BügelHajema
Ruimte voor de leefomgeving

Memo

Opdrachtgever:	Poiesz vastgoed bv	Projectnummer:	P003109

Datum: 16 oktober 2024

Auteur: Jan-Ale van der Ploeg

Onderwerp: Reparatie bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' d.m.v. bestuurlijke lus i.v.m. uitspraak ABRvS

Inhoudsopgave

1 Inleiding 2
2 Herstelpunten 4
2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking (overweging 6) 4
2.1.1 Tekst in vastgesteld bestemmingsplan d.d. 01-11-2021 4
2.1.2 Betoog en rechtsoverwegingen 5
2.1.3 Oplossingsrichting 6
2.1.4 Tekstvoorstellen herziene vaststelling bestemmingsplan d.d. 10-12-2024 6
2.2 Verordening Romte Fryslân 2014 (overweging 7) 23
2.2.1 Tekst in vastgesteld bestemmingsplan d.d. 01-11-2021 23
2.2.2 Betoog en rechtsoverweging 25
2.2.3 Toelichting op de verordening m.b.t. het onderdeel detailhandel 26
2.2.4 Oplossingsrichting 27
2.2.5 Tekstvoorstellen herziene vaststelling bestemmingsplan d.d. 10-12-2024 27
3 Conclusie 30

BügelHajema, Adviseurs voor leefomgeving en omgevingsrecht BNSP
Balthasar Bekkerwei 76, 8914 BE Leeuwarden **T** 058 215 25 15
E info@bugelhajema.nl **W** www.bugelhajema.nl
Vestigingen te Assen, Leeuwarden en Amersfoort

1 Inleiding

Bij besluit van 1 november 2021 heeft de raad van de gemeente Dantumadiel het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' vastgesteld. Hiertegen is beroep ingesteld. Na behandeling daarvan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) bij tussenuitspraak (202201293/1/R3) van 21 augustus is herstel/reparatie van enkele onderdelen van de onderbouwing (op grond van artikel 8:51d van de Awb) op het planvoornemen aan de gemeenteraad opgedragen, waarbij een termijn van 20 weken na uitspraak is gesteld. Dit vanwege de constatering dat de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld in strijd met art. 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening Romte Fryslân 2014 [die vervolgens in de uitspraak verder consequent is aangehaald als 'Omgevingsverordening'].

Met betrekking tot het aanhalen van provinciaal verordenend voorgeschreven regels voor het bestemmingsplan moet er rekenschap van worden genomen dat bij vaststelling van het bestemmingsplan sprake was van de zogenoemde 'Verordening Romte Fryslân 2014', geconsolideerde versie 2018, en dat dit nog steeds het toetsingskader vormt voor verdere behandeling van het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' omdat het nog om de afwikkeling van een procedure op basis van de vroegere Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018, min of meer beleidsneutraal overgegaan in de zogeheten Omgevingsverordening Fryslân 2022.

Op het thema 'Detailhandel' bestaan verschillen in deze overgang, te weten:

Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018:

4.4 Detailhandel

4.4.1

1. Onverminderd de mogelijkheden voor ondergeschikte detailhandel op grond van de artikelen 1.2.1, 1.3.1 en 6.2.1, kan in een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied direct daarop aansluitend slechts worden toegestaan indien sprake is van perifere detailhandel.
2. In dat geval is in de plantoelichting gemotiveerd dat:
   a. de detailhandel geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied,
   b. de detailhandel wat betreft schaal en functionele en ruimtelijke kwaliteit aansluit bij aard en schaal van de kern, en
   c. vestiging in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is, voor zover sprake is van detailhandel in fietsen, autoaccessoires en supermarkten.

Omgevingsverordening Fryslân 2022:

Artikel 2.11 Detailhandel

1. Onverminderd de mogelijkheden voor detailhandel op grond van de artikelen 2.22, 2.24 en 2.25, kan in een omgevingsplan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied direct daarop aansluitend alleen worden toegestaan wanneer sprake is van:
   a. een solitaire kleinschalige winkelvestiging in een woonbuurt of gemengde buurt;
   b. een buurtwinkelcentrum;
   c. perifere detailhandel.
2. In een omgevingsplan waarin een buurtwinkelcentrum of perifere detailhandel wordt toegestaan als bedoeld in het eerste lid, wordt onderbouwd dat:
   a. de detailhandel geen afbreuk doet aan de winkelfunctie van het kernwinkelgebied, en
   b. de detailhandel aansluit bij aard en schaal van de kern, en
   c. vestiging in het kernwinkelgebied of het gebied direct daarop aansluitend redelijkerwijs niet mogelijk is.

De vroegere verordening is van kracht op het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen', niet de nieuwe.

Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil met appellant heeft de ABRvS de raad van de gemeente Dantumadiel opgedragen om de onder rechtsoverweging 6.10 en 7.1 omschreven gebreken in de tussenuitspraak te herstellen en daarbij ook rekening te houden met wat in rechtsoverweging 6.11 is overwogen. Dat kan door alsnog af te wegen en te motiveren waarom niet binnen stedelijk gebied en in het kernwinkelgebied of de centrumrand in de behoefte aan een supermarkt kan worden voorzien. Daarbij dient de raad de ABRvS en andere partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Dit laatste betekent dat een herzien/gerepareerd bestemmingsplan moet worden opgesteld dat voorziet in het herstel van de bij tussenuitspraak van de ABRvS geconstateerde omissies. Dit nieuwe ruimtelijke plan zal opnieuw moeten worden vastgesteld.

2 Herstelpunten

De herstelpunten uit de tussenuitspraak die moeten worden betrokken, betreffen de volgende twee inhoudelijke thema's:

- Ladder voor duurzame verstedelijking (overweging 6)
- Verordening Romte Fryslân 2014 (overweging 7)

Op beide onderdelen is in hiernavolgende afzonderlijk ingegaan, en hoe dat uiteindelijk in het opnieuw vast te stellen bestemmingsplan nader kan worden onderbouwd.

2.1 Ladder voor duurzame verstedelijking (overweging 6)

2.1.1 Tekst in vastgesteld bestemmingsplan d.d. 01-11-2021

Navolgende tekst stond ten aanzien van de Ladder voor duurzame verstedelijking in de bestemmingsplantoelichting.

§3.1.3 Ladder voor duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. Per 1 oktober 2012 is deze ladder als motiveringseis in artikel 3.1.6, tweede en derde lid van het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen. De Ladder is als instrument waarmee vraag en aanbod van stedelijke functies goed op elkaar afgestemd worden. Per 1 juli 2017 is de ladder aangepast en luidt als volgt:

'De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien, bevat de toelichting een motivering daarvan en een beschrijving van de mogelijkheid om in die behoefte te voorzien op de gekozen locatie buiten het bestaand stedelijk gebied'.

Onderzocht moet worden of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Herstructurering en verbetering van bestaande terreinen dan wel transformatie van bestaande gebouwen heeft de voorkeur boven het ontwikkelen van nieuwe terreinen en gebouwen.

Als nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt genoemd: *'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.'* De eerste afweging in de toetsing is het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hiervoor kan worden gekeken naar jurisprudentie. Hieruit blijkt dat niet iedere ontwikkeling als een nieuwe stedelijke ontwikkeling valt te kwalificeren. Of sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de omgeving en de bestemde situatie in het geldende bestemmingsplan (juridisch-planologisch ruimtebeslag).

Beoordeeld moet worden of sprake is van een nieuw beslag op de ruimte. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.

Voor stedelijke ontwikkelingen zijn geen harde ondergrenzen opgenomen. Of in beginsel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan gekeken worden naar jurisprudentie. Voor een winkelfunctie ligt de ondergrens 'in principe' bij een bruto-vloeroppervlakte van minder dan 500 m^2.

TOETSING
De bestaande bebouwing van de supermarkt beslaat momenteel een oppervlakte van circa 995 m^2 bvo. De nieuwe bebouwing van de supermarkt op deze kavels beslaat circa 1.450 m^2 bvo. De toename van de bebouwing vanwege het planvoornemen is dan ook circa 455 m^2. Op de gronden van het projectgebied zijn twee bestemmingsplannen van kracht. Binnen het ene bestemmingsplan is het bouwen en gebruiken van de gronden ten behoeve van een supermarkt toegestaan. Binnen het andere bestemmingsplan is slechts agrarisch grondgebruik zonder bebouwing toegestaan. Voorliggend bestemmingsplan maakt meer bebouwing mogelijk dan op dit moment planologisch is toegestaan. De toename aan bebouwing blijft echter onder de ondergrens voor een stedelijke ontwikkeling. Met het planvoornemen is dan ook geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Nadere motivatie is dan ook niet noodzakelijk.

BEHOEFTE
Met de nieuwe supermarkt is geen sprake van een toevoeging van de detailhandelsfunctie in het gebied maar van een verplaatsing. Het winkelaanbod blijft hetzelfde. Daarnaast blijft ook het klantenbestand van de nieuwe supermarkt hetzelfde als het klantenbestand van de huidige supermarkt. Initiatiefnemers verwachten niet zo zeer een groter klantenbestand van de supermarkt maar juist een hogere gemiddelde besteding vanwege een groter en veelzijdiger aanbod van producten. De verplaatsing heeft dan ook geen gevolgen voor het klantenbestand van de op korte afstand gevestigde andere detailhandelsfuncties. De nieuwbouw van de supermarkt leidt ook niet tot eventuele winkelleegstand van omliggende winkelpanden vanwege een te groot aanbod aan detailhandelsfuncties of tot een onaanvaardbare situatie in de betrokken (detailhandels)regio.

Het voornemen voldoet aan de Ladder voor Duurzame verstedelijking.

2.1.2 Betoog en rechtsoverwegingen

[Appellant] betoogt dat de raad de ontwikkeling waarin het plan voorziet ten onrechte niet heeft getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro[1]. Het plan voorziet volgens [appellant] in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat deze toets volgens hem niet achterwege had mogen worden gelaten.

[1] Artikel 3.1.6, lid 2 van het Bro: De toelichting van een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Rechtsoverweging 6.10:

Omdat het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, moet de toelichting bij het plan een beschrijving van de behoefte aan de ontwikkeling bevatten en, omdat het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Hoewel de raad de ladder voor duurzame verstedelijking niet heeft doorlopen, bevat de toelichting wel een beschrijving van de behoefte aan de supermarkt die het plan mogelijk maakt. De toelichting bevat echter geen motivering waarom niet binnen stedelijk gebied in deze behoefte kan worden voorzien. Daarom betoogt [appellant] terecht dat het plan is vastgesteld in strijd met art. 3.16, tweede lid, van het Bro. → Het betoog slaagt.

Rechtsoverweging 6.11:

Naar aanleiding van de beroepsgrond van [appellant] over art. 3.1.6, tweede lid, van het Bro, is op de zitting ook gesproken over de mogelijkheid om de supermarkt te herbouwen op de oude locatie en het parkeren te laten plaatsvinden op de agrarische gronden waar in het voorliggende plan de bouw van de supermarkt is voorzien. Daarmee zou ook het beeld van de bebouwing aan de weg minder worden doorbroken. Hoewel ook in dat geval sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die moet worden getoetst aan art. 3.1.6, tweede lid van het Bro, is op de zitting gebleken dat dit een planologische invulling is die door [appellant] als minder bezwaarlijk zou kunnen worden ervaren. De raad heeft op de zitting niet goed kunnen toelichten waarom deze door [appellant] genoemde mogelijkheid niet mogelijk is. Voor zover de raad heeft willen aangeven dat de auto's een parkeerterrein op de agrarische gronden niet zouden kunnen bereiken of dat dit verkeersonveilig zou zijn, volgt dat niet logisch uit zijn toelichting ter zitting.

2.1.3 Oplossingsrichting

Paragraaf 3.1.3 (Ladder voor duurzame verstedelijking) in de bestemmingsplantoelichting dient te worden herschreven en aangevuld met de door ABRvS geconstateerde gebreken ten aanzien van de onderbouwing van het planvoornemen. Daarbij is het ook handig om de passage in het rijksbeleid met betrekking tot de opgenomen Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012 te vervangen door de op 11 september 2020 vastgestelde Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die nu beleidsmatig mee de basis voor toetsing aan de Ladder voor duurzame verstelijking vormt.

2.1.4 Tekstvoorstellen herziene vaststelling bestemmingsplan d.d. 10-12-2024

~~**§3.1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)**~~

~~Op 13-03-2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van kracht geworden. Hierin is de visie van het Rijk op de ruimtelijke en mobiliteitsopgaven voor Nederland richting 2040 aangegeven. Dit betreft een integraal kader voor bestaand en nieuw rijksbeleid met ruimtelijke consequenties. In de SVIR is gekozen voor een selectieve inzet van het rijksbeleid waarbij 13 nationale belangen aan de orde zijn die in de SVIR verder gebiedsgericht zijn uitgewerkt in concrete opgaven voor de diverse onderscheiden regio's. Buiten deze nationale belangen hebben decentrale overheden meer beleidsvrijheid op het terrein van de ruimtelijke ordening gekregen; het Kabinet is van mening dat provincies en~~

~~gemeenten beter op de hoogte zijn van de actuele situatie in de regio en de vraag van bewoners, bedrijven en organisaties en daardoor beter kunnen afwegen welke (ruimtelijke) ingrepen in een gebied nodig zijn.~~

§3.1.1 Nationale Omgevingsvisie (2020)

Nederland staat voor grote uitdagingen die van invloed zijn op onze fysieke leefomgeving. Complexe opgaven zoals verstedelijking, verduurzaming en klimaatadaptatie zijn nauw met elkaar verweven. Veranderende en groeiende steden, de overgang naar een duurzame en circulaire economie en het aanpassen aan de gevolgen van de klimaatverandering vormen slechts een deel van de opgave. Dit biedt kansen, maar vraagt wel om zorgvuldige keuzes. Want de ruimte, zowel boven- als ondergronds, is een schaars goed.

Het combineren van alle opgaven vraagt een nieuwe, integrale manier van werken waarmee keuzes voor onze leefomgeving sneller en beter gemaakt kunnen worden. Dit is nodig om doelen te halen en is zaak van overheid én samenleving. Niet van bovenaf opgelegd, maar in goede samenwerking tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en burgers, die leidt tot een duurzaam perspectief voor de leefomgeving. De NOVI biedt een kader, geeft richting en maakt keuzes waar dat kan. Tegelijkertijd is er ruimte voor regionaal maatwerk en gebiedsgerichte uitwerking. Omdat de verantwoordelijkheid voor het omgevingsbeleid voor een groot deel bij provincies, gemeenten en waterschappen ligt, kunnen inhoudelijke keuzes in veel gevallen het beste regionaal worden gemaakt.

De NOVI is vastgesteld voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Uitgangspunt in de nieuwe aanpak van de NOVI is dat ingrepen in de leefomgeving niet los van elkaar plaatsvinden, maar in samenhang. Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de NOVI de langetermijnvisie in beeld. Op nationale belangen wil het Rijk sturen en richting geven, die samenkomen in vier prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
2. De economie van Nederland verduurzamen en ons groeipotentieel behouden
3. Onze steden en regio's sterker en leefbaarder maken
4. Het landelijk gebied toekomstbestendig ontwikkelen

De druk op de fysieke leefomgeving in Nederland is zo groot, dat belangen soms botsen. Het streven is combinaties te maken en win-winsituaties te creëren, maar dit is niet altijd mogelijk. Soms zijn er scherpe keuzes nodig en moeten belangen worden afgewogen. Hiertoe gebruikt de NOVI drie afwegingsprincipes:

1. *Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies*: In het verleden is scheiding van functies vaak te rigide gehanteerd. Met de NOVI wordt gezocht naar maximale combinatiemogelijkheden tussen functies, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van de ruimte.
2. *Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal*: Het verschilt van gebied tot gebied wat de optimale balans is tussen bescherming en ontwikkeling en tussen concurrentiekracht en leefbaarheid. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere.

3. *Afwentelen wordt voorkomen*: Het is van belang dat de leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie van inwoners, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties.

De NOVI vindt haar doorwerking in het regionale en lokale beleid waaraan uiteindelijk plannen zullen worden getoetst.

§3.1.3 Ladder voor duurzame verstedelijking

ALGEMEEN

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), de voorloper van de NOVI, is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' geïntroduceerd. Bij besluit van 28 augustus 2012 is de ladder als procesvereiste toegevoegd aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro, artikel 3.1.6, lid 2) en vervolgens op 1 oktober 2012 in werking getreden. De ladder is een instrument bedoeld om zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

Per 1 juli 2017 is het Bro gewijzigd, waarbij een nieuwe laddersystematiek is geïntroduceerd, en waarbij de herziene wettekst art. 3.1.6, lid 2 als volgt is komen te luiden: *"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."*

De Ladder voor duurzame verstedelijking staat als instrument niet op zichzelf, maar geeft mede vorm aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu voor een goede ruimtelijke ordening. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister er voor zorgt dat decentrale overheden over de juiste instrumenten kunnen beschikken voor een zorgvuldige benutting van de ruimte. Hieronder wordt begrepen het voorkomen van overprogrammering, het faciliteren van groei, het anticiperen op stagnatie en het leefbaar houden van krimpregio's.

Doel van de ladder is dus een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Hierbij geldt een motiveringsvereiste voor het bevoegd gezag als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt, zoals woningbouwplannen maar ook plannen betreffende 'overige functies' ten aanzien van bijvoorbeeld winkels, kantoren, (bedrijven)terreinen en recreatie & toerisme. Bepalend voor de noodzaak voor het uitvoeren van een laddertoets is in eerste instantie de vraag of een ontwikkeling een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' betreft, en daaropvolgend voor de uitgebreidheid van de laddertoets de vraag of de nieuwe stedelijke ontwikkeling plaatsvindt binnen of buiten het zogeheten 'bestaand stedelijk gebied'.

Om een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het dan ook noodzakelijk inzicht te hebben in de begrippen 'bestaand stedelijk gebied' en 'stedelijke ontwikkeling'. Deze zijn in artikel 1.1.1 van het Bro onder lid h respectievelijk lid i opgenomen, te weten:

- 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".*
- Stedelijke ontwikkeling: *"ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen".*

De Ladder is onder andere van toepassing op ontwikkelingen die worden aangemerkt als nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij het bepalen óf en hoe de Ladder moet worden toegepast, zijn de volgende aspecten van belang:

1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?
2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?
3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?
4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?
5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Aan de hand van deze vragenlijst kan de laddertoets voor de supermarktontwikkeling aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen worden doorlopen. Onderzocht moet worden of er wel behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Herstructurering en verbetering van bestaande terreinen dan wel transformatie van bestaande gebouwen heeft de voorkeur boven het ontwikkelen van nieuwe terreinen en gebouwen.

TOETSING

Ad. 1. Is er sprake van een stedelijke ontwikkeling?

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang van een stedelijke ontwikkeling vastgelegd. Of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling wordt dan ook bepaald door de aard en omvang van de ontwikkeling, in relatie tot de omgeving, en hoe de jurisprudentie hieromtrent is. Zo geldt voor woonfuncties op basis van jurisprudentie dat een woningbouwplan met meer dan 11 woningen bijvoorbeeld wordt gezien als stedelijke ontwikkeling die Ladderplichtig is.

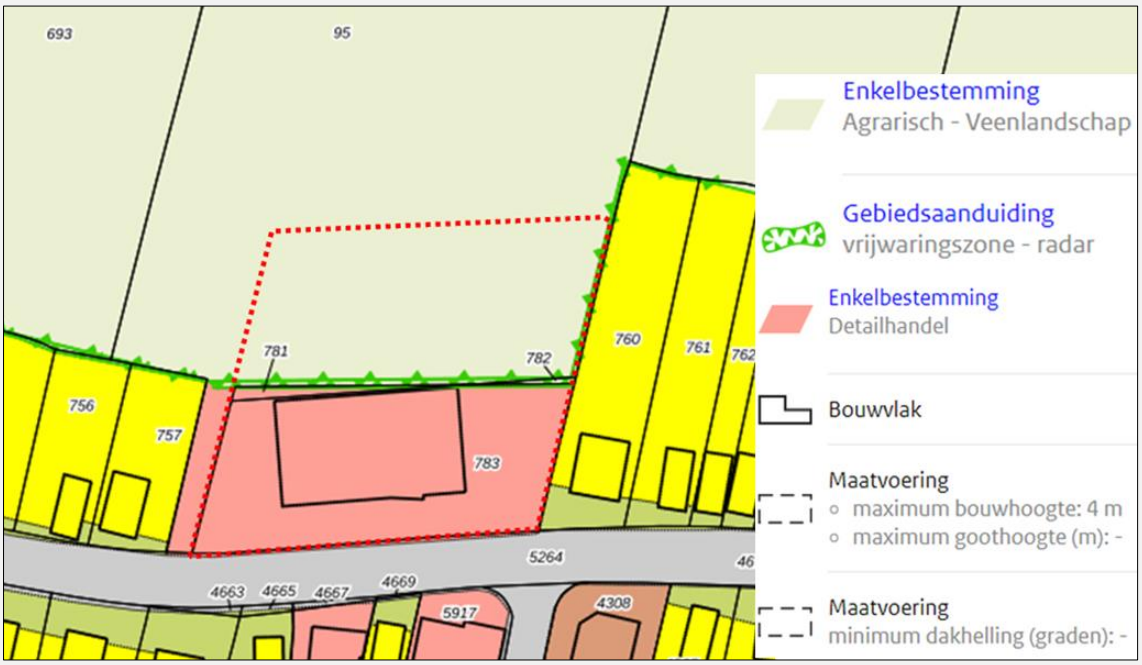
Voorliggend planvoornemen betreft een supermarktontwikkeling en daarmee een ontwikkeling in de categorie 'detailhandel'. Uit rechtspraak (ABRvS 28 juni 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1724) blijkt dat niet iedere ontwikkeling van detailhandel ook als stedelijke ontwikkeling valt te kwalificeren. Zo is geoordeeld dat een stedelijke voorziening in de vorm van een gebouw met een bruto vloeroppervlakte (bvo) kleiner dan 500 m^2 niet als stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Wanneer een ruimtelijk plan voorziet in een terrein met een ruimtebeslag van meer dan 500 m^2 of in een gebouw met een bvo groter dan 500 m^2 wordt deze ontwikkeling in beginsel wel als stedelijke ontwikkeling gezien.

De nieuwe supermarkt heeft een oppervlakte van circa 1.450 m^2 bvo en is groter dan de eerdere supermarkt met een oppervlakte van circa 995 m^2 bvo. De toename aan bebouwing betreft circa 455 m^2. Daarnaast is sprake van een herinrichting en verplaatsing van het bijbehorende parkeerterrein en vergroting daarvan in verband met een grotere verkeersaantrekkende werking van de supermarkt en

samenhangende parkeerbehoefte (18 extra parkeerplaatsen om te voldoen aan kencijfers van CROW-publicatie 318 uit 2018 vanwege de grotere omvang in winkelvloeroppervlakte – wvo - van de supermarkt[2]). Gelet op het nieuwe ruimtebeslag met het nieuwbouwplan moet worden gesproken van een stedelijke ontwikkeling, gelet op jurisprudentie. Immers het planvoornemen leidt tot zowel een nieuw gebouw als wel een nieuw terrein voor een stedelijke functie groter dan 500 m^2. Hierom dient dan ook een nadere beschrijving/toetsing van de behoefte aan het plan plaats te vinden door middel van het doorlopen van de ladder. Voor een goede afweging dient dan ook de volgende, tweede trede van de ladder te worden beoordeeld.

Ad. 2. Is de stedelijke ontwikkeling nieuw?

De Laddertoets geldt alleen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Beoordeeld moet worden of sprake is van een nieuw beslag op de ruimte. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan dat er op grond van het voorheen geldende juridisch-planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd. Hiervoor is de bestemde situatie van de bij de planlocatie betrokken gronden beoordeeld.



Figuur. Weergave van de geldende ruimtelijke plannen met inbestemde situatie op de planlocatie, betreffende 'de 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel' aan de noordzijde en 'De Westereen – Kom' aan de zuidzijde (bron: ruimtelijkeplannen.nl)

[2] Op 22 juli 2024 is CROW-publicatie 744 'Parkeerkencijfers – basis voor parkeernormering' gepubliceerd. Deze nieuwe publicatie vervangt de verouderde CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren'. In de nieuwe publicatie zijn o.a. de kencijfers voor parkeren en voor de verkeersgeneratie waar nodig geactualiseerd. Voor de 'Hoofdgroep winkelen en boodschappen' op het onderdeel 'Fullservicesupermarkt', waar met het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' sprake van is, zijn geen aanpassingen doorgevoerd. Hier hoeft de bestemmingsplantoelichting en planuitvoering dan ook niet op aangepast te worden.

Het bestemmingsplan 'De Westereen – Kom' (als vastgesteld op 2 juli 2013) biedt de mogelijkheid (binnen het aangeduide "bouwvlak") voor het bouwen van circa 1.200 m^2 aan gebouwen ten behoeve van de detailhandelsfunctie (waar een supermarkt onder wordt begrepen). De 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel', als vastgesteld op 4 juli 2016, is op de noordzijde van de planlocatie van toepassing. Dit bestemmingsplan biedt geen mogelijkheden voor de realisatie van (agrarische) bebouwing.

In het nieuwe bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' is een nieuw bouwvlak voor realisatie van een nieuwe supermarkt opgenomen van circa 1.700 m^2. Dit bouwvlak is in zijn geheel opgenomen ter plaatse van de bestemming 'Agrarisch – Veenlandschap' in de 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel'. Ter plaatse van het aangeduide bouwvlak in het bestemmingsplan 'De Westereen – Kom' is sprake van realisatie van het uitgebreide en herzien ingerichte parkeerterrein. Per saldo geldt voor de gehele planlocatie een juridisch-planologisch ruimtebeslag van supermarktbebouwing van 1.200 m^2 naar 1.700 m^2, waarmee dus 500 m^2 aan extra bebouwingsmogelijkheden voor de gehele planlocatie ontstaan, met dien verstande dat 1.700 m^2 aan supermarktbebouwing in zijn geheel buiten bestaand stedelijk gebied wordt geplaatst. Het bijbehorende parkeren wordt ook als stedelijke voorziening aangemerkt, maar landt wel ter plaatse van de gronden aan de Foarstrjitte die al wel als bestaand stedelijk gebied worden aangemerkt.

De locatie ligt voor de helft in landelijk gebied en voor de helft in bestaand stedelijk gebied. Alles bij elkaar genomen betekent voorgaande dat sprake is van een ontwikkeling die als 'nieuw' moet worden gezien, zeker voor wat betreft de voor agrarisch bestemde gronden in de 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel'. Een oppervlakte van ruim 3.100 m^2 met de huidige agrarische bestemming in het buitengebied wordt ten gevolge van het planvoornemen omgezet naar de detailhandelsbestemming, en bij het stedelijk gebied van De Westereen betrokken. Binnen de kaders van het Bro wordt de realisatie van de nieuwe supermarkt aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen dan ook als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' aangemerkt. Dit betekent dat de laddertoets verder doorlopen moet worden. Daarom moet naast het aantonen van de behoefte ook worden gemotiveerd of er geen binnenstedelijke alternatieven in reeds 'bestaand stedelijk gebied' voor de supermarktontwikkeling bestaan.

Ad. 3. Wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied?

Wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de behoefte aan die ontwikkeling worden gemotiveerd. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling. De aard en omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen. Het ruimtelijke verzorgingsgebied van de zogeheten overige functies is meestal de gemeente of een groter gebied, maar dient van geval tot geval nader te worden bekeken en kan sterk verschillen per functie.

De Ladder verplicht ook niet in alle gevallen tot een regionale afstemming. Op basis van de aard en de omvang van het plan moet bepaald worden of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die in principe geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke

afstemming niet nodig. Dit mag in beginsel ook van toepassing worden geacht op voorliggend planvoornemen. Immers, supermarkten zijn veelvoorkomende voorzieningen in kernen en bedienen hoofdzakelijk een lokale markt; in dit geval het dorp De Westereen met directe omgeving. De verzorgingsfunctie van de supermarkt richt zich primair op De Westereen en de nabijgelegen kleinere kernen, alsook de meer verspreide bebouwing in het buitengebied. Het verzorgingsgebied is dus het dorp zelf en de rand eromheen, die deels ook in buurgemeenten Achtkarspelen en Noardeast-Fryslân ligt, en een dergelijke supermarktvoorziening ontberen, zoals De Falom, Broeksterwâld, Sweagerbosk en Twijzelerheide. Er is hiermee geen sprake van regionale belangen en een daarom regionaal af te stemmen ontwikkeling. Hoewel de ligging van de supermarkt aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen verder bijzonder gunstig is te noemen in relatie tot de bereikbaarheid vanaf de Sintrale As (en de daar aan gelegen kernen zoals Broeksterwâld, De Falom en Feanwâlden) is het ruimtelijk verzorgingsgebied beperkt. Zodoende kan de gemeente zelf als bevoegd gezag de beslissing voor medewerking en toestemming aan de supermarktontwikkeling kan nemen.

Ad. 4. Is er behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling?

De behoefte aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling, dient dus te worden beschreven. Daarbij is het niet relevant of het plangebied binnen of buiten bestaand stedelijk gebied ligt. Kortgezegd is de 'behoefte' het saldo van de aantoonbare vraag naar de voorgenomen ontwikkeling (in de komende 10 jaar, zijnde de gebruikelijke looptijd van een bestemmingsplan die een ruimtelijk voornemen doorgaans mogelijk maakt) vermindert met het aanbod in overige planologische besluiten, ook als dit aanbod feitelijk nog niet is gerealiseerd. Dit betekent dat vaak gemotiveerd dient te worden dat rekening is gehouden met (de effecten op) leegstand. Daarbij moet inzichtelijk worden gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben en het ook niet tot een onaanvaardbare situatie (leegstandseffecten) leidt uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

Voor woningbouwplannen is een en ander tamelijk eenvoudiger na te gaan dan voor 'overige functies', omdat het bij overige functies vaak om meer specifieke activiteiten gaat waarbij de meeste situaties en onderbouwingen uniek zijn, zo ook met betrekking tot voorliggend planvoornemen. Bovendien is er meestal maar weinig beleid voor handen dat bruikbaar is voor de Laddermotivering. Zo was een actuele gemeentelijke detailhandelsvisie bij vaststelling van het bestemmingsplan ‘Foarstrjitte 49, De Westereen’ in 2021 niet voor handen om als toetsingskader voor het initiatief tot uitbreiding van de supermarkt te gebruiken.

De initiatiefnemende partij (de betrokken supermarktketen) beschikt over een groot aantal supermarkten in Noord-Nederland (momenteel 80). Daarvan zijn vele inmiddels omgebouwd naar de nieuwe winkelformule, dan wel nieuw daarop gerealiseerd. Het planvoornemen ziet op het toepassen van de nieuwe winkelformule van de supermarktketen op de bestaande supermarkt aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen. Deze winkelformule betekent meer ruimte in de winkel, een verbeterd assortiment en meer plek voor inspiratie, met als doel het winkelen zo leuk, makkelijk en voordelig mogelijk voor het klantenbestand te maken. Hieraan is behoefte, want de supermarktbebouwing is gedateerd en voldoet niet meer aan de hedendaagse eisen en wensen. De supermarkt is sinds 1981 als zodanig ter plaatse

al in bedrijf en het verouderde pand (bouwjaar 1960) en inrichting past niet meer bij de visie en bedrijfsfilosofie van de supermarktketen. Investeren in nieuwbouw is nodig om klanten te kunnen blijven binden voor een gezonde, duurzame en toekomstgerichte bedrijfsvoering ter plaatse. Daarmee bestaat markttechnisch voldoende behoefte aan een verbeterde en vergrote supermarkt. Met de nieuwe supermarkt is verder geen sprake van een toevoeging van een geheel nieuwe detailhandelsfunctie in het gebied maar enkel van een lichte vergroting van een reeds bestaande supermarktfunctie. Het winkelaanbod (aantal winkels) in de kern blijft hetzelfde.

Ad. 5. Ligt de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Omdat de 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel' aan de noordzijde van de planlocatie van agrarisch grondgebruik uitgaat, kan daaruit worden afgeleid dat voor die gronden geen sprake is van bestaand stedelijk gebied. Visueel is dit duidelijk gemaakt in het kaartbeeld van de Provinsje Fryslân betreffende 'Kaart 1 – Begrenzing bestaand bebouwd gebied' behorende bij de Verordening Romte Fryslân 2014, als getoond in navolgende figuur, en waarbij de intekening van de gebieden gebaseerd is op het begrip 'bestaand stedelijk gebied'. Het voorgenomen plan voor detailhandel leidt er wel toe dat een deel van het landelijk gebied onderdeel van het bestaand stedelijk gebied gaat uitmaken.

Figuur. Het als zodanig aangewezen 'bestaand stedelijk gebied' (in rood) en het 'landelijk gebied' in de Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018 (bron: ruimtelijkeplannen.nl)

Volgens het principe van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' gaat de voorkeur uit naar inbreiding binnen bestaand stedelijk gebied in plaats van uitbreiding. Aangezien de voorgenomen stedelijke

ontwikkeling deels buiten bestaand stedelijk gebied ligt, moet dan ook voldoende worden gemotiveerd waarom dan niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

Allereerst speelt lokaal de beschikbaarheid en geschiktheid van andere locaties binnen bestaand stedelijk gebied een belangrijke rol. Daarbij moet redelijkerwijs ook worden geconstateerd dat de beschikbaarheid van gronden tegenwoordig en ook de geschiktheid daarvan voor een ontwikkeling, en niet in de laatste plaats de mogelijkheden voor een sluitende exploitatie en daarmee een economisch uitvoerbaar en haalbaar plan, niet alleen in de Randstad maar ook in de meer perifere delen van het land onder druk staat.

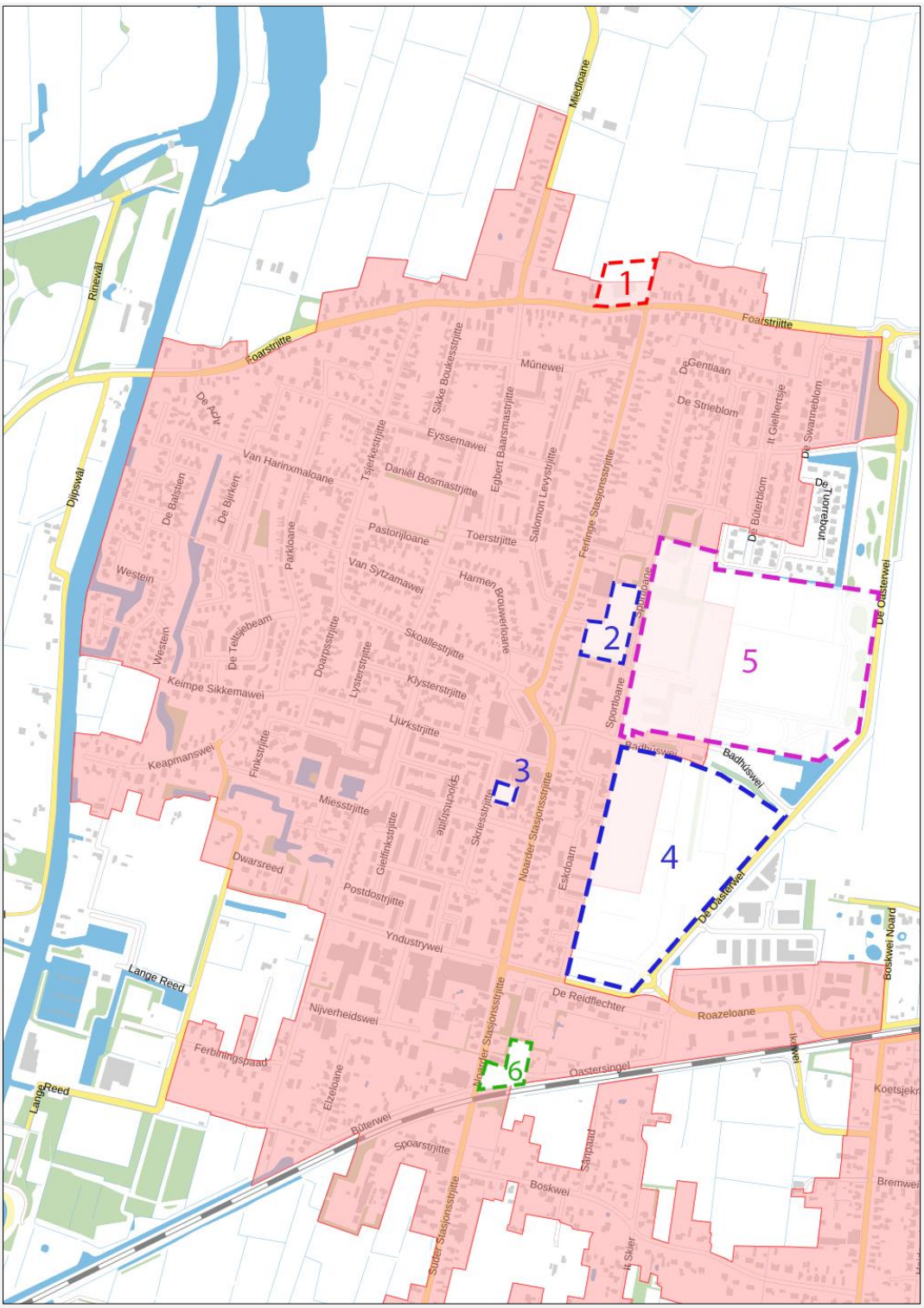
Om de beschikbaarheid en geschiktheid van de locaties binnen het bestaand stedelijk gebied van De Westereen te beoordelen, is in het hiernavolgende inzicht gegeven in een aantal 'open' ruimten die als alternatief zouden kunnen dienen voor de supermarktlocatie aan de Foarstrjitte 49. Hiervoor is het bestaand stedelijk gebied conform de Verordening Romte Fryslân 2014 als uitgangspunt genomen.

Aangezien in de Omgevingsverordening Fryslân, die in werking trad op 1 januari 2024, het bestaand stedelijk gebied aan de oostzijde van De Westereen enigszins is uitgebreid, zijn voor de volledigheid óók de locaties De Wiken (4) en het sportterrein De Westereen (5) in het overzicht meegenomen. Voor het overige zijn binnen het bestaand stedelijk gebied van De Westereen geen open ruimten aanwezig alwaar een detailhandelsvestiging toegevoegd kan worden. Ook zijn er voor het overige geen vrijgekomen winkel-/ bedrijfslocaties in het dorp beschikbaar. Daarnaast is er binnen het bestaand stedelijk gebied op beperkte schaal sprake van openbare groenvoorzieningen. In het kader van een goed woon- en leefklimaat in de kern voor de dorpsbewoners is het niet reëel om het stedelijk gebied verder te verdichten ten koste van openbare groenvoorzieningen.

LOCATIEAFWEGING

Voor de volgende locaties kan de afweging worden gemaakt ten aanzien van de inbreidingsmogelijkheden als aangegeven op de kaart met corresponderende nummering:

1. *Huidige locatie supermarkt (Plangebied bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen')*
2. *Locatie voormalig zwembad De Frosk en parkeerterrein (Sportloane De Westereen)*
3. *Locatie voormalige bibliotheek (Skriesstrjitte 7, De Westereen)*
4. *Locatie De Wiken, De Westereen*
5. *Locatie sportterrein De Westereen*
6. *Locatie Noarder Stasjonsstrjitte 81, De Westereen*



Figuur. Inbreidingsmogelijkheden in kern De Westereen versus de planlocatie aan Foarstrjitte 49

Ad. 1. Huidige locatie supermarkt (Plangebied bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen')

Dit is de locatie van het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen'. Deze locatie ligt deels in het bestaand stedelijk gebied volgens de Verordening Romte Fryslân 2014 en deels daarbuiten. Op deze locatie is het wenselijke programma (winkelbebouwing, parkeervoorzieningen, paden en wegen en een

groene inpassing) ter grootte van circa 6.000 m² te realiseren door de bestaande vestigingslocatie in noordelijke richting uit te breiden.

Ad. 2. Locatie voormalig zwembad De Frosk en parkeerterrein (Sportloane De Westereen)

Op deze locatie was een overdekt zwembad gevestigd. Deze locatie is vrijgekomen nadat zwembad De Frosk in 2016 failliet werd verklaard. De bebouwing van het voormalige zwembad is in 2020 gesloopt. De locatie is in eigendom van de gemeente Dantumadiel. In 2021 heeft het college van de gemeente Dantumadiel besloten over te gaan tot een projectmatige aanpak van deze locatie, om te komen tot herontwikkeling naar een woongebied. Inmiddels is voor deze locatie het bestemmingsplan 'De Westereen, Wenjen De Frosk' door de gemeenteraad vastgesteld (2024). Dit is reden dat deze locatie dan ook niet geschikt is voor het toevoegen van de beoogde supermarkt.

Ad. 3. Locatie voormalige bibliotheek (Skriesstrjitte 7, De Westereen)

Op deze locatie was in het verleden de openbare bibliotheek van De Westereen gevestigd. Na sluiting van deze bibliotheek is de locatie verkocht met het oog op een transformatie naar een woonfunctie. De locatie is in 2020 verkocht aan een ontwikkelaar. Voor deze locatie is inmiddels in 2022 een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van een appartementengebouw met 13 woningen. De locatie is daarom niet in beeld voor de realisatie van een supermarkt. Tevens geldt dat de omvang van deze locatie (circa 2.000 m²) te klein is om het gewenste programma (supermarkt, parkeren en paden en wegen) te realiseren. Deze locatie is hierom dan ook niet geschikt voor het toevoegen van de beoogde supermarkt.

Ad. 4. Locatie De Wiken, De Westereen

Deze locatie is deels binnen en deels buiten het bestaand stedelijk gebied van de Verordening Romte Fryslân 2014 gelegen. In de inmiddels van kracht geworden Omgevingsverordening Fryslân ligt de locatie echter wel geheel binnen het bestaand stedelijk gebied. Voor dit gebied geldt dat er op basis van het bestemmingsplan 'Plancontourenplan De Westereen East' (2009) een (nieuw) woongebied is voorzien ten behoeve van 54 woningen. Op deze locatie is dus een woningbouwontwikkeling voorzien, waarbinnen het toevoegen van een supermarkt niet passend is. De planontwikkeling van dit gebied is weliswaar tijdelijk stil komen te liggen (mede als gevolg van de bankencrisis), maar wordt inmiddels wel weer ontwikkeld tot de eerder beoogde woningbouwlocatie. Om die redenen is deze locatie niet geschikt voor het toevoegen van de beoogde supermarkt.

Ad. 5. Locatie sportterrein De Westereen

Deze locatie is gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk buiten het bestaand stedelijk gebied van de Verordening Romte Fryslân 2014 gelegen. In de inmiddels van kracht geworden Omgevingsverordening Fryslân ligt het sportterrein wel geheel binnen het bestaand stedelijk gebied. Het sportterrein kent de bestemming 'Recreatie' waarbinnen het veldsportcomplex mogelijk is gemaakt. Een deel van dit terrein is niet ingevuld als sportcomplex. Het nog niet ingevulde deel ligt in het noorden van het sportgebied. Deze locatie ligt vanaf openbaar gebied gezien 'achter' de Sporthal (Sikkemahal) en is daarmee een voor een detailhandelsvestiging slecht bereikbare locatie. Overigens wordt op deze gronden op termijn een

verplaatsing van de ijsbaan (nu gevestigd aan de Badhûswei) voorzien. Deze locatie is daarom niet geschikt voor het toevoegen van de beoogde supermarkt.

Ad .6. Locatie Noarder Stasjonsstrjitte 81, De Westereen

Dit betreft een locatie waar in het verleden een discountsupermarkt gevestigd was. De bestemming ter plaatse is 'Detailhandel' met een nadere aanduiding "supermarkt". De locatie is echter te beperkt van omvang (circa 3.400 m^2), verdeeld over twee delen aan weerszijden van de openbare weg. Gezien de beperkte omvang, en de onpraktische opdeling van de kavel, is het gewenste programma van de supermarkt hier niet realiseerbaar. Tevens is deze locatie in particulier eigendom. In 2022 is een principemedewerking toegezegd voor de realisatie van appartementen, waarvoor in 2023 een omgevingsvergunning is aangevraagd. Dit maakt dat deze locatie ook niet geschikt is voor het toevoegen van de beoogde supermarkt.

Vorengaande locatieafweging maakt dat de huidige plek van de supermarkt het meest passend is voor de voorgenomen uitbreiding. Een herontwikkeling van de supermarkt is nodig om het klantenbestand op peil te houden. Hierom heeft de betrokken supermarktketen enkele jaren geleden een nieuwe winkelformule geïntroduceerd om in te spelen op de veranderende vraag van de consument. Naar gelang de leeftijd van de bebouwing moeten de verschillende winkels van de keten in meer of mindere mate worden opgewaardeerd. Aangezien het pand aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen al vanaf 1981 als supermarkt in gebruik is met bouwjaar 1960, is sloop en nieuwbouw gewenst om een moderne supermarkt te kunnen realiseren die helemaal toegesneden is op de huidige consument. Daarbij is voor het stedenbouwkundig programma van eisen (SPvE) gekeken naar de ruimtebehoefte en mogelijkheden van de huidige locatie.

Figuur. Invulling van het plangebied met de oude supermarktbebouwing en terreininrichting aan de Foarstrjitte 49 (bron: Wijbenga Tromp Architecten en Adviseurs, 2020)

VERGROTING VAN HET BENODIGD RUIMTEBESLAG

Een nieuw supermarktpand leidt tot een groter ruimtebeslag. Daarnaast is een vergroting en herinrichting van het bijbehorende parkeerterrein noodzakelijk. Reden enerzijds is om te kunnen voldoen aan de hedendaagse parkeernormering voor supermarkten waarbij ook meer parkeerplaatsen benodigd zijn vanwege een groter winkelvloeroppervlak. Anderzijds ook uit oogpunt van een verbeterde verkeersveiligheid, zoals een betere routering en meer overzicht over het terrein omdat ook zwakkere verkeersdeelnemers zich er begeven (fietsers, wandelaars en winkelend publiek al dan niet met boodschappenkarren). Zo biedt de nieuwe, vergrote locatie de benodigde ruimte om vanuit veiligheidsoogpunt een gescheiden route te realiseren voor het achteruit kunnen insteken van bevoorradend vrachtverkeer. Logistiek gezien is gekozen om dit aan de rustiger westzijde van het plangebied te doen om de mogelijke overlast naar de omgeving zoveel als mogelijk te beperken. Wat betreft routering geldt in de nieuwe opzet van het parkeerterrein dat twee in-/uitritten (in plaats van één) de mogelijkheid bieden om rond te kunnen rijden. Dit rond kunnen rijden, voorkomt op piekmomenten zoekgedrag en daarmee onnodige verkeersbewegingen.

Daarnaast speelt het ruimtelijk kwaliteitsaspect een rol waar ruimte voor gevonden moet worden, voor zowel de terreininrichting maar ook de groene inpassing aan de randen (oost, noord en west). Hierom is ruimtelijk gekozen voor nieuwbouw achter het bestaande pand om zodoende voldoende ruimte te maken voor een goed functionerend en veilig parkeerterrein. Langs de route voor bevoorradend verkeer is voldoende ruimte gecreëerd om een kwalitatief goede uitstraling van de planlocatie te houden. Dat geldt eveneens voor de straatzijde, aan de Foarstrjitte. Geparkeerde auto's worden deels uit het zicht onttrokken door een groene voorzijde, waarbij het groen er ook voor zorgt dat eventuele lichthinder van koplampen van gemotoriseerd verkeer op de tegenovergelegen bebouwing wordt beperkt.

Wat betreft de inpassing van het planvoornemen is veelvuldig en zorgvuldig overleg geweest tussen gemeente en ontwikkelende partij om tot een zo groen mogelijke uitstraling te komen. Hiervoor is de volgende landschappelijke en stedenbouwkundige context van gemeentewege omschreven waar na de eerste welstandstoetsing van de plannen ruimtelijke en functionele randvoorwaarden als opdracht zijn gesteld voor de verdere planuitwerking:

Stedenbouwkundige context

Het plangebied is gesitueerd in een slagenlandschap dat gekenmerkt wordt door beplanting in de vorm van houtsingels op de kavelranden. De richting van percelen maakt ter plaatse van het plangebied een hoek met de Foarstrjitte. De bebouwing langs de Foarstrjitte doet dat grotendeels ook waardoor het niet-haakse verkavelingsbeeld een belangrijk ruimtelijk kenmerk is.

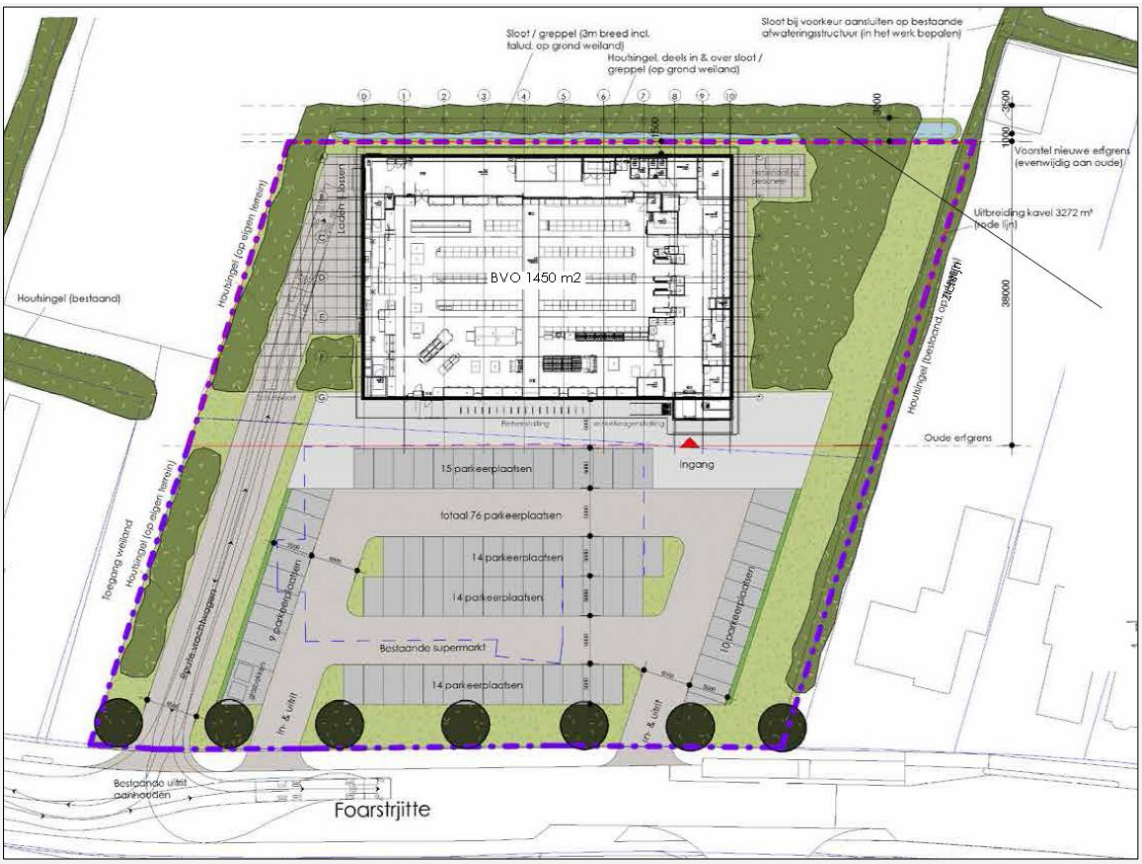
De bebouwing van de bestaande supermarkt wijkt om functionele redenen af van het beschreven patroon. Ook met de nieuwe supermarkt is dit het geval. Door de naar achteren geschoven positie van de nieuwe supermarkt ten opzichte van de weg is er nu in het plangebied de mogelijkheid om het belangrijke beeldkenmerk van de historische verkaveling in het voorterrein van de supermarkt tot uitdrukking te brengen, zonder dat de om functionele redenen gekozen nieuwe positie van de supermarkt

behoeft te worden gewijzigd. Daartoe dient voor het planvoornemen van het bestemmingsplan van de nieuwe supermarkt wel van de volgende ontwerpuitgangspunten te worden uitgegaan:

Ruimtelijk:
> Singelbeplanting langs de kavelranden in hun traditionele hoedanigheid door laten lopen tot aan de Foarstrjitte is uitgangspunt. Dit in een groenstrook ter breedte van 5 m.
> Op plaatsen waar deze breedte niet gehaald kan worden, zoals bij de publieksingang en ter hoogte van de opstelplaats voor de vrachtwagen, de kavelrandbeplanting met alleen een bomenrij (bomen van de 1ste orde) ruimtelijk vorm te geven.
> Door de bouw van de nieuwe supermarkt verdwijnt een singel (oost-west gesitueerd). Deze singel compenseren ten noorden van de nieuwbouw in de vorm van een te beplanten grondstrook ter breedte van 10 m. Deze breedte is nodig omdat de nieuw aan te planten singel ook een visuele afschermende functie heeft.
> In de beeldvorming dienen de parkeerplaatsen geen 'gat' in het bebouwingslint langs de Foarstrjitte te zijn. Daarom in het parkeervak en langs de Foarstrjitte boomplaatsen creëren voor bomen van de 1ste orde. Hiervoor groeiruimte reserveren in de ondergrond.
> De parkeerplaatsen als ontwerpmiddel ter versterking van de verkavelingsrichting. Hierbij ook de 'loze' ruimte gebruiken van het oostelijk deel van het plangebied.

Functioneel:
> De publiekstoegang tot het terrein recht tegenover de beoogde entree van het gebouw zoals is voorgesteld.
> De publiekstoegang kan, gezien het gebruik door auto's, parkerende auto's, voetgangers en fietsers, breder dan de eerder voorgesteld 8 m.
> De aparte bevoorradingsroute mogelijk combineren met parkeervakken.
> Ruimere verbinding met stallingsruimte voor fietsen door fietsrouting vrijer te ontwerpen ten opzichte van langsliggende parkeervakken.

Voorgaande heeft geleid tot het definitieve planvoornemen dat in voorliggend bestemmingsplan is vastgelegd:



Figuur. Plattegrond van definitieve planuitwerking van planvoornemen in bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' (bron: Wijbenga Tromp Architecten en Adviseurs, 2020)

Door een verplaatsing van de supermarkt in noordelijke richting ontstaat dus de nodige ruimte op het voorterrein aan de zuidkant voor parkeren en een nette inrichting. Dat betekent wel dat het pand niet in het bebouwingslint wordt geplaatst, maar verder naar achteren gerooid. Belangrijke reden daartoe is de voor- en achterkantsituatie. Een parkeerterrein aan de voorzijde nodigt namelijk uit tot de supermarkt daar achter en leidt tot een vriendelijker straat- en bebouwingsbeeld, want de supermarkt wordt daarmee aan de voorzijde met een representatieve gevelpartij ook op de Foarstrjitte georiënteerd. Andersom als alternatieve invulling van de planlocatie - met een supermarkt in het lint en in de gevellijn van aangrenzende bebouwing – zou aan de straatzijde een achterkantsituatie ontstaan waarbij de meer uitnodigende voorkant van de supermarkt naar het landelijk gebied wordt gericht, omdat daar dan ook het parkeren zou plaatsvinden. Qua leefbaarheid en straatbeeld is dat ongewenst. En ook wat betreft de sociale veiligheid.

Figuur. Inrichting van het plangebied met de nieuwe supermarktbebouwing en terreininrichting (bron: Wijbenga Tromp Architecten en Adviseurs, 2020)

Het alternatief levert dus een onlogische en onwenselijke opzet op. De luwe zijde van de supermarkt zou dan naar de straat gericht worden en het parkeren met de verkeersbewegingen en verlichting (zowel terreinverlichting als gevoerde rijverlichting van verkeer) meer richting het landschap/het buitengebied. Bovendien ontstaan dan verkeersbewegingen naar het achter de bebouwing dan gesitueerde parkeerterrein. Dit levert voor klanten een onduidelijker en daarmee minder veilige situatie op. Zo kan worden gedacht aan het kunnen ontstaan van onoverzichtelijke hoeksituaties rondom het pand. Ook kan de direct aangrenzende woonbebouwing een grotere mate van geluidhinder door verkeersbewegingen rondom het pand gaan ervaren.

De nieuwbouw richt zich dus met de uitnodigende entreepartij naar het parkeerterrein en de straatzijde. De rustige 'luwe' achterzijde van het pand is gericht naar het buitengebied en wordt omzoomd met groen. Daarmee wordt een groen aanzicht vanuit het buitengebied gecreëerd, zoals dat in de eerdere situatie van het oude supermarktpand met de bomensingel ook al het geval was. En door het parkeerterrein aan de voorzijde te realiseren, bestaat er voldoende (toe)zicht vanuit de openbare ruimte op wat er plaatsvindt buiten winkelopeningstijden om.

Figuur. Groene omzoming van de achterzijde van de oude supermarkt
(bron: Wijbenga Tromp Architecten en Adviseurs, 2020)

Figuur. Nieuwe groene omzoming van de achterzijde van de nieuwbouw van de supermarkt
(bron: Wijbenga Tromp Architecten en Adviseurs, 2020)

Zoals hiervoor beschreven, zijn er binnen de kern van De Westereen geen alternatieve stedelijke locaties beschikbaar om in het benodigde ruimtebeslag van de nieuwe supermarkt te kunnen voorzien. Juist de huidige locatie biedt de nodige ruimtelijke mogelijkheden voor de noodzakelijke uitbreiding wel door de achterliggende, onbebouwde agrarische gronden bij het planvoornemen te betrekken. Ook vormt deze planlocatie de logische voortzetting van de huidige detailhandelsactiviteiten ter plaatse. De supermarkt is hier al decennia gevestigd. Voor de planlocatie op zichzelf geldt dat deze verder uitstekend ontsloten is voor gemotoriseerd verkeer. Wat dat betreft valt eigenlijk geen betere plek in de kern te bedenken dan juist hier. De Foarstrjitte in De Westereen is zowat de best ontsloten

locatie in het dorp vindbaar. De Foarstrjitte vormt via de Boppewei namelijk de doorgaande verbinding vanuit Kollumersweach naar de Sintrale As (provinciale weg N356). Dit is niet alleen voor de bezoeker gunstig (eigen inschatting van Poiesz is ca. 1.000 verkeersbewegingen op een drukke dag, berekend op basis van kencijfers van CROW-publicatie 381 is 1.303 verkeersbewegingen per etmaal), maar ook vanwege het bevoorradend zwaarder verkeer. De supermarkt telt dagelijks 3 bevoorradende (zware) vrachtwagens. In die zin is het ook gunstig dat de al bestaande verkeersstromen hierdoor niet in belangrijke mate wijzigen, en de al dan niet ervaren hindersituatie door bijvoorbeeld wegverkeerslawaai in de oude situatie in vergelijking met de nieuwe situatie nagenoeg gelijk blijft, ook met het aan de voorzijde van de supermarkt houden van het parkeerterrein behorende bij de supermarkt.

Een verbeterde uitstraling van het geheel van zowel het nieuwe detailhandelspand als het terrein komt uiteindelijk de directe omgeving ten goede, en zorgt voor een betere winkelbeleving van de consument. Hiervoor is een groter ruimtebeslag benodigd dan in de eerdere situatie van het oude winkelpand met parkeerterrein het geval was.

CONCLUSIE
Gelet op voorgaande moet geconcludeerd worden dat de ontwikkeling voorziet in een kwantitatieve en kwalitatieve behoefte, en daarmee ook voldoet aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. Het betrekken van een deel van de aansluitende, en eerder als landelijk gebied aangewezen, gronden (circa 3.100 m^2) bij het bestaand stedelijk gebied is hiermee goed uit te leggen. Met het nieuwbouwplan kunnen de reeds met het geldende bestemmingsplan 'De Westereen – Kom' voor detailhandel aangewezen gronden doelmatiger worden gebruikt. Daarvoor is het dus wel nodig om voor de noodzakelijke uitbreiding een deel van de agrarische gronden in het naastgelegen landelijk gebied bij de planlocatie te betrekken.

2.2 Verordening Romte Fryslân 2014 (overweging 7)

2.2.1 Tekst in vastgesteld bestemmingsplan d.d. 01-11-2021

§3.2.3 Verordening Romte Fryslân 2014

Op 25-06-2014 is de Verordening Romte Fryslân 2014 door het College van Gedeputeerde Staten van Fryslân vastgesteld. De verordening wordt regelmatig gewijzigd, waarbij de laatste wijziging is vastgesteld op 21 februari 2018. Met de verordening zijn concrete beleidsregels vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat de provinciale ruimtelijke belangen (uit het streekplan) doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. Als daaraan niet wordt voldaan, zal de provincie een zienswijze indienen en eventueel een aanwijzing geven als daaraan onvoldoende tegemoet is gekomen. In de verordening is onderscheid gemaakt tussen het begrip bestaand stedelijk gebied en het begrip landelijk gebied. Voor bestaand stedelijk gebied geldt een grotere mate van beleidsvrijheid voor het realiseren van stedelijke functies.

In artikel 1.1.1 van de Verordening is opgenomen dat in een ruimtelijk plan in het landelijk gebied geen bouw- en gebruiksmogelijkheden mogen worden opgenomen voor nieuwe stedelijke functies. In

afwijking daarvan kunnen uitbreidingslocaties aansluitend op het bestaand stedelijk gebied wel worden toegestaan.

Het planvoornemen voorziet in de nieuwbouw van een bestaande supermarkt in deels het bestaand stedelijk gebied en deels het landelijk gebied. Het gedeelte dat in het landelijk gebied ligt, vindt direct aansluiting op het bestaand stedelijk gebied. Het planvoornemen is dan ook in overeenstemming met de Verordening.

Het plangebied ligt buiten het bestaande kernwinkelgebied van De Westereen. In artikel 4.4 van de Verordening is opgenomen dat, een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied daar direct op aansluitend, slechts is toestaan indien sprake is van perifere detailhandel. Met het planvoornemen is sprake van perifere detailhandel. Op basis van de Verordening kan een lichte uitbreiding op deze locatie worden toegestaan.

Het plangebied ligt in een weidevogelkansgebied zoals opgenomen in de kaart Weidevogelleefgebieden van de Verordening. Artikel 7.2.2. van de Verordening schrijft voor dat een ruimtelijk plan voor het landelijk gebied dat betrekking heeft op gronden die zijn gelegen in of grenzen aan gebieden die aangewezen als weidevogelkansgebieden, voorziet in een regeling waarmee voldoende openheid en rust van die gebieden wordt gehandhaafd. Voor noodzakelijke ruimtelijke ingrepen van openbaar belang kan hiervan, inachtneming van enkele voorwaarden, van worden afgeweken. Zo is een afweging van aanwezige natuurwaarden noodzakelijk. Waarbij eventuele schade aan natuurwaarden beperkt worden door mitigerende maatregelen. Meest kansrijke gebieden zijn weidevogelkansgebieden die bestaan uit ruime en open gebieden (zichtafstand > 400 m) met voldoende rust en waarin gevarieerde graslanden liggen (artikel 7.12).

Het weidevogelkansgebied beslaat hier ter plekke van de planlocatie uit een agrarische enclave in de noordrand van de dorpsbebouwing van De Westereen. De enclave wordt aan drie zijden omgeven door bebouwing en is alleen naar de noordkant een verbinding met grootschalig open gebied. De maatvoering van de zo-even genoemde, door bebouwing omgeven, agrarische ruimte is 180 m breed en de grootste diepte (de vrije ruimte tot aan de houtsingel die het perceel omgeeft) is in de huidige situatie ongeveer 190 m (na nieuwbouw van de supermarkt 150 meter). Daarmee voldoet dit gebied in de huidige situatie niet aan de maatvoering zoals die is aangegeven als norm voor een weidevogelkansgebied (artikel 7.12 van de Toelichting op de Verordening).

Het gebied grenst aan de zuidkant direct aan bebouwing, waarbij in de huidige situatie minder rust aanwezig is dan wenselijk. De uitbreiding van de supermarkt is voorzien aan deze zuidelijke kant van het weidevogelkansgebied. Eventuele verstoring blijft aan deze zijde beperkt omdat hier de achterzijde van de supermarkt is voorzien.

Ook de houtsingels, in bovenstaande tekst al genoemd en karakteristiek voor het woudenlandschap is hier, op de overgang van de droge naar de natte gebieden, langs de kavelgrenzen volop aanwezig. Dit

maakt dat, gezien vanaf de planlocatie, er geen visuele relatie aanwezig is tussen de planlocatie en het open weidegebied op plusminus 400 m ten noorden van De Westereen. Het aan de planlocatie grenzende weidegebied is daardoor mede door de kavelomringende singelbeplanting een plek waar weidevogels zich niet prettig zullen voelen (predatie) en dit gebied zo veel mogelijk zullen mijden.

Hiermee is onderbouwd dat het gebied direct ten noorden van de planlocatie als weidevogelgebied niet geschikt is en dat dit in belangrijke mate juist veroorzaakt wordt door een ander provinciaal belang; de landschappelijke kwaliteit van het gebied (singellandschap). Als compenserende maatregel voor een ten gevolge van het plan te verwijderen houtsingel werd direct ten noorden van het nieuwe bouwplan mede op last van de provincie de aanleg van een nieuwe houtsingel voorgeschreven.

2.2.2 Betoog en rechtsoverweging

[appellant] betoogt dat de op grond van art. 4.4.1, tweede lid, van de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: Verordening Romte) vereiste motivering niet volledig in de plantoelichting is gegeven. Het plan is daarom volgens hem vastgesteld in strijd met art. 4.4.1, tweede lid, van de Verordening Romte[3].

Rechtsoverweging 7.1:

De afdeling overweegt dat een supermarkt op grond van art. 4.4.1, eerste lid van de Verordening Romte buiten het bestaande kernwinkelgebied of het direct daarop aansluitende gebied mag liggen. Wel moet de plantoelichting op grond van art. 4.4.1, tweede lid, een motivering bevatten waarin wordt ingegaan op drie aspecten.

Op grond van art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening Romte moet worden gemotiveerd dat de detailhandel geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied. In het verweerschrift staat dat de kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied niet wordt aangetast, omdat het gaat om de verplaatsing met ongeveer 35 m in noordelijke richting van een bestaande supermarkt. Per saldo blijft het aantal supermarkten dus gelijk. Dit levert volgens de raad geen grote verandering op voor de kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied. De ABRvS kan deze redenering volgen. Strijd met art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Verordening Romte doet zich niet voor.

Op grond van art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Verordening Romte moet in de plantoelichting worden gemotiveerd dat de detailhandel wat betreft schaal en functionele en ruimtelijke

---

[3] Artikel 4.4.1 van de Verordening Romte Fryslân 2014:
1. Onverminderd de mogelijkheden voor ondergeschikte detailhandel op grond van de artikelen 1.2.1, 1.3.1 en 6.2.1, kan in een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied direct daarop aansluitend slechts worden toegestaan indien sprake is van perifere detailhandel.
2. In dat geval is in de plantoelichting gemotiveerd dat:
a. de detailhandel geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied,
b. de detailhandel wat betreft schaal en functionele en ruimtelijke kwaliteit aansluit bij aard en schaal van de kern, en
c. vestiging in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is, voor zover sprake is van detailhandel in fietsen, autoaccessoires en supermarkten.

kwaliteit aansluit bij aard en schaal van de kern. De raad verwijst voor de motivering van dit aspect naar hoofdstuk 2 van de plantoelichting, waaruit kan worden afgeleid dat de met het plan mogelijk gemaakte supermarkt beter aansluit bij de aard en schaal van de kern. De raad stelt dat het plan ervoor zorgt dat de bestaande winkel kan worden opgewaardeerd. Deze aanpassing is volgens hem nodig om te voorkomen dat een supermarkt in een kleine kern aanleiding geeft voor de consument om ergens anders te gaan winkelen. Om mee te kunnen blijven spelen in de sterk concurrerende markt van de levensmiddelen, moet een supermarktvoorziening worden geboden die op alle fronten voldoet aan de wensen en eisen van de hedendaagse consument. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om voldoende 'verkeersruimte' in de winkel te kunnen bieden en om in te spelen op de behoefte tot online winkelen. Het plangebied krijgt een eigentijdse uitstraling, passend bij de huidige manier van boodschappen doen en met voldoende parkeergelegenheid, zo stelt de raad. Ook deze redenering kan de ABRvS volgen. Strijd met art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Verordening Romte doet zich niet voor.

Ten slotte moet op grond van art. 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Verordening Romte in de plantoelichting worden gemotiveerd dat vestiging van een supermarkt in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is. Dit is in de toelichting niet gemotiveerd. Daarom betoogt [appellant] terecht dat het plan is vastgesteld in strijd met 4.4.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Verordening Romte. → Het betoog slaagt.

2.2.3 Toelichting op de verordening m.b.t. het onderdeel detailhandel

De artikelsgewijze toelichting van de Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018 zegt met betrekking tot het onderdeel 'detailhandel' dat in het Streekplan beperkingen bestaan voor winkels buiten de kernwinkelgebieden om de kwaliteit en aantrekkelijkheid van bestaande kernwinkelgebieden te behouden, en dat deze beperkingen geregeld zijn in de artikelen 4.4.1 tot en met 4.4.3.

Voor het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' is enkel artikel 4.4.1. relevant. Verder geldt met betrekking tot de begripsomschrijving van 'kernwinkelgebied' dat wordt gesproken van een aaneengesloten winkelgebied. In de verordening zijn geen grenzen van de kernwinkelgebieden van kernen opgenomen. Gemeenten bepalen zelf de omvang van het kernwinkelgebied op basis van lokaal maatwerk. De bepaling moet zo worden gelezen dat een perceel of een pand dat aansluit op het bestaande kernwinkelgebied en waarin een winkelfunctie komt, tot het kernwinkelgebied kan worden gerekend. Buiten bestaande kernwinkelgebieden kan de gemeente op grond van artikel 4.4.1 perifere detailhandel (zoals omschreven in de begripsomschrijving) toestaan die niet in bestaande kernwinkelgebieden inpasbaar is. Daarbij moet de schaal van detailhandel aansluiten bij aard en schaal van de kern.
[....]
De plantoelichting dient te motiveren, dat detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied geen afbreuk doet aan de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het bestaande kernwinkelgebied. Dit betekent niet dat iedere winkel in het kernwinkelgebied beschermd moet worden. Wel zal onderbouwd moeten worden dat de functionele en ruimtelijke kwaliteit van het kernwinkelgebied als geheel in stand

blijft. Bij een verruiming van perifere detailhandel bij winkels in een buurt- of wijkwinkelcentrum, zal in dat verband ook de recreatieve winkelfunctie van het kernwinkelgebied betrokken worden.

Sinds de vaststelling van het streekplan is de positie van de detailhandel onder invloed van marktontwikkelingen nog kwetsbaarder geworden. Toevoegingen aan het winkelareaal betekenen veelal verdringing elders. Provinsje Fryslân gaat er vanuit dat gemeenten de lokale afweging zorgvuldig invullen. Het is immers juist ook een gemeentelijk belang dat de bestaande winkelgebieden aantrekkelijk blijven. Daarnaast gaat de provincie er van uit dat gemeenten onderling afspraken maken c.q. in goed overleg met elkaar afstemmen indien detailhandelsontwikkelingen consequenties kunnen hebben voor kernwinkelgebieden in buurgemeenten. Waar nodig zal onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve vraag en aanbodsituatie noodzakelijk zijn om te kunnen bepalen in hoeverre verruiming van winkelareaal – en dus extra ruimtebeslag - nog aanvaardbaar is. Daarbij dient zo nodig ook over de grenzen van de eigen gemeente te worden gekeken. Het winkelaanbod zal in een regionaal perspectief dienen te worden geplaatst.

2.2.4 Oplossingsrichting

In paragraaf 3.2.3 (Verordening Romte Fryslân 2014) dienen de derde en vierde alinea herschreven te worden en nader te worden aangevuld met een motivering dat vestiging van een supermarkt in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is geweest.

2.2.5 Tekstvoorstellen herziene vaststelling bestemmingsplan d.d. 10-12-2024

§3.2.3 Verordening Romte Fryslân 2014

.....

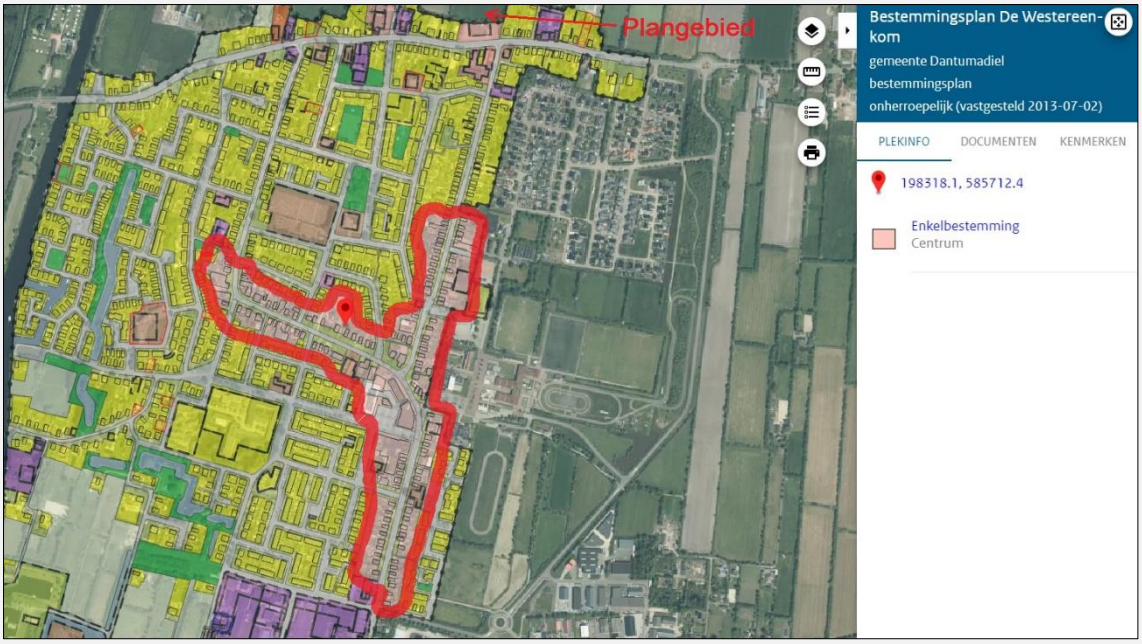
In artikel 1.1.1 van de Verordening is opgenomen dat in een ruimtelijk plan in het landelijk gebied geen bouw- en gebruiksmogelijkheden mogen worden opgenomen voor nieuwe stedelijke functies. In afwijking daarvan kunnen uitbreidingslocaties aansluitend op het bestaand stedelijk gebied wel worden toegestaan. Het bestaand stedelijk gebied wordt gedefinieerd als *"het gebied dat de bestaande of bij bestemmingsplan toegelaten en voorziene woon- of bedrijfsbebouwing, waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur, van een kern bevat, zoals begrensd op de van de Verordening deel uitmakende kaarten Begrenzing bestaand stedelijk gebied, of zoals sinds 1 januari 2010 opgenomen in een onherroepelijk ruimtelijk plan voor nieuwe stedelijke functies, met uitzondering van de stedelijke functies die pas kunnen worden gerealiseerd op grond van in dat ruimtelijk plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden ex artikel 3.6 Wet ruimtelijke ordening"*.

Het planvoornemen voorziet in de algehele nieuwbouw van een bestaande supermarktfunctie aan de Foarstrjitte 49 in De Westereen. De bebouwing wordt in zijn geheel opgericht in het landelijk gebied, terwijl herinrichting en vergroting van het bijbehorende parkeerterrein in het bestaand stedelijk gebied plaatsheeft. De nieuwbouwontwikkeling ten behoeve van de stedelijke voorziening vindt derhalve voor circa de helft in het aangewezen landelijk gebied en voor de andere helft in het reeds bestaande stedelijke gebied plaats. Het gedeelte dat in het landelijk gebied ligt, vindt direct aansluiting op het bestaand stedelijk gebied. Het planvoornemen is in overeenstemming met de verordend door de

Provinsje Fryslân voorgeschreven regels dat een uitbreiding aansluitend op bestaand stedelijk gebied kan worden toegestaan.

In artikel 4.4 van de Verordening is verder opgenomen dat met een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied en het gebied daar direct op aansluitend, slechts kan worden toegestaan indien sprake is van perifere detailhandel[4]. Met het planvoornemen is sprake van perifere detailhandel. Daarbij is het van belang het kernwinkelgebied te definiëren. In de Verordening Romte Fryslân 2014 is dit vastgelegd als zijnde *"het aaneengesloten gebied in een kern dat als het belangrijkste winkelcentrum van de kern kan worden aangemerkt, zowel wat betreft aantal winkels als winkelassortiment"*.

Om te beoordelen waar het kernwinkelgebied van De Westereen zich bevindt, kan naar de verbeelding van het geldende bestemmingsplan worden gekeken. Hierin is een bestemming 'Centrum' gehanteerd.



Figuur. Weergave van de verbeelding van het bestemmingsplan 'De Westereen – Kom' met daarop in rood omkaderd het gebied met de bestemming 'Centrum' dat als kernwinkelgebied kan worden gezien (bron: ruimtelijkeplannen.nl)

De centrumbestemming in het bestemmingsplan 'De Westereen-Kom' ziet op het (inwisselbaar) gebruik van gebouwen voor wonen, detailhandel, dienstverlenende bedrijven, maatschappelijke voorzieningen en overige publieksgerichte functies, alsmede horeca voor zover als zodanig aangeduid. Dit

[4] Perifere detailhandel wordt in de Verordening Romte Fryslân 2014 omschreven als: detailhandel die wat betreft volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder uitsluitend worden begrepen:

- detailhandel in brandbare of explosiegevaarlijke stoffen;
- detailhandel in auto's, boten, caravans en tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, fietsen en autoaccessoires, en supermarkten;
- detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van industrie en ambacht in ter plaatse vervaardigde, bewerkte of herstelde goederen.

gebied kan dan ook als meest voorname winkelgebied in De Westereen worden gezien, dus het kernwinkelgebied. Zoals ook in de bijbehorende bestemmingsplantoelichting is aangegeven, heeft De Westereen een belangrijke functie in het aanbod van winkelvoorzieningen voor de inwoners van het dorp en de wijde omgeving. Hoewel het grootste deel van de winkels langs de Noarder Stasjonsstrjitte, Ferlinge Stasjonsstrjitte, Skoallestrjitte en Tsjerkestrjitte is gesitueerd, bevindt zich ook een aantal langs de Foarstrjitte, zoals de supermarktbebouwing van voorliggend bestemmingsplan. Langs de Foarstrjitte is sprake van een aantal bestemmingen 'Detailhandel', 'Maatschappelijk', 'Bedrijf' en 'Horeca'.

De locatie aan de Foarstrjitte 49 kan worden gezien als liggend buiten het gebied dat als kernwinkelgebied in De Westereen kan worden aangewezen, maar wel in een gebied dat aansluitend hierop van belang is voor het voorzieningenniveau van de kern en omgeving. Omdat met het planvoornemen sprake is van perifere detailhandel kan uitbreiding op basis van de Verordening Romte Fryslân 2014 ter plaatse worden toegestaan. In het kader van de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is in paragraaf 3.1.3. (bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied ligt) onder het kopje 'Locatieafweging' reeds nader ingegaan op de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieve locaties voor de supermarktbebouwing, bijvoorbeeld in het kernwinkelgebied of direct daarop aansluitend (de centrumrand).

Voor het kernwinkelgebied zijn locaties 2 (*voormalig zwembad De Frosk en parkeerterrein aan de Sportloane)* en 3 (*voormalige bibliotheek aan de Skriesstrjitte 7)* afgewogen. Wat betreft de centrumrand zijn de locaties 4 (*De Wiken*), 5 (*sportterrein*) en 6 (*Noarder Stasjonsstrjitte 81*) nader beschouwd. Voor al deze alternatieve locaties bestaan redenen die de goede uitvoerbaarheid van het planvoornemen daar in de weg staan. Dit maakt dat de huidige locatie dan ook de meest aangewezen plek is voor de voorgenomen nieuwbouw en uitbreiding van de supermarkt in De Westereen.
.....

3 Conclusie

De toelichting van het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' dient aangepast te worden op de hiervoor beschreven tekstvoorstellen met betrekking tot:

- §3.1.1 - Nationale Omgevingsvisie (2020);
- §3.1.3 - Ladder voor duurzame verstedelijking;
- §3.2.3 - Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018.

Hiermee kan worden voldaan aan de ingestelde bestuurlijke lus ter nadere motivering van het planvoornemen.

Daarnaast moet in het gehele bestemmingsplantoelichting consequent worden doorgevoerd dat het geldende bestemmingsplan ter plaatse van de uitbreiding in het landelijk gebied de 'Herziening bestemmingsplan Bûtengebiet Dantumadiel' als vastgesteld op 4 juli 2016 betreft. Deze herziening vormt de opvolger van het oorspronkelijke bestemmingsplan 'Bûtengebiet Dantumadiel', als vastgesteld op 2 juli 2013.

In verband met de bestuurlijke lus en het aanpassen van teksten in de bestemmingsplantoelichting zal het bestemmingsplan opnieuw aan de raad van de gemeente Dantumadiel aangeboden worden ter vaststelling. Het gaat hierbij om een juridisch ongewijzigde vaststelling, aangezien er verder geen wijzigingen in de regels of verbeelding van het bestemmingsplan 'Foarstrjitte 49, De Westereen' moeten plaatsvinden.