoefte bestaat aan de voorziene uitbreiding. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 11 maart 2015, met zaak nr 201400341/1/R1 kunnen uit een dergelijke vergelijking naar zijn aard geen conclusies met betrekking tot de actuele regionale behoefte

worden getrokken. Dit leidt evenwel op zichzelf niet tot het oordeel dat de raad zich onvoldoende gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van een actuele regionale behoefte, omdat in het rapport niet uitsluitend een benchmarkvergelijking is gemaakt maar ook een distributieplanologische berekening.

Het betoog faalt in zoverre.

5.11. In de distributieplanologische berekening is de behoefte afgezet tegenover het bestaande aanbod van detailhandel in Rijssen. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2015, met zaak nr. 201400341/1/R1 blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, dat van geval tot geval moet worden bezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin het plan voorziet. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten stellen terecht dat in het rapport het detailhandelaanbod in de regio niet is betrokken. De raad heeft hierover toegelicht dat de voorziene supermarkt met name een lokaal verzorgende functie heeft. De raad en [belanghebbende] hebben voorts toegelicht dat de toevloeiing van consumenten naar Rijssen-Holten 23% is. Dit betekent dat de toevloeiing naar Rijssen-Holten groter is dan de afvloeiing naar naastgelegen gemeenten. Het bestaande aanbod buiten de onderzochte regio is daarom niet van invloed op de behoefte aan de voorziene supermarkt, aldus de raad en [belanghebbende]. Dit wordt bevestigd door de conclusie in de memo, waarin staat dat in de regio geen supermarkten aanwezig zijn die met de voorziene supermarkt kunnen concurreren. Voor zover Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten deze conclusie betwisten geldt dat zij dit niet hebben onderbouwd. Hetgeen zij hebben aangevoerd biedt om die reden geen aanleiding voor het oordeel dat in het rapport ten onrechte het aanbod aan detailhandel in de regio niet is betrokken.

Het betoog faalt in zoverre.

5.12. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de rapporten ondeugdelijk zijn. Om die reden heeft de raad zich hierop mogen baseren. Uit de rapporten volgt dat het plan wellicht zal leiden tot een overaanbod in de sector dagelijkse behoefte. Het plan zal echter niet een zodanige leegstand tot gevolg hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling niet in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.

Het betoog faalt.

Artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro

6. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen voorts dat niet is voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro omdat de supermarkt op de bestaande locatie kan uitbreiden.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de supermarktlocatie op het perceel Watermolen 2 niet geschikt is voor een grotere supermarkt. De raad heeft ter onderbouwing van zijn standpunt verwezen naar het rapport, de second opinion en de memo.

6.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: 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.

6.3. Het bestreden plandeel ligt binnen het bestaand stedelijk gebied, zoals bedoeld in het Bro. Het plangebied ligt in het centrum van Rijssen in de directe omgeving van woningen en bedrijven. Er is derhalve sprake van een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid en detailhandel. Het bestreden plandeel wordt door herstructurering geschikt gemaakt voor de voorziene ontwikkeling. De raad heeft zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aan artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro wordt voldaan.

Het betoog faalt.

Omgevingsverordening

7. Voorts betogen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten dat het plan in strijd is met artikel 2.4.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening Overijssel 2009 (hierna: de Omgevingsverordening).

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen grootschalige detailhandel met een zeer groot winkelvloeroppervlak wordt toegestaan.

7.2. Ingevolge artikel 2.4.1, onder d, van de Omgevingsverordening wordt onder grootschalige detailhandel verstaan: winkelformules met een zeer groot wvo dat (hoog)-frequent wordt bezocht en waarin een aanbod plaatsvindt van niet-volumineuze goederen.

Ingevolge het tweede lid mogen grootschalige detailhandelsvestigingen met een regionale uitstraling uitsluitend worden toegelaten in de binnensteden en wijkwinkelcentra van de stedelijke centra, nadat met een ruimtelijke onderbouwing:

- a. de behoefte aannemelijk is gemaakt;
- b. aangetoond is dat de vestiging niet leidt tot een onevenredige aantasting van het voorzieningenniveau in de betreffende regio en het woon-, leef- en ondernemersklimaat in de desbetreffende kernen;
- c. aangetoond is dat er regionale afstemming heeft plaatsgevonden over de voorgenomen vestiging met de buurgemeenten en het college van gedeputeerde staten.

7.3. De bvo van de supermarkt in dit plan mag niet meer bedragen dan 1900 m². In het in 5.3 genoemde rapport staat dat dit een normale omvang is voor een supermarkt. De raad heeft ter zitting toegelicht dat binnen Rijssen deze omvang niet zeer groot is omdat meer supermarkten een dergelijke of grotere omvang hebben. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van een supermarkt met een zeer groot wvo en derhalve geen sprake is van grootschalige detailhandel. Om die reden heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat artikel 2.4.3 van de Omgevingsverordening niet van toepassing is op dit plan.

Het betoog faalt.

8. Voorts betogen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten dat het plan in strijd is met de Omgevingsverordening omdat het plangebied moet worden aangemerkt als "groene omgeving" in de zin van artikel 2.1.1, onder h, van de Omgevingsverordening en de raad derhalve had moeten toetsen aan artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat feitelijk geen sprake is van een groene omgeving. Artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening is derhalve volgens de raad niet van toepassing.

8.2. Ingevolge artikel 2.1.1, onder f, van de Omgevingsverordening wordt onder bestaand bebouwd gebied verstaan: de gronden die benut kunnen worden voor stedelijke functies op grond van geldende bestemmingsplannen en op grond van voorontwerp-bestemmingsplannen voor zover de provinciale diensten daarover schriftelijk een positief advies hebben uitgebracht in het kader van het vooroverleg als bedoeld in artikel 3.1.1 Bro;

Ingevolge artikel 2.1.1, onder h, wordt onder groene omgeving verstaan: de gronden die niet vallen onder bestaand bebouwd gebied.

Ingevolge artikel 2.1.3 voorzien bestemmingsplannen uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- 1. dat er voor deze opgave in redelijkheid geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied en de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;
- 2. dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaand bebouwd gebied optimaal zijn benut.

8.3. Vast staat dat het plangebied is gelegen in het centrum van Rijssen naast het station. Vast staat voorts dat de gronden in het verleden in gebruik zijn geweest voor stedelijke functies. De raad heeft toegelicht dat hier voorheen textiel fabrieken waren gevestigd. Vast staat verder dat op deze locatie nooit een bestemmingsplan heeft gegolden.

Gyllentorget II en Jumbo supermarkten betogen echter terecht dat artikel 2.1.1, onder f, van de Omgevingsverordening geen ruimte laat voor de conclusie dat ter plaatse sprake is van bestaand bebouwd gebied. Gelet daarop dient, anders dan de raad stelt, het perceel te worden gekwalificeerd als een groene omgeving, als bedoeld in de Omgevingsverordening. De raad heeft zich derhalve ten onrechte op het standpunt gesteld dat artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening niet van toepassing is. Het is aan provinciale staten om de Omgevingsverordening op dit punt aan te passen, indien hij niet heeft beoogd om dit artikel van toepassing te laten zijn op plekken in stedelijk gebied waar nooit een bestemmingsplan heeft gegolden.

Het betoog slaagt.

8.4. De Afdeling ziet echter aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen in stand te laten. De raad heeft toegelicht dat hij met het plan heeft beoogd om het stationsgebied een kwaliteitsimpuls te geven door deze omgeving kwalitatief en multifunctioneel in te vullen. Het stationsgebied dient een scharnierfunctie te gaan vervullen tussen het industrieterrein de Mors en het centrum. Door het plan ontstaat een doorlopend gebied richting het centrum, aldus de raad. In het in 5.3 genoemde rapport wordt geconcludeerd dat het plan in ruimtelijk opzicht een aantal positieve effecten heeft. Het betekent een opwaardering van een markante locatie in Rijssen, dat als visitekaartje kan gelden van het centrumgebied van Rijssen, het fungeert als katalysator voor nieuwe investeringen in het gebied, het betekent een ruimtelijk-functionele versterking van het centrumgebied en het biedt een versterking van het vestigingsklimaat in de plaats en regio, aldus het rapport. Deze beoogde effecten kunnen in redelijkheid niet worden bereikt op een andere locatie of door herstructurering van het bestaand bebouwd gebied, zoals bedoeld in de Omgevingsverordening. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het plan niet in strijd is met artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening.

Beleid

9. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen voorts dat het toestaan van een supermarkt in strijd is met de Ruimtelijk Economische Visie Rijssen-Holten, Deelrapport Rijssen, opgesteld door Seinpost in 2007 (hierna: Detailhandelbeleid). Hiertoe voeren zij aan dat uit het Detailhandelbeleid volgt dat geen behoefte bestaat aan nieuwe supermarkten. Voorts betogen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten dat nieuwe detailhandel ontwikkelingen zoveel mogelijk in het centrumgebied moeten worden gerealiseerd en het plangebied niet in het centrumgebied ligt. Voorts is verplaatsing van een bestaande supermarkt alleen toegestaan indien daarmee de spreiding van supermarkten wordt verbeterd, aldus Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten.

9.1. In het Detailhandelbeleid staat dat de verschraving van het aanbod van dagelijks-specialisten moet worden tegengegaan door behoudend om te gaan met supermarkt-meters. In het Detailhandelbeleid wordt geconstateerd dat de supermarkten onevenwichtig zijn verspreid over Rijssen. Hoewel het primaat ligt bij situering in het centrum, kan ruimte worden geboden aan een fullservice-supermarkt in de woonwijken Veeneslagen en Opbroek. Gelet op de bestaande marktruimte moet dit bij voorkeur gaan om een verplaatsing van bestaande supermarkten. Indien dit onhaalbaar wordt geacht kan, vanwege de vitaliteit van genoemde wijken, gedacht worden aan een (beperkte) toevoeging.

9.2. In het Detailhandelbeleid staat dat een supermarkt bij voorkeur in het centrum moet worden gevestigd. Dit beleid bevat echter geen absoluut verbod voor het vestigen van supermarkten buiten het centrum. Dat de voorziene supermarkt volgens Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten buiten het centrumgebied is gelegen, betekent derhalve niet dat de raad heeft gehandeld in strijd met dat beleid. In het Detailhandelbeleid staat voorts niet dat het vestigen van supermarkten uitsluitend is toegestaan indien dit de spreiding van supermarkten bevordert. Dat in het Detailhandelbeleid staat dat behoudend moet worden omgegaan met supermarkt-meters betekent evenmin dat de raad niet kan voorzien in een nieuwe supermarkt. Dit betekent slechts dat de raad zorgvuldig moet onderzoeken of behoefte bestaat aan een nieuwe supermarkt. Zoals reeds is overwogen in 5.12 heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de supermarkt voorziet in een actuele regionale behoefte. Hetgeen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten hebben aangevoerd biedt derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het vestigen van een supermarkt ter plaatse van het plangebied in strijd komt met het Detailhandelbeleid.

Het betoog faalt.

10. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen voorts dat het toestaan van een supermarkt in strijd is met de Structuurvisie. Hiertoe voeren zij aan dat voor de ontwikkeling van het plangebied de functies sport, zorg, werken, onderwijs en uitgaan worden genoemd en niet de functie winkelen.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij heeft beoogd om het plangebied als scharnierfunctie te laten fungeren tussen het industrieterrein de Mors en het centrum. Door dit plan ontstaat een doorlopend gebied richting het centrum, aldus de raad. Tussen het industrieterrein de Mors en het centrum is een verscheidenheid aan functies gevestigd. De raad acht het daarom passend om in dit plan multifunctioneel gebruik toe te staan waarbij naast de supermarkt wonen en kantoren mogelijk worden gemaakt.

10.2. In de Structuurvisie staat dat de stationsomgeving van Rijssen als scharnierpunt tussen het centrum van Rijssen en het bedrijventerrein de Mors en als openbaar vervoersknooppunt vraagt om een geschikte invulling. Als mogelijke functies worden sport, zorg, werken, wonen, onderwijs en uitgaan genoemd.

10.3. De functies die in de Structuurvisie worden aangedragen als een geschikte invulling voor het plangebied zijn niet-limitatief opgesomd. Om die reden staat de Structuurvisie niet in de weg aan de supermarkt. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het toestaan van een supermarkt verenigbaar is met de Structuurvisie. Anders dan Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in een geschikte invulling van het gebied. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad met dit plan wil bewerkstelligen dat een betere overgang tussen het centrum van Rijssen en het bedrijventerrein de Mors wordt gerealiseerd.

Het betoog faalt.

Goede ruimtelijke ordening

11. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten betogen voorts dat de raad in zijn afweging onvoldoende heeft betrokken dat de voorziene supermarkt wordt toegestaan buiten het bestaande centrum. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten stellen dat zoveel mogelijk ingezet moet worden op concentratie van winkelvevestigingen omdat een solitair gelegen winkelvevestiging leidt tot een toename van de leegstand in het centrum.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat ter plaatse van het plangebied nu sprake is van een braakliggend perceel. De raad acht dit onwenselijk omdat dit perceel is gelegen op een centrale plek binnen Rijssen. Een combinatie van supermarkt, wonen en werken zorgt voor de gewenste multifunctionele invulling van dit gebied, aldus de raad.

11.2. In de plantoelichting staat dat de beoogde locatie een schakelpunt is tussen het station en de binnenstad van Rijssen. Om die reden komen er dagelijks veel passanten voorbij. Het stationsgebied vormt een belangrijke entree van de stad. Het is daarom belangrijk om het stationsplein om te vormen tot een karaktervolle plek met voldoende verblijfskwaliteit.

11.3. In het rapport, de second opinion en in de memo staat dat de nieuwe locatie een minder logische verbinding met het kernwinkelgebied heeft.

11.4. Niet in geschil is dat de nieuwe locatie voor de supermarkt minder goed aansluit op het bestaande centrum dan de huidige locatie aan de Watermolen 2. De raad heeft dit in zijn belangenafweging onderkend maar hecht meer waarde aan het invullen van het plangebied. Daarbij heeft de raad in redelijkheid mogen betrekken dat het plangebied, zoals ook in de Structuurvisie beschreven, een scharnierfunctie tussen het industrieterrein de Mors en het centrum dient te vervullen. Door dit plan ontstaat een doorlopend gebied richting het centrum, aldus de raad. Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten stellen weliswaar terecht dat minder combinatiebezoek met in het centrum gelegen winkels zal plaatsvinden dan in de huidige situatie, maar in 5.12 heeft de Afdeling reeds overwogen dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene supermarkt geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. De raad heeft zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

Verkeersveiligheid

12. Jumbo Supermarkten betoogt voorts dat het plan leidt tot een verkeersonveilige situatie. Jumbo Supermarkten voert hiertoe aan dat de raad ten onrechte stelt dat in het worst case scenario de oversteekbaarheid van de Boomkamp voor voetgangers matig veilig is. Hiertoe voert Jumbo Supermarkten aan dat de raad niet heeft onderzocht wat de verkeersveiligheid is op een drukke zaterdag. Voorts betoogt Jumbo Supermarkten dat de raad onvoldoende in zijn afweging heeft betrokken dat de matige verkeersveilige situatie voor voetgangers iedere week voorkomt. Voorts voert Jumbo Supermarkten aan dat ten onrechte is uitgegaan van een verlaging van de maximale verkeerssnelheid nu deze maatregel nog niet is gerealiseerd.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij de verkeerssituatie als gevolg van het plan heeft laten onderzoeken. Op de zaterdagmiddag is er een worst case moment. De oversteekbaarheid van de Boomkamp is voor voetgangers op dat specifieke moment matig. De raad vindt de situatie ter plaatse van de Boomkamp aanvaardbaar omdat dit een specifiek, beperkt moment in de week is. Daarnaast is vanaf het parkeerterrein van de Jumbo Supermarkt de Watermolen met een zebrapad over te steken waardoor de Boomkamp makkelijk te bereiken is. De raad stelt zich voorts op het standpunt dat een verlaging van de maximaal toegestane verkeerssnelheid niet noodzakelijk is voor de verkeersveiligheid.

12.2. In het rapport "Ontwikkeling stationsgebied Rijssen" van 17 maart 2014 opgesteld door adviseurs mobiliteit Goudappel Cofeng en de oplegnotitie "Beantwoording vragen verkeersonderzoek Ontwikkeling stationsgebied Rijssen" van 3 december 2014 opgesteld door adviseurs mobiliteit Goudappel Cofeng (hierna: het verkeersonderzoek) staat dat een manier om te bepalen of de verkeersintensiteiten op de wegen na gereedkomen van de ontwikkeling nog acceptabel zijn, het bepalen van de mate van oversteekbaarheid is. Dit wordt uitgedrukt in de wachttijd voor onder meer de voetganger. De wenselijke maximale verkeersintensiteit bedraagt voor een wegvak zonder voorzieningen circa 400 motorvoertuigen per uur. In tabel 2.14 is de toename van de intensiteiten als gevolg van de ontwikkeling en de totale intensiteit op het omliggende wegennet weergegeven voor een gemiddelde zaterdag. Voor de Boomkamp geldt een totale intensiteit van 606 motorvoertuigen tijdens het drukste uur op een gemiddelde zaterdag. Op de plekken waar op de Boomkamp en de Molenstalweg de voetgangers geen fysieke "hulpmiddelen" hebben is de oversteekbaarheid matig op het drukste uur op zaterdag. Ter hoogte van het kruispunt van de Boomkamp met de Watermolen zijn middengeleiders met op twee plekken een zebrapad gesitueerd, de oversteekbaarheid voor de voetgangers is hier goed. Gedurende de werkdagen is de oversteekbaarheid goed. Het is daarom niet wenselijk fysieke maatregelen te treffen. In het verkeersonderzoek staat voorts dat op de wegen in de omgeving van het plangebied een snelheid van 30 km/h is toegestaan, uitgezonderd de Boomkamp waar 50 km/h is toegestaan.

12.3. In het verkeersonderzoek is er van uitgegaan dat op de Boomkamp een snelheid van 50 km/h is toegestaan. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

In het onderzoek moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De raad heeft toegelicht dat extreem drukke en rustige zaterdagen in het onderzoek zijn verdisconteerd doordat is uitgegaan van een gemiddelde zaterdag. De raad heeft toegelicht dat uitgaan van een extreem drukke zaterdagmiddag een vertekend beeld geeft omdat die dagen slechts enkele keren per jaar voorkomen. Dat deze dagen niet apart zijn onderzocht geeft geen aanleiding voor het oordeel dat niet is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. De raad mocht zich derhalve baseren op het verkeersonderzoek.

In het verkeersonderzoek staat dat de oversteekbaarheid slechts op beperkte momenten gedurende de week matig is en de rest van de week goed. Ook is er een alternatieve oversteekplek op geringe afstand. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gevolgen van het plan voor de verkeersafwikkeling op de Boomkamp aanvaardbaar zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

13. In hetgeen Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening Overijssel 2009. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen ervan geheel in stand blijven.

Proceskosten

14. De raad dient ten aanzien van Gyllentorget II en Jumbo Supermarkten op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij zijn de zaken in beroep aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Rijssen-Holten van 5 februari 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "KernRijssen, herontwikkeling Stationsomgeving";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rijssen-Holten tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gyllentorget II B.V en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Jumbo Supermarkten B.V in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proeskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rijssen-Holten aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Gyllentorget II B.V het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt;

gelast dat de raad van de gemeente Rijssen-Holten aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Jumbo Supermarkten B.V het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. [REDACTED] voorzitter, en mr. [REDACTED] en mr. [REDACTED], leden, in tegenwoordigheid van mr. [REDACTED], griffier.

w.g. [REDACTED] wg. [REDACTED]
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 december 2015

523-812.