

Rapport



Lidl Leeuwarden bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein Dienstenrichtlijnscaan

17 mei 2024

SWECO Nederland B.V.
Business unit Stedelijke Planning

Onderwerp
Projectnummer
In opdracht van
Datum
Projectteam
Voor meer informatie

Versie

De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
www.sweco.nl
Handelsregister 30129769
Lidl Leeuwarden bestemmingsplan Elzenstraat
51021920
Lidl Nederland
17 mei 2024
Femke Wokke & Floor Planken
Femke Wokke
femke.wokke@sweco.nl
+31 6 57643122

Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	7
1 Toepassing dienstenrichtlijn Leeuwarden	8
1.1 <i>Essentie dienstenrichtlijn.....</i>	8
1.2 <i>Casus Leeuwarden Lidl Elzenstraat.....</i>	8
2 Trends, ontwikkelingen en beleid.....	11
2.1 <i>Relevante trends</i>	11
2.2 <i>Belangrijke ontwikkelingen.....</i>	12
2.3 <i>Beleidskaders en doelen Leeuwarden.....</i>	12
3 Detailhandel in Leeuwarden.....	14
3.1 <i>Detailhandel</i>	14
4 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen.....	17
4.1 <i>Dwingende reden van algemeen belang</i>	17
4.2 <i>Bescherming fijnmazige winkelstructuur.....</i>	17
4.3 <i>Voorkomen van onnodige verkeersbewegingen.....</i>	19
5 Evenredigheid: is maatregel geschikt?	20
5.1 <i>Effect op fijnmazige winkelstructuur.....</i>	20
5.2 <i>Effect op onnodige verplaatsing.....</i>	20
5.3 <i>Conclusie: maatregel geschikt.....</i>	20
6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend	21
6.1 <i>Getroffen maatregelen</i>	21
6.2 <i>Conclusie: minst beperkende maatregel.....</i>	23
Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan	25
Bijlage 2: Distributieve analyse.....	27
Bijlage 3: Begrippenlijst.....	29

Managementsamenvatting

Deze rapportage dient als reactie op de zienswijze van Retailplan op het bestemmingsplan Leeuwarden Elzenstraat, Cambuurplein en Willem Alexanderplein in de vorm van een zogenaamde Dienstenrichtlijnscaan. We toetsen of met het voorliggende bestemmingsplan wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn (met focus op de noodzakelijkheid en evenredigheid van de inperking van detailhandel).

Het bestemmingsplan Leeuwarden Elzenstraat, Cambuurplein en Willem Alexanderplein voorziet in een nieuwe supermarkt aan de Elzenstraat in Leeuwarden, de supermarkt aan het Cambuurplein wordt weg bestemd en voor de supermarkt aan het Willem Alexanderplein wordt de planologische oppervlakte beperkt. Dit alles omdat de oppervlakte aan supermarkten in de gemeente op grond van het gemeentelijk beleid niet mag toenemen. Daarom is er voor gekozen om te schuiven met planologische oppervlaktes en dit in één bestemmingsplan te verwerken. Retailplan heeft een zienswijze ingediend en beroept zich op het feit dat de wijziging van het bestemmingsplan niet in lijn is met het bestaande beleid en daardoor niet overeenkomt met eerdere onderbouwingen aan de Dienstenrichtlijn zoals uitgevoerd door de gemeente Leeuwarden. In deze rapportage is onderbouwd dat de bestemmingsplan wijziging – dat wil zeggen het toestaan van een supermarkt aan de Elzenstraat – voldoet aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn, te weten de **noodzakelijkheid** en **evenredigheid**.

De uitgangssituatie

Leeuwarden kent een overaanbod aan detailhandelsmeters en focust zich op het concentreren van de bestaande detailhandelsmeters. De gemeente wil detailhandel daarom zoveel mogelijk concentreren in de daarvoor aangewezen winkel- en verblijfsgebieden, de binnenstad voorop. Voor supermarktinitiatieven zijn kaders gesteld waarbij behoud van voorzieningen op buurt- en wijkniveau centraal staat. Nieuwvestiging is mogelijk indien het een verplaatsing van bestaande supermarktmeters betreft, aangezien er reeds voldoende aanbod aanwezig is.

Beleidskader Retail 2022 Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft in 2022 een nieuw beleidskader Retail vastgesteld, het stuk is opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (tegenwoordig Business unit Stedelijk Planning van Sweco).



Figuur 1 Beleidsdoelen van de gemeente Leeuwarden
Bron: Beleidskader Retail 2022 Leeuwarden (Bureau Stedelijke Planning)

In het stuk zijn een achttal ambities geformuleerd die aansluiten op de provinciale retailvisie die focust op een gezonde retailmarkt, versterking van het ondernemerschap, het creëren van reuring en duidelijke profilering en promotie van de winkelgebieden. De acht doelstellingen van de gemeente Leeuwarden zijn:

1. Duurzame structuur en ruimtegebruik. De retailclusters moeten in omvang en samenstelling passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster.
2. Zo veel mogelijk clusteren van detailhandel (en andere publieksvoorzieningen). Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties.

3. Kwalitatieve versterking van de bestaande perspectiefrijke (centrum)gebieden binnen de structuur en het intensievere van een gemengd aanbod aan publieksfuncties binnen deze gebieden staat boven het mogelijk maken van ontwikkelingen op nieuwe locaties.
4. Binnenstad als vlaggenschip. Binnen de huidige structuur vervullen de meeste clusters primair een functie voor de eigen inwoners van de wijk of het dorp. Uitzonderingen hierop zijn de binnenstad van Leeuwarden en De Centrale.
5. Vitaliteit en leefbaarheid. De opgave is om vitale en leefbare dorpskernen en wijken in stand te houden en waar nodig een kwalitatieve impuls te geven.
6. Nieuwe gewenste ontwikkelingen naar de juiste plek. Binnen de grenzen van de verblijfsgebieden zijn nieuwe ontwikkelingen gewenst. Buiten de aangewezen verblijfsgebieden wordt een restrictief beleid gehandhaafd zodat de hoofdstructuur kan floreren.
7. Detailhandel PDV/GDV en volumineuze leisure en horeca zoveel mogelijk clusteren zodat het elkaar versterkt.
8. Koester en bevorder de reeds aanwezige samenwerking tussen de direct betrokkenen. Professionalisering van samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus versterkt uiteindelijk de gewenste structuur.

Noodzakelijkheid

Met het bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein worden de volgende doelen nagestreefd:

- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Voorkomen onnodige verkeersbewegingen

Overeenkomstig met artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn wordt onder andere het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang beschouwd. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat ook stedelijke ruimtelijke ordening onderdeel is van het stedelijk milieu. Bovenstaande doelen hebben betrekking op stedelijke ruimtelijke ordening. Daarmee is sprake van een dwingende reden van algemeen belang.

Evenredigheid: is maatregel geschikt?

Uit de analyse blijkt dat de bestemmingsregeling Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein zal leiden tot behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur en het voorkomen van onnodige verkeersbewegingen in de wijk. Realisatie van een supermarkt aan de Elzenstraat brengt de volgende effecten met zich mee:

1. Versterken van de fijnmazigheid van de winkelstructuur door een verbeterde spreiding van supermarkten over de stad. Hierdoor kunnen inwoners van de wijk in het noordoosten van Leeuwarden dichterbij hun woning worden voorzien in dagelijkse voorzieningen. Daarnaast brengt de supermarkt ook werkgelegenheid met zich mee waardoor er ook positieve effecten zijn op het woon- en leefklimaat van de wijk.
2. Tegengaan van leegstand doordat er op andere locaties in de stad supermarktleegstand wordt opgeruimd en daarmee andere detailhandel een betere positie krijgt. Aan het Willem Alexanderplein kan detailhandel die elders wordt wegbestemd de leegstand opvullen en aan het Cambuurplein is voldoende potentieel en draagvlak aanwezig waardoor nieuwe ondernemers de komende jaren de leeg komende meters met andere voorzieningen of detailhandel op kunnen vullen en het aanbod op deze locatie kunnen verbreden. Per saldo komen er geen supermarktmeters bij door deze ontwikkeling.
3. Het tegengaan van onnodige verkeersbewegingen doordat inwoners van de wijk op korte afstand van de eigen woning in hun dagelijkse behoeften worden voorzien, inwoners van Heechterp-Schieringen zijn momenteel aangewezen op de Poiesz in het zuiden van de wijk of het Cambuurplein.

Kortom, het wijzigen van het bestemmingsplan aan de Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein is een geschikte maatregel om de nagestreefde doelen te bereiken.

Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

Met het vaststellen van het bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein worden de volgende doelen nagestreefd:

- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Voorkomen onnodige verkeersbewegingen

Onderstaande maatregelen hebben de gemeente Leeuwarden en andere stakeholders reeds getroffen om deze doelen te bereiken:

- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in het vernieuwen en aanpassen van bestaande infrastructuur;
- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in de fijnmazige winkelstructuur¹;
- De gemeente beperkt de totale oppervlakte aan supermarkten door maximale oppervlaktes in bestemmingsplannen vast te leggen;
- Betere spreiding supermarkten mogelijk maken door planologische verschuivingen;
- Het investeren in de toekomstbestendigheid van de stad waar in 2021 mee begonnen is met de agenda die doorloopt tot 2028².
- Oprichting van een initiatieventafel, waar initiatieven uit het ruimtelijk domein worden beoordeeld op passendheid door meerdere disciplines, met als uitgangspunt de juiste functie op de juiste plaats en het versterken van de economische structuur.

Kortom het bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein sluit aan op eerdere maatregelen die de gemeente Leeuwarden heeft genomen om de fijnmazige winkelstructuur van de gemeente Leeuwarden te beschermen, behouden en versterken

¹ Detailhandel Structuur Visie 2014, met een aanvulling voor supermarkten uit 2017

² <https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf>

Inleiding

Het bestemmingsplan Leeuwarden Elzenstraat, Cambuurplein en Willem Alexanderplein voorziet in een nieuwe supermarkt aan de Elzenstraat in Leeuwarden, de supermarkt aan het Cambuurplein wordt weg bestemd en voor de supermarkt aan het Willem Alexanderplein wordt de planologische oppervlakte beperkt. Dit alles omdat de oppervlakte aan supermarkten in de gemeente op grond van het gemeentelijk beleid niet mag toenemen. Daarom is er voor gekozen om te schuiven met planologische oppervlaktes en dit in één bestemmingsplan te verwerken. Retailplan heeft een zienswijze ingediend en beroept zich op het feit dat de wijziging van het bestemmingsplan a) niet in lijn is met het bestaande beleid en b) daardoor niet overeenkomt met eerdere onderbouwingen aan de Dienstenrichtlijn zoals uitgevoerd door de gemeente Leeuwarden.

Onderbouwing

In opdracht van Lidl Nederland heeft Sweco het bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein getoetst aan de Dienstenrichtlijn. De bestemmingsplan is op dit onderdeel nader onderbouwd aan de vereisten van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn, te weten:

- **Non-discriminatieverbod**³. Eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.
- **Noodzakelijkheid**. De gestelde eisen aan dienstverleners (in dit geval het toestaan van een supermarkt buiten de bestaande structuur aan de Elzenstraat) zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- **Evenredigheid**. De gestelde eis aan dienstverleners (in dit geval het toestaan van een supermarkt buiten de bestaande structuur aan de Elzenstraat):
 - is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken,
 - gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken (het doel kan niet met minder vergaande maatregelen bereikt worden).

Leeswijzer

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 is de analyse op deze punten – de noodzakelijkheid (hoofdstuk 4) en evenredigheid (hoofdstuk 5 en 6) – te vinden.

Voorafgaand aan de onderbouwing is de context geschetst: de essentie van de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 1), een analyse van relevante trends en ontwikkelingen en vigerende beleidskaders, toegespitst op de casus Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein (hoofdstuk 2) en een analyse van de lokale functionele structuur (hoofdstuk 3).

³ Partijen zijn het erover eens dat artikel 3, 4 en 5 van het bestemmingsplan voldoet aan deze eerste voorwaarde, het non-discriminatieverbod. Het non-discriminatieverbod is dan ook geen verder onderwerp van analyse.

1 Toepassing dienstenrichtlijn Leeuwarden

Het Europese Hof van Justitie heeft in januari 2018 geoordeeld dat detailhandel als een dienst moet worden beschouwd, waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Voorheen werd algemeen aangenomen dat dit niet het geval was. Het van toepassing zijn van de Dienstenrichtlijn heeft grote gevolgen voor ruimtelijk detailhandelsbeleid en het ruimtelijk toewijzen van detailhandelsmogelijkheden in bestemmingsplannen. In dit hoofdstuk is kort toegelicht wat de gevolgen zijn, toegespitst op de voorliggende casus in Leeuwarden, Elzenstraat.

1.1 Essentie dienstenrichtlijn

Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2019 geoordeeld (arrest ECLI:EU:C2018:44) dat detailhandel in goederen een “dienst” is zoals bedoeld in artikel 4 van de Europese Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123). De bepalingen van de Dienstenrichtlijn zijn daarmee van toepassing op de uitoefening van detailhandelsactiviteiten. Voorheen werd aangenomen dat dit niet het geval was. Volgens het Hof is de Dienstenrichtlijn er niet op gericht om de vestigingslocatie van een dienst – en dus ook een winkel – afhankelijk te stellen van een geografische beperking. Simpel gezegd: daar waar in een bestemmingsplan gronden zijn gesteld aan diensten, mogen slechts onder specifieke voorwaarden nadere eisen worden gesteld ten aanzien van:

- *Branchering*, oftewel het uitsluiten van diensten.
- *Omvang*, oftewel het vasthouden aan een minimale of maximale maatvoering van de vestiging van een dienst.
- *Aantal vestigingen van een dienst*, oftewel het vasthouden aan een minimaal of maximaal aantal vestigingen.

De dienstenrichtlijn sluit branchebeperkingen niet op voorhand volledig uit. Conform artikel 15 lid 3 zijn deze nog steeds wel mogelijk, mits wordt voldaan aan de eisen inzake:

- *Non-discriminatie*: eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.
- *Noodzakelijkheid*: de door centrale overheden gestelde eisen aan dienstverleners zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- *Evenredigheid*: de door overheden gestelde beperking is geschikt om het nagestreefde doel – de dwingende reden van algemeen belang – te bereiken en gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is.

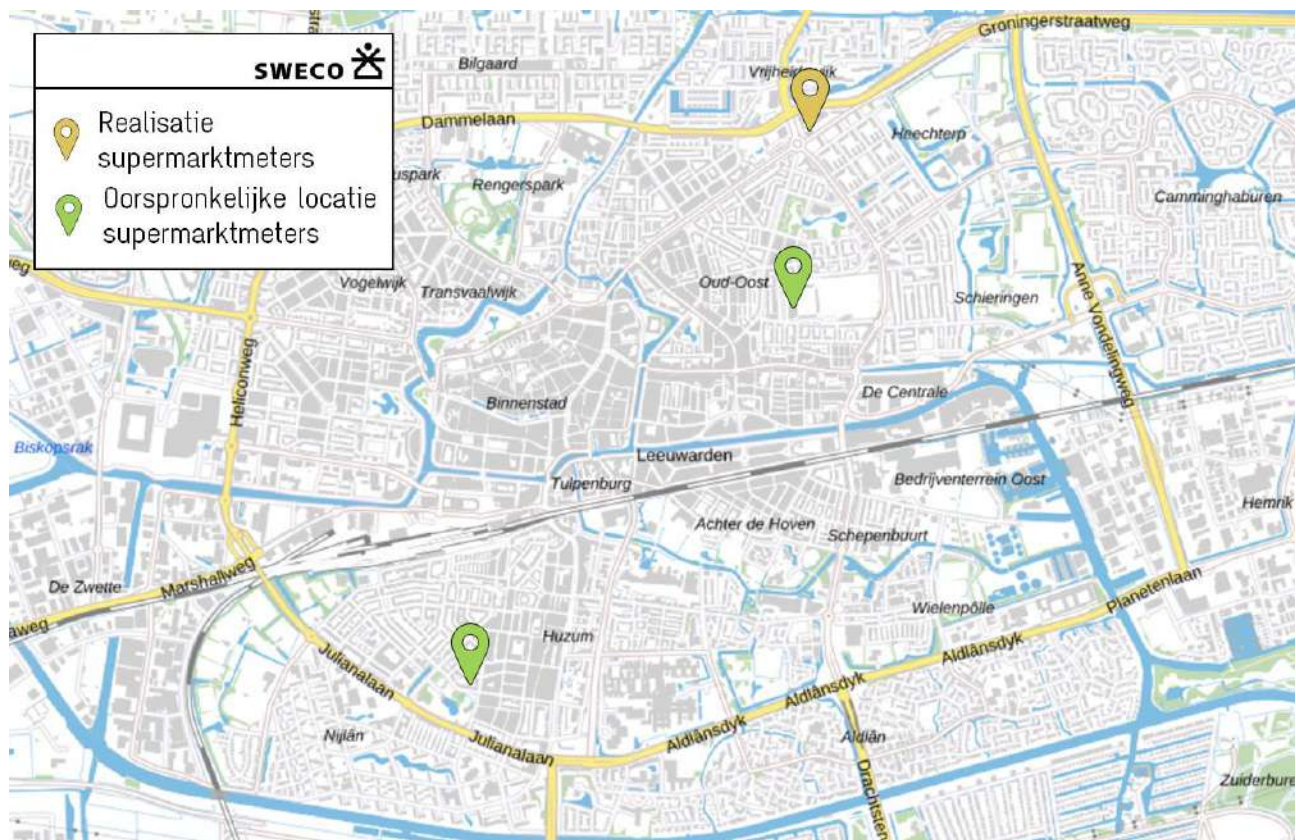
Concreet gevolg van de Dienstenrichtlijn is het omkeren van de bewijslast. Voorheen konden gemeenten verwijzen naar bestemmingsplanregels om een (ongewenst) initiatief te weigeren. Het was aan de initiatiefnemer om per geval te onderbouwen dat afwijking van de bestemmingsplanregels niet zou leiden tot ongewenste effecten. Als gevolg van de Dienstenrichtlijn moeten (decentrale) overheden hun eigen regelgeving die betrekking heeft op een vestiging van een dienst toetsen aan de Dienstenrichtlijn. Op basis van de jurisprudentie inzake de Europese Dienstenrichtlijn behoeft de evenredigheidscheck de meeste aandacht. Het is dus aan de gemeente om te onderbouwen dat de maatregel (bestemmingsregeling) nodig is omwille van een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om dat doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder vergaande maatregelen bereikt kan worden.

1.2 Casus Leeuwarden Lidl Elzenstraat

Lidl Nederland wil een nieuwe supermarkt openen aan de Elzenstraat in Leeuwarden. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe supermarktmeters worden bestaande supermarktmeters van de Lidl aan het Cambuurplein wegbestemd en voor de supermarkt aan het Willem Alexanderplein wordt de planologische oppervlakte beperkt. Op deze manier zal het supermarktmetrage in de gemeente niet toenemen, maar worden de supermarktmeters op een andere manier over de gemeente verspreid. In de huidige situatie kent de locatie Elzenstraat een bestemming, “Bedrijven”⁴ waarbinnen realisatie van een supermarkt niet mogelijk is. Door

⁴ Zie bijlage 1 voor de volledige Planbeschrijving

de bestemming te wijzigen naar “Gemengd”⁵ wordt het voor Lidl mogelijk om hier een supermarkt te vestigen.

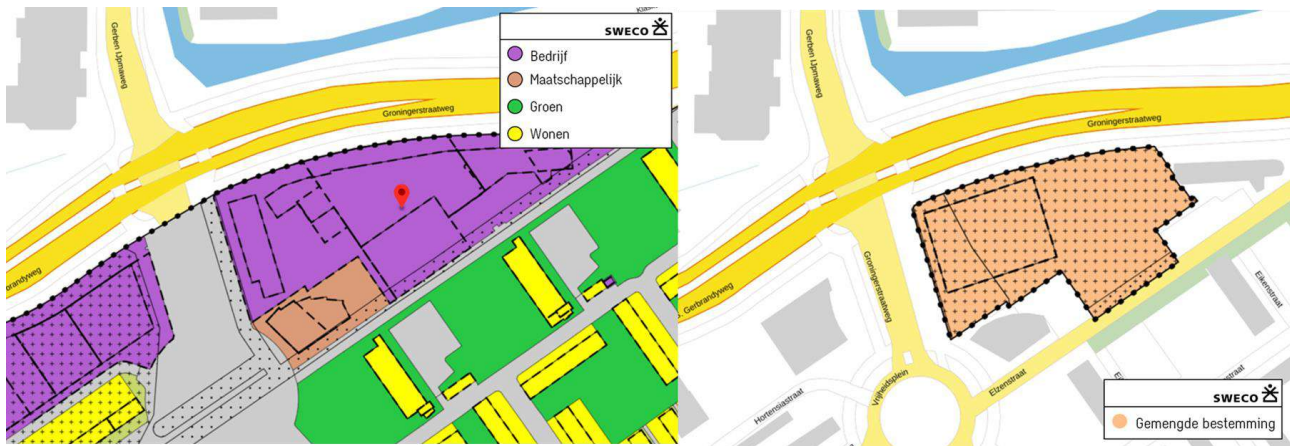


Figuur 2 Locaties betrokken bij planologische verschuiving supermarkt meters
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking: Sweco

In een Zienswijze opgesteld door Retailplan wordt echter aangehaald dat een dergelijke constructie niet passend is bij het bestaande beleid dat de gemeente voert, hiervoor worden twee argumenten aangehaald:

1. De vestiging van een supermarkt aan de Elzenstraat zou niet mogelijk moeten zijn in verband met het feit dat er sprake is van een vestiging buiten bestaande clusters.
2. Het onttrekken van de supermarktbestemming aan het Cambuurplein, in een detailhandelscluster en daarmee in het inperken van de mogelijkheden van verschillende diensten die zich hier kunnen vestigen is in strijd met de Dienstenrichtlijn.

⁵ Zie bijlage 1 voor de volledige Planbeschrijving



Figuur 3 Links: Huidige Bestemming Elzenstraat; Rechts: gewenste bestemming Elzenstraat
Bron: Ruimtelijkplannen.nl

In de huidige situatie is er op de projectlocatie aan de Elzenstraat een bedrijfsbestemming van toepassing. In het ontwerp bestemmingsplan voor de Elzenstraat is sprake van een gemengde bestemming. Gelijktijdig wordt op een andere locaties in de stad de supermarktbestemming wegbestemd en op een derde locatie wordt het aantal supermarktmeters beperkt om zo de meters die aan de Elzenstraat worden toegevoegd te verantwoorden.

In reactie op de door Retailplan aangedragen argumenten wordt in voorliggende notitie ingegaan op de Dienstenrichtlijn aan de hand van de noodzakelijkheids- en evenredigheidseis die hieraan verbonden zijn.

2 Trends, ontwikkelingen en beleid

De Dienstenrichtlijn verruimt de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. Ten aanzien van Leeuwarden zijn reeds specifieke maatregelen genomen om de bestaande structuur te behouden en winkels te clusteren. Maar de Dienstenrichtlijn lijkt in beginsel elke vorm van detailhandel mogelijk te maken op locaties waar diensten mogelijk zijn. Dit heeft gevolgen voor het beleid van de gemeente, met name:

- Winkels en winkelcentra in de directe omgeving. De gemeente Leeuwarden beschikt over een zorgvuldig opgebouwde, fijnmazige winkelstructuur, waarbij inwoners op korte afstand van hun woning beschikken over winkels voor dagelijkse boodschappen. Het vestigen van reguliere detailhandel – supermarkten voorop – op bedrijventerreinen leidt tot een afbrokkeling van de winkelstructuur.

In de nieuwe bestemming voor de Elzenstraat zal de bestemming Bedrijf komen te vervallen en zal het gebied een gemengde bestemming krijgen. In de oorspronkelijke bestemming was geen supermarkt toegestaan, in de nieuwe zal dit wel mogelijk zijn.

2.1 Relevante trends

In het kader van de casus Elzenstraat Leeuwarden zijn enkele trends bij uitstek relevant. In deze paragraaf is achtereenvolgens aandacht voor de gevolgen van:

- Verschuiving van de detailhandelsbestedingen naar internet.
- Het toenemende belang van food (dagelijkse detailhandel en supermarkten) in winkelcentra en wijken.
- De sociale functie die supermarkten en dagelijks aanbod vervullen voor wijken

De invloed van online winkelen

In het Koopstromenonderzoek Randstad (2021) is becijferd dat 20% van alle detailhandelsbestedingen door inwoners van de Randstad bij webwinkels terecht komt. Dat is 5% meer dan in 2018 (15,0%). Er is een groot verschil tussen de online bestedingen aan dagelijkse boodschappen en niet-dagelijkse producten. In de dagelijkse sector is het online marktaandeel met 'slechts' 6% nog beperkt, maar dit is in de afgelopen 2 jaar wel verdubbeld. In de niet-dagelijkse sector is sprake van een substantieel aandeel, namelijk 31%. Oftewel van elke € 1 die consumenten aan niet-dagelijkse producten besteden, wordt ruim 31 eurocent online besteed.

Ook binnen de niet-dagelijkse sector zijn de verschillen groot. Zo is het online marktaandeel sterk gegroeid bij bestedingen aan Mode en Luxe en In en om het Huis. In 2011 betrof dat ca. 10% en in 2016 respectievelijk 24% en 18%. Daarmee naderen zij het online marktaandeel bij bestedingen aan Vrije Tijdsartikelen (28%) dat sinds 2011 vrijwel constant is gebleven. Oftewel, winkels in Vrije Tijd hebben de explosieve groei die vooral Mode en Luxe nu doormaakt, al achter de rug. Er lijkt een nieuw evenwicht te zijn ontstaan. We gaan er vanuit dat Mode en Luxe en In en om het Huis ook naar een dergelijk evenwicht toegroeien.

Food wint aan belang in Centrumgebieden

De consument zoekt meer gemak. Dit betekent een voorkeur voor one-stop-shopping (supermarkt, winkelcentra) en een groeiende populariteit van kant-en-klaarproducten en thuisbezorging. Doordat het niet-dagelijkse winkelaanbod mede door internet onder druk staat, neemt het belang van food (de dagelijkse sector) in winkelgebieden toe, supermarkten voorop. Supermarkten zijn de dragers van winkelgebieden waarbij omliggend aanbod profiteert van de bezoekersstroom die supermarkten genereren.

Sociale functie supermarkten

Supermarkten vervullen een sociale functie in het stedelijk weefsel. Het is niet alleen een plek voor inwoners om de dagelijkse boodschappen te doen maar supermarkten functioneren ook als een belangrijke ontmoetingsplek in de wijk. Daarnaast zien we dat supermarkten werk bieden aan inwoners die nabij de winkel wonen, in een wijk waar het welvaartsniveau lager ligt is de extra waarde van dit soort banen die inherent zijn aan een supermarkt en de sociale controle die hierdoor ontstaat van toegevoegde waarde voor de buurt.

2.2 Belangrijke ontwikkelingen

Naast de gewenste ontwikkeling van Lidl speelt er nog een andere ontwikkeling die van invloed is:

- **Uitbreiding Poiesz Wilgenstraat.** De bestaande Poiesz aan de Wilgenstraat wordt volledig herontwikkeld middels sloop/nieuwbouw en zal groter terugkomen dan dat de winkel voorheen was. Kende de winkel voor de herontwikkeling een metrage van 835 m², in de nieuwe situatie heeft de supermarkt een metrage kennen van ca. 1.240 m² bvo, ca. 1.000 m² wvo⁶.

2.3 Beleidskaders en doelen Leeuwarden

De vraag of de vestiging van een supermarkt aan de Elzenstraat, en het wegnemen van supermarktmeters aan zowel het Cambuurplein als het Willem Alexanderplein negatieve effecten heeft voor de gemeente Leeuwarden dient getoetst te worden aan verschillende beleidsdocumenten en de belangrijkste beleidsdoelen uit het gemeentelijk, regionaal en provinciaal beleid.

Beleidskader Retail Leeuwarden

In 2022 is het nieuwe Beleidskader Retail opgesteld voor de gemeente Leeuwarden. Van belang op de casus van Lidl zijn hierbij de volgende punten:

- **Duurzame structuur en ruimtegebruik.** De retailclusters dienen in omvang en samenstelling aan te sluiten op het verzorgingsgebied dat ze dienen en de functie die het cluster dient. Wanneer dit niet het geval is, is optimalisering van het cluster gewenst.
- **Vitaliteit en leefbaarheid.** Leeuwarden kent ene bevolking die ouder wordt, hierbij is het van belang dat alle inwoners van de gemeente dagelijkse voorzieningen dichtbij hebben. Om dit mogelijk te maken dienen vitale en leefbare dorpskernen en winkelgebieden in stand te worden gehouden en waar nodig kwalitatief te versterken en een impuls te geven.
- **Nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek.** In lijn met bovenstaand beleid is het dan ook van belang dat nieuwe ontwikkelingen op de juist plek landen, binnen bestaande clusters of ter versterking van de structuur om bewoners te voorzien van dagelijkse voorzieningen nabij de woning. Gewenste voorzieningen worden naar de juiste plek geleid waar ze de meeste meerwaarde hebben. Buiten deze aangewezen verblijfsgebieden wordt restrictief gehandeld, om zo de vastgestelde hoofdstructuur te laten floreren.
- **Perifere detailhandel concentreren.** Perifere detailhandel dient zoveel mogelijk geconcentreerd te worden waarbij brancheverruiming niet wenselijk is. Ondanks dat op De Centrale, waar normaal enkel volumineus aanbod wordt toegestaan, ook reguliere detailhandel is gevestigd wordt ook hier verdere brancheverruiming als onwenselijk gezien.

Naast bovenstaande punten stelt het beleid specifiek voor supermarkten de volgende regels:

- **Modernisering en/of optimalisatie is toegestaan** zolang er geen sprake is van een functiesprong. Daarnaast dient hierbij de bestaande detailhandelsstructuur niet te worden aangetast.
- Nieuwvestiging van supermarkten is niet gewenst op solitaire locaties. Verhuizing van een solitaire supermarkt naar een bestaand cluster wordt wel toegestaan en gefaciliteerd mits de functie op de oude locatie wordt wegbestemd.

Toetsing van de wens van Lidl aan het Beleidskader Retail Leeuwarden wijst uit dat de supermarkt aan de Elzenstraat niet voldoet aan de beleidseis van de gemeente dat sprake dient te zijn van vestiging in een cluster. In het Beleidskader Retail 2022 hebben we (BSP/Sweco) destijds opgenomen dat Elzenstraat al was toegezegd door de gemeente voordat deze beleidsregels vigerend werden. Vestiging van een supermarkt aan de Elzenstraat sluit aan op het punt dat de gemeente vitaal en leefbaar wil zijn. Door een supermarkt toe te staan aan de Elzenstraat is het mogelijk om in de (aandachts)wijk Heechterp goede dagelijkse voorzieningen te realiseren op korte afstand. De spreiding over het stedelijk gebied van supermarkten is niet optimaal en wordt met deze ontwikkeling verbeterd zonder dat er per saldo sprake is van toename van het aantal supermarktmeters.

⁶ Bij een gemiddelde verhouding wvo/bvo van 0,8.

Binnenstad van Leeuwarden focuspunt voor detailhandel

In beleid van de gemeente en de provincie wordt ingezet op het behouden en verbeteren/toekomstbestendig maken van de hoofdwinkelgebieden. In de gemeente Leeuwarden gaat het dan om de binnenstad van Leeuwarden. Een van de actiepunten die de gemeente hiervoor formuleerde in de **Detailhandel Structuurvisie (2014)** is het compacter maken van het winkelgebied in de binnenstad. De wens is om detailhandel verder te concentreren in het centrum en op die manier een levendig centrum te behouden voor de toekomst. Ook de **Omgevingsvisie** van de gemeente geeft aan dat de binnenstad het vlaggenschip van de gemeente dient te zijn. Om dit te bereiken worden twee verschillende stappen genomen:

1. Detailhandel concentreren in het centrum van Leeuwarden. Om de investeringen die de laatste jaren in de binnenstad zijn gedaan te optimaliseren investeert de gemeente in aantrekkingskracht waarbij wordt ingezet op beleving en het tegengaan van leegstand.
2. Ten tweede wordt over de gehele provincie overcapaciteit teruggedrongen en wordt overbodige plancapaciteit in winkelmeters en leegstand wegbestemd.

Supermarkten

Specifiek voor supermarkten is het speerpunt van het beleid sinds 2007 om ernaar te streven om de voorzieningen voor dagelijkse boodschappen op buurt- en wijkniveau in stand te houden. Waarbij wel wordt aangehaald dat de dagelijkse sector onderhevig is aan trends in consumentengedrag die uiteindelijk doorslaggevend zijn voor het economisch functioneren van voorzieningen. Door schaalvergroting staan kleinere buurtvoorzieningen daardoor onder druk.

In 2014 is toegevoegd aan het beleid dat Leeuwarden beschikt over voldoende supermarktmeters waarbij de spreiding over het stedelijk gebied niet optimaal is. Nieuwvestiging van supermarkten is mogelijk indien het gaat om verplaatsing van bestaande supermarkt(meters).

Conclusie: sprake van consistent beleid

De huidige beleidsvoering van de gemeente Leeuwarden wordt al sinds 2007 ingezet, via de Detailhandel Structuurvisie (2007, 2014). Door de focus te leggen op het hoofdwinkelgebied, de binnenstad van Leeuwarden, en enkele perifere detailhandel toe te staan op aangewezen bedrijventerreinen en retailconcentraties laat het beleid zien sindsdien consistent te zijn geweest. Ook voor supermarkt initiatieven zijn kaders gesteld waarbij behoud van voorzieningen op buurt- en wijkniveau en het creëren van een betere spreiding over de stad centraal staan. Nieuwvestiging is mogelijk indien het een verplaatsing van de bestaande supermarktmeters betreft, aangezien er reeds voldoende aanbod aanwezig is, en bijdraagt aan een betere spreiding over de stad.

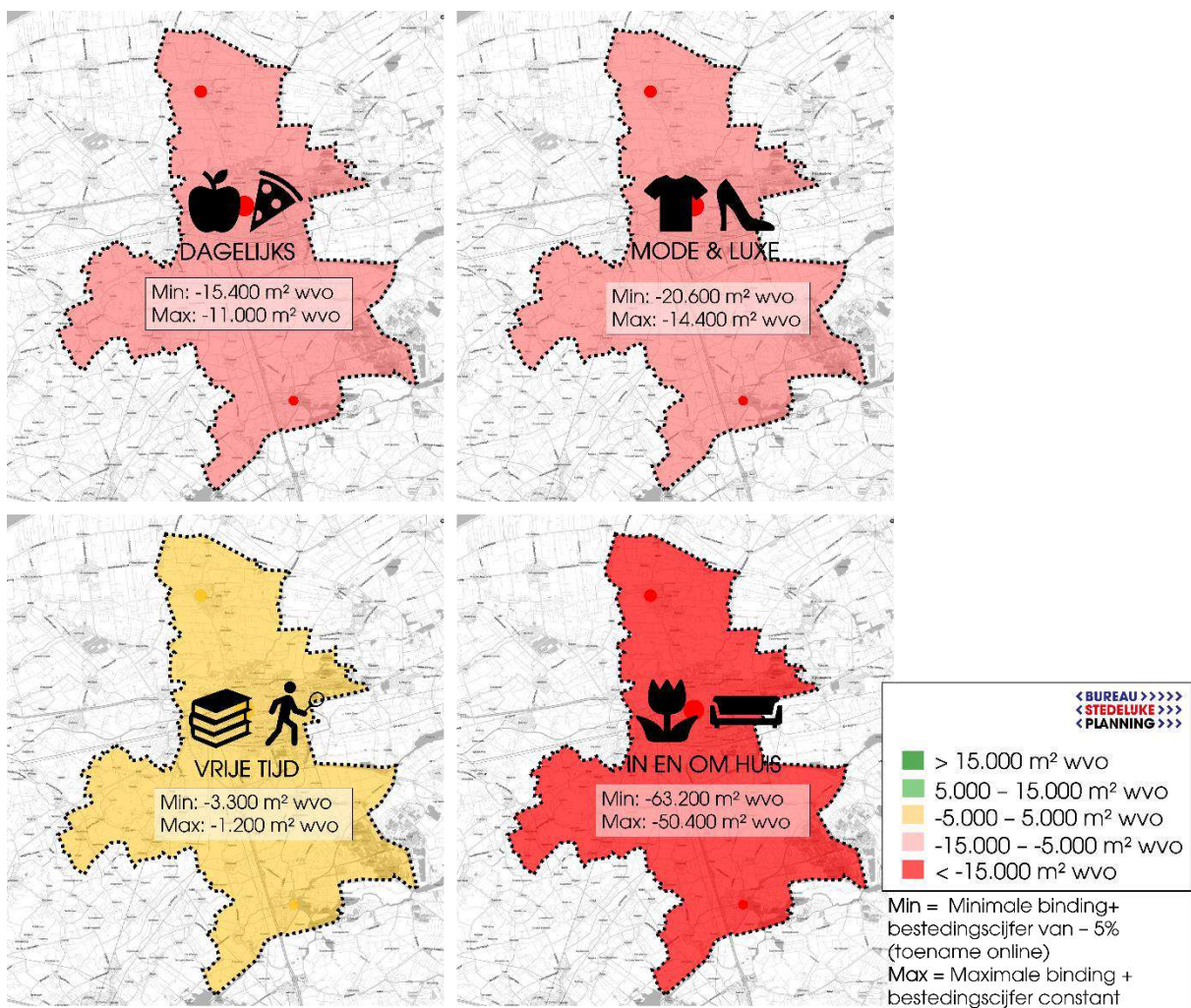
3 Detailhandel in Leeuwarden

3.1 Detailhandel

De gemeente Leeuwarden zet in op het versterken van de binnenstad en het tegengaan van leegstand en verminderen van de plancapaciteit. Hierdoor zijn de behoefte en effecten relevante factoren. Door inzicht te hebben in de behoefte kunnen we beantwoorden of de realisatie van een supermarkt aan de Elzenstraat ook een kwalitatieve impuls betekent (door huidig beperkt aanbod). En de effecten hebben inzicht of de ontwikkelingen effect hebben op de leegstand.

Behoefte detailhandel en supermarkten

In het Beleidskader Retail (2022) van de gemeente Leeuwarden wordt duidelijk dat er momenteel in geen enkele branche binnen de detailhandel behoefte is aan verdere uitbreiding. De gemeente kent momenteel een overaanbod van detailhandel, en zal dit naar verwachting ook in de toekomst kennen (zie Figuur 4).



Figuur 4 Indicatieve marktruimte gemeente 205, met minimale en maximale marktruimte (respectievelijk minimale en maximale binding – en respectievelijke afname fysieke bestedingen 5% en 0%)
 Bron: Koopstromenonderzoeken Randstad (2021) Randstad (2018) en Oost Nederland (2019), informatie retailers en Koopstromenonderzoek Friesland 2017, Locatus 2022, Bureau Stedelijke Planning

Omdat het in deze casus gaat om de realisatie van een supermarkt, is ook gekeken naar de behoefte die de gemeente Leeuwarden kent met betrekking tot supermarkten (zie Bijlage 2). uit de distributieve berekening voor de supermarktsector in de gemeente Leeuwarden blijkt dat ook in deze sector een overaanbod aanwezig is.

	Huidige situatie (2024)	2035
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m ² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.856	€ 7.076
Haalbaar aanbod in m ² wvo	32.455	33.499
Gevestigd aanbod in m ² wvo	40.659	
Uitbreidingsruimte in m² wvo	-8.204	-7.160

Tabel 1 Uitkomsten Distributieve berekening supermarkten
Bron: Sweco

Uit het distributief planologisch onderzoek (DPO) blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden een groot overaanbod is aan supermarktvestigingen. Dit overaanbod aan supermarkten zorgt er ook voor dat de gemiddelde vloerproductiviteit van de supermarkten lager ligt dan landelijk gemiddeld het geval is.

Er is momenteel geen behoefte is aan nieuwe supermarkten in de gemeente Leeuwarden. Het huidige aanbod volstaat, en eventuele uitbreiding van het aanbod kan een negatief effect hebben op het bestaande aanbod in beide onderzoeksgebieden.

Het beleid spreekt echter wel over een slechte verdeling van de dagelijkse voorzieningen en met name de supermarkten over de gemeente Leeuwarden. Om deze reden is er in de gemeente wel behoefte aan verplaatsing van supermarkten naar locaties die een betere spreiding met zich meebrengt.

Effecten op de detailhandelsstructuur

Huidig functioneren supermarktaanbod

Naast dat een distributieve berekening inzicht geeft in de behoefte aan supermarkten in een onderzoeksgebied, biedt het ook inzicht in het functioneren van het bestaande aanbod in het onderzoeksgebied. Voor het functioneren van het bestaande aanbod kijken we naar de gerealiseerde vloerproductiviteit in het onderzoeksgebied, en vergelijken we dit met het landelijk gemiddelde.

	Functioneren supermarktaanbod
Landelijk gemiddelde vloerproductiviteit	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren Leeuwarden	€ 6.856 (-20,2%)

Tabel 2 Functioneren supermarktaanbod gemeente Leeuwarden
Bron: Panteia & INretail 2022; Sweco

Wanneer het functioneren meer dan 20% onder het landelijk gemiddelde ligt gaan we uit van een vergrote kans op uitval van het bestaande aanbod. Op basis van het huidig functioneren is de kans op uitval van het bestaande aanbod al aanwezig en te verklaren. Wanneer hier een nieuwe supermarkt aan wordt toegevoegd zal, los van de eventuele theoretische toename van de leegstand, de kans op uitval van het bestaande aanbod nog verder toenemen.

Een nieuwe ontwikkeling mag niet leiden tot negatieve effecten op de bestaande detailhandelsstructuur van Leeuwarden. Onderstaand zijn de belangrijkste effecten van het supermarkt initiatief kort beschreven:

- In 2024 kent de gemeente Leeuwarden ca. 3,2% leegstand. Ook in de stad Leeuwarden lag het leegstandsniveau op ca. 3,3%⁷. dit is lager dan het landelijk gemiddelde van 5,6%⁸. Doordat sprake is van een verplaatsing van bestaande supermarkt meters zal het effect op leegstand beperkt zijn. Enkel de meters die op het Cambuurplein worden achtergelaten voegen toe aan de leegstand, dit kan echter opgevuld worden met een breed aanbod aan andere voorzieningen binnen de bestemming die hier geldt. Verplaatsing van de meters brengt echter geen significante andere leegstand met zich mee, en zal door een betere spreiding van voorzieningen een positief effect hebben op het woon- en leefklimaat in de stad en de gemeente.

⁷ Locatus 2024, op basis van metrage

⁸ Locatus 2024

- De nieuwvestiging neemt door de planologische verschuiving van supermarktmeters in de gemeente leegstandsmeters weg. Dit gebeurt doordat de meters die aan het Willem Alexanderplein bestemd zijn voor de supermarkt komen te vervallen en beschikbaar worden voor reguliere detailhandel en andere wijkvoorzieningen. In de CBS-buurt Nijlân zijn momenteel twee winkelclusters te vinden. Het cluster aan het Willem Alexanderplein en een cluster op de hoek van de Maowijnestraat en Uiterdijksterweg. Het cluster op de hoek van de Maowijnestraat en de Uiterdijksterweg kent veel leegstand en zal de komende jaren herontwikkeld worden waarbij de winkelfunctie komt te vervallen. De ruimte die aan het Willem Alexanderplein ontstaat door verschuiving van de supermarktmeters kan dan gebruikt worden door de voorzieningen/ondernemers die momenteel nog gevestigd zijn in het cluster aan de Paramaribostraat. Op deze wijze worden er effectief overtollige leegstandsmeters weggehaald uit de gemeente.
- De leegstand die door verplaatsing van Lidl ontstaat op het Cambuurplein is naar verwachting van korte duur. Hier worden op de locatie van het oude stadion nieuwe woningen gerealiseerd, wat ervoor zorgt dat het draagvlak en daarmee het potentieel van de locatie verder toeneemt. Met een groot potentieel is het voor andere retailers (geen supermarkten) aantrekkelijk om zich hier te vestigen.
- Heechterp-Schieringen waar de Elzenstraat gelegen is blijft als wijk achter op het welvaartsniveau van de gemeente Leeuwarden als geheel (ca. 37% onder landelijk gemiddeld en 29% onder gemeentelijk gemiddelde)⁹. Realisatie van een supermarkt in de wijk is niet alleen goed voor de sociale ontmoetingsmogelijkheden die de supermarkt met zich meebrengt maar brengt ook verschillende vormen van werkgelegenheid met zich mee.

⁹ CBS statline 2022

4 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen

Op grond van de Dienstenrichtlijn dient voor eisen in bestemmingsplannen ten aanzien van diensten onderbouwd te worden dat de gehanteerde maatregel ook daadwerkelijk geschikt is om het daarmee beoogde doel te realiseren. De zogenaamde noodzakelijkheidstoets betreft de vraag of dat beoogde doel een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn. In dit hoofdstuk is ingegaan op de dwingende reden van algemeen belang waarop de bestemmingsregeling in kwestie betrekking heeft.

4.1 Dwingende reden van algemeen belang

Om te voldoen aan de Dienstenrichtlijn moet worden beargumenteerd en aangetoond dat er sprake is van noodzakelijkheid. Dat wil zeggen: de geldende bestemmingsregeling is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zijnde redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn wordt onder andere het stedelijke milieu als dwingende reden van algemeen belang beschouwd. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat ook stedelijke ruimtelijke ordening onderdeel is van het stedelijke milieu. In jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:2062, Appingedam) wordt het bevorderen van een aantrekkelijk centrum/stedelijk milieu om de leefbaarheid van het stadscentrum als algemene reden van dwingend belang beschouwd. Daarmee werd aan de noodzakelijkheids-eis voldaan.

In het kader van de voorliggende casus wordt in de zienswijze van Retailplan de bescherming van de stedelijke ordening als primaire drijfveer gezien waarom een dergelijke bestemmingsplan wijziging niet mogelijk is volgens de Dienstenrichtlijn. Met die regeling wordt namelijk een doel nagestreefd:

- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Voorkomen onnodige verkeersbewegingen

In onderstaande paragrafen wordt kort ingegaan op het belang en de achtergrond van deze twee doelen.

4.2 Bescherming fijnmazige winkelstructuur

In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd dat de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden momenteel matig tot voldoende functioneert. Dit is het gevolg van jaren zorgvuldige beleidsvoering, waarbij nadrukkelijk is gekozen voor een fijnmazige winkelstructuur met het centrum van Leeuwarden als centrumgebied met daaromheen verschillende ondersteunende clusters waar de focus op de dagelijkse detailhandel ligt. Naast deze clusters wordt de structuur aangevuld door PDV-clusters De Centrale en Leeuwarden West¹⁰, voor de verkoop van volumineuze goederen.

¹⁰ De Hemrik is niet opgenomen in de hoofdstructuur die vastgesteld is in de retailvisie van de gemeente. Echter zitten er in het gebied wel enkele PDV-locaties die te samen een cluster vormen.



Figuur 5 Detailhandelsstructuur gemeente Leeuwarden
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking: Sweco

Het inzetten op de binnenstad van Leeuwarden voor reguliere detailhandel heeft als doel dat de stad Leeuwarden zijn regionale functie kan behouden. Ondanks het doel om het centrum van Leeuwarden als vlaggenschip voor detailhandel te laten functioneren is het reguliere winkelaanbod in Leeuwarden kwetsbaar. Verschillende factoren zijn hiervoor verantwoordelijk:

- Landelijk groeiend online aandeel in de Dagelijkse sector en Mode & Luxe, waardoor de totale behoefte aan fysieke winkelruimte naar verwachting afneemt. Dit zijn bij uitstek de winkelbranches die in het centrum van Leeuwarden en de ondersteunende clusters gevestigd zijn.
- In winkelstraten buiten de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden loopt de winkelfunctie al jaren terug en ook in de ondersteunende clusters zien we op sommige locaties de leegstand toenemen. Daardoor is het dagelijks en frequent benodigde winkelaanbod vrijwel alleen nog geconcentreerd in de winkelgebieden in de hoofdstructuur.

Het inzetten op deze fijnmazige winkelstructuur is niet een nieuwe doelstelling die volgt uit het Beleidskader Retail 2022 van de gemeente Leeuwarden. In de detailhandelsstructuurvisie van de gemeente uit 2014¹¹ is deze doelstelling ook benoemd. De belangrijkste doelen met betrekking tot de structuur die in deze visie zijn benoemd:

- **De binnenstad als speerpunt.** Het in stand houden en verbeteren van een aantrekkelijk hoofdwinkelcentrum.
- **Ruimte voor perifere detailhandel.** Leeuwarden blijft voldoende ruimte bieden aan traditionele perifere detailhandel. Dit wordt gedaan door:
 - Het in stand houden van buurt- en wijkwinkels voor dagelijkse boodschappen.
 - Flankerend beleid op het gebied van planologie, bereikbaarheid, parkeren en promotie.

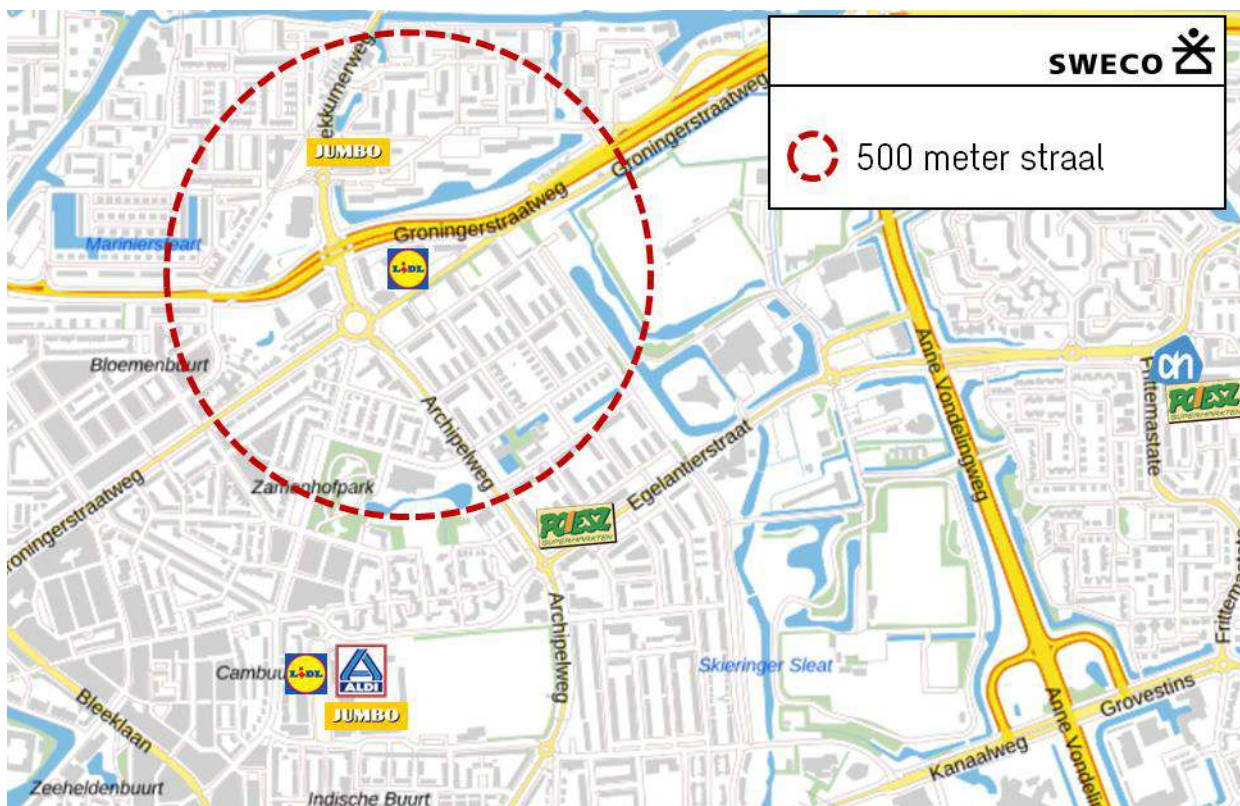
Een blijvende bescherming en stimulering van de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. De realisatie van een supermarkt aan de Elzenstraat en de leegstandmeters die hiermee worden opgeruimd zijn onderdeel van een actieve houding van de gemeente om de hoofdwinkelstructuur te beschermen en te stimuleren.

¹¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR23313#d2806113e46>

4.3 Voorkomen van onnodige verkeersbewegingen

Detailhandel voor dagelijkse boodschappen zoals supermarkten zijn van belang voor de leefbaarheid van woonwijken. Een goed voorzieningenniveau komt het woon- en leefklimaat van woonwijken ten goede. Om een goed voorzieningenniveau op wijkniveau – en daarmee de leefbaarheid te waarborgen is het noodzakelijk dat elke wijk over minimaal 1 supermarkt beschikt.

De nabijheid van een (winkelcentrum met) supermarkt komt het stedelijk milieu ten goede. Het autoverkeer in de stad wordt beperkt indien voorzieningen voor de dagelijkse boodschappen worden geconcentreerd op plekken daar waar mensen zijn én die goed bereikbaar zijn. De rondweg van Leeuwarden heeft een beperkte afwikkelingscapaciteit en loopt dwars door woonwijken heen. Het is dan ook onmogelijk om veel autoverkeer soepel en op hoge snelheid rond de stad te geleiden. In Leeuwarden is er voor gekozen om het wegennet van de rondweg niet te verbreden en de snelheid niet te verhogen. Omdat dit tot meer luchtverontreiniging en geluidsoverlast zal leiden. Om de verkeersdruk te beperken is de afgelopen jaren ingezet op smallere wegprofielen, een lagere snelheid, minder verkeerslichten en meer rotondes. Een minder hoge verkeersdruk leidt tot een gezonder woon- en leefklimaat. Om de verkeersdruk en daarmee luchtverontreiniging en geluidsoverlast, te beperken is het daarom van belang dat bewoners voor hun dagelijkse boodschappen zijn aangewezen op nabijgelegen en goed bereikbare supermarkten en winkelcentra. Goed bereikbare plekken daar waar al mensen zijn of komen zijn de wijkwinkelcentra, de binnenstad, de Centrale n WTC/Cambuur boulevard. Bij gebrek aan een wijkwinkelcentrum in een wijk betekent dit dat inwoners voor hun dagelijkse boodschappen zorgen voor extra verkeersbewegingen. Wanneer in deze wijken een supermarkt wordt gerealiseerd zoals nu in de wijk Heechterp en Schieringen kunnen deze verkeersbewegingen worden teruggebracht (lopend en met de fiets boodschappen doen in plaats van met de auto) waardoor de verkeersdruk op de rondweg afneemt en het woon- en leefklimaat in Leeuwarden verbetert. Een deel van deze verkeersbewegingen wordt momenteel al terug gebracht door het moderniseren van de Poiesz aan de Wilgenstraat 2. Door deze winkel te herontwikkelen en van een modern formaat te voorzien kan het assortiment worden uitgebreid en kunnen inwoners al hun boodschappen nabij de eigen woning doen. Realisatie van een supermarkt in het noorden van Heechterp en Schieringen maakt dat ook inwoners hier op fiets- en loopafstand een supermarkt tot hun beschikking hebben.



Figuur 6 Ligging supermarkten directe omgeving Lidl Elzenstraat
Bron: Achtergrondkaart: PDOK; Bewerking: S

5 Evenredigheid: is maatregel geschikt?

Op grond van de Dienstenrichtlijn dient in bestemmingsplannen, waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van diensten te worden onderbouwd, dat die eisen ook daadwerkelijk geschikt zijn om het daarmee beoogde doel te realiseren. In het kader van voorliggende casus Lidl Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein is bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur de primaire drijfveer achter de gewenste wijziging in het bestemmingsplan. Daarmee wordt een aantal doelen nagestreefd:

- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Voorkomen onnodige verkeersbewegingen

In dit hoofdstuk is op basis van controleerbare gegevens per doel onderzoek gedaan naar de geschiktheid van de bestemmingsregel voor de Elzenstraat.

5.1 Effect op fijnmazige winkelstructuur

Het toestaan van een supermarkt aan de Elzenstraat heeft verschillende effecten op de bestaande winkelstructuur in Leeuwarden:

- **Versterking van de fijnmazige structuur.** Met de realisatie van de supermarkt blijven de bestaande cluster waar supermarkt(en) aanwezig zijn in de gemeente (Willem Alexanderplein en Cambuurplein) behouden. Enkel zal er op de locaties waar supermarktmeters worden wegbestemd in de toekomst sprake zijn van een beperkter supermarktaanbod. De realisatie zorgt er echter ook voor dat het bestaande supermarktaanbod in de gemeente beter verspreid wordt over de gemeente. Een van de beleidsdoelen als het gaat om supermarkten in de gemeente Leeuwarden.
- **Tegengaan van leegstand.** Met de verschuiving van de planologische meters wordt niet alleen de bestaande structuur versterkt door het creëren van een beter spreiding van supermarkten over de gemeente maar zal ook bestaande leegstand worden teruggebracht.

5.2 Effect op onnodige verplaatsing

Detailhandel voor dagelijkse boodschappen zoals supermarkten is van belang voor de leefbaarheid van woonwijken. Een goed voorzieningenniveau komt het woon- en leefklimaat van woonwijken ten goede. Om een goed voorzieningenniveau op wijkniveau – en daarmee de leefbaarheid – te waarborgen is het noodzakelijk dat elke wijk over minimaal 1 supermarkt beschikt. Door de opening van Lidl aan de Elzenstraat beschikt ook de noordzijde van (aandachts)wijk Heechterp Schieringen over een volwaardige supermarkt waar inwoners te voet of op de fiets de boodschappen kunnen doen in plaats van met de auto. Een moderne Lidl supermarkt sluit aan op het profiel van de wijk en geeft een impuls aan de leefbaarheid.

5.3 Conclusie: maatregel geschikt

Het bestemmingsplan Elzenstraat, Cambuurplein, Willem Alexanderplein in Leeuwarden leidt tot de volgende gewenste effecten die in lijn zijn met het beleid:

- Beter spreiding van de supermarkten over de stad, en daarbij een supermarkt die goed bereikbaar is voor inwoners van de noordoostelijke stadswijken.
- Winkelleegstand aan het Willem Alexanderplein wordt opgeruimd door verplaatsing en beter inzetten van de meters die beschikbaar zijn in de gemeente.
- Door vestiging van een supermarkt in de eigen wijk hoeven bewoners van Heechterp-Schieringen een minder grote afstand af te leggen om te voorzien in hun dagelijkse behoefte. Hierdoor zullen verkeersbewegingen die voorheen nodig waren voor het doen van boodschappen afnemen en het aantal verplaatsingen van inwoners uit de noordoostelijke wijken van de stad verminderen.

6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de bestemmingsregel(s) tevens de minst beperkende maatregel is om de gewenste doelen te bereiken.

6.1 Getroffen maatregelen

Met de wijziging van het bestemmingsplan voor de Elzenstraat worden twee doelen nagestreefd:

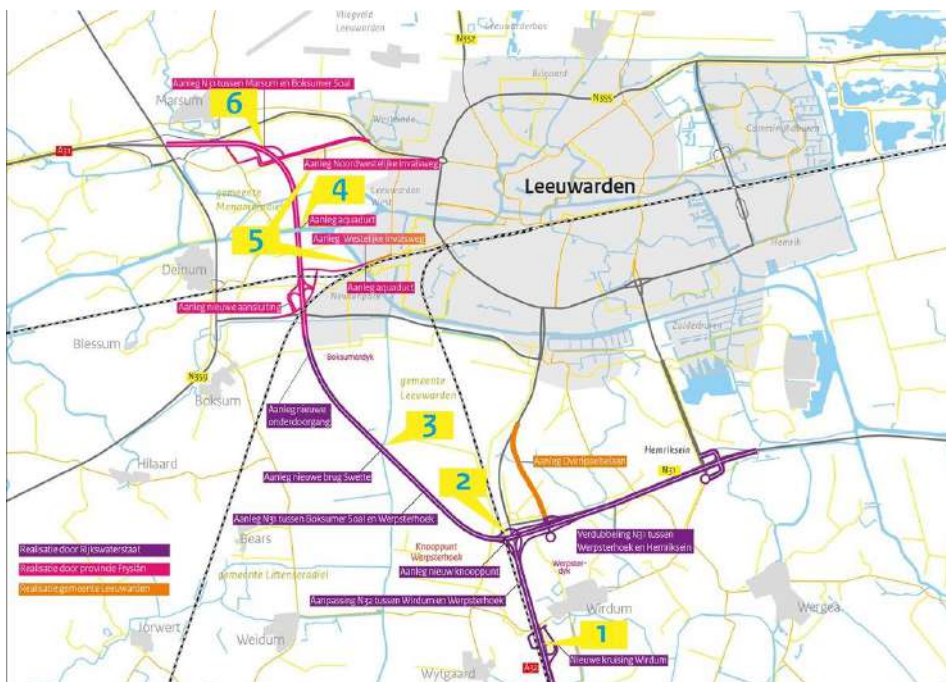
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Voorkomen onnodige verkeersbewegingen

In deze paragraaf is beschreven welke andere maatregelen de gemeente Leeuwarden of andere stakeholders hebben getroffen om deze doelen te bereiken.

Maatregelen

Vernieuwen en aanpassen bestaande infrastructuur

Tussen 1997 en 2015 heeft de gemeente Leeuwarden gewerkt aan de realisatie van een nieuwe rondweg langs de zuidkant van de stad. Daarnaast zijn tussen 2014 en 2018 de bestaande rondwegen langs oude woongebieden getransformeerd. Verkeerslichten zijn weggehaald en vervangen door rotondes, het aantal rijbanen is verminderd en de maximale snelheid is naar beneden bijgesteld. Het idee achter deze aanpassingen is dat de bestaande rondwegen minder gebruikt zullen worden en men kiest voor het gebruiken van de nieuwe rondweg, daarnaast was het doel van de aanpassing het inperken van de autobewegingen in de stad om zo de uitstoot te verlagen.



Figuur 7 Ligging Haak om Leeuwarden die de oude ringweg moet ontzien
Bron: aanpakringzuid.nl; september 2023

Investeren in de fijnmazige winkelstructuur

Er wordt op verschillende manieren geïnvesteerd in de fijnmazige winkelstructuur van de gemeente Leeuwarden. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende actiepunten:

- Concentreren van de supermarktmeters en het optimaliseren van bestaande winkelcentra. De gemeente voert actief beleid op het verplaatsen van bestaande supermarktmeters naar concentratiegebieden die nabij bestaande woongebieden gelegen zijn. Zo ontstaan sterkere

detailhandelsclusters en worden het aantal en de afstand van verkeersbewegingen door bewoners beperkt.

- Optimaliseren van de bestaande winkelcentra. Vanuit verschillende beleidsstukken (o.a. het huidige Beleidskader Retail en de voorgaande detailhandelsstructuurvisie) wordt gewerkt aan het optimaliseren en versterken van de bestaande winkelclusters in Leeuwarden.

Opnemen metrages supermarkten in bestemmingsplannen

De gemeente is gestart met het opnemen van het toegestane metrage aan supermarkten in bestemmingsplannen van nieuwe woonwijken die in ontwikkeling zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat er te veel van supermarktmeters worden ontwikkeld in nieuwe woonwijken die tot uitval van het bestaande aanbod kunnen leiden.

Betere spreiding supermarkten mogelijk maken door planologische verschuivingen

Door planologisch supermarktmeters te verschuiven binnen de gemeente is het mogelijk om het bestaande supermarktaanbod beter te spreiden over de stad als geheel. Op deze manier worden er geen nieuwe meters toegevoegd aan het bestaande aanbod, een voorbeeld hiervan is:

- Mogelijk maken vestiging Aldi supermarkt op De Centrale. De vestiging wordt mogelijk gemaakt door een planologische verplaatsing, hierbij komt gelijktijdig de mogelijkheid voor een supermarkt aan de Stinzenflora te vervallen.

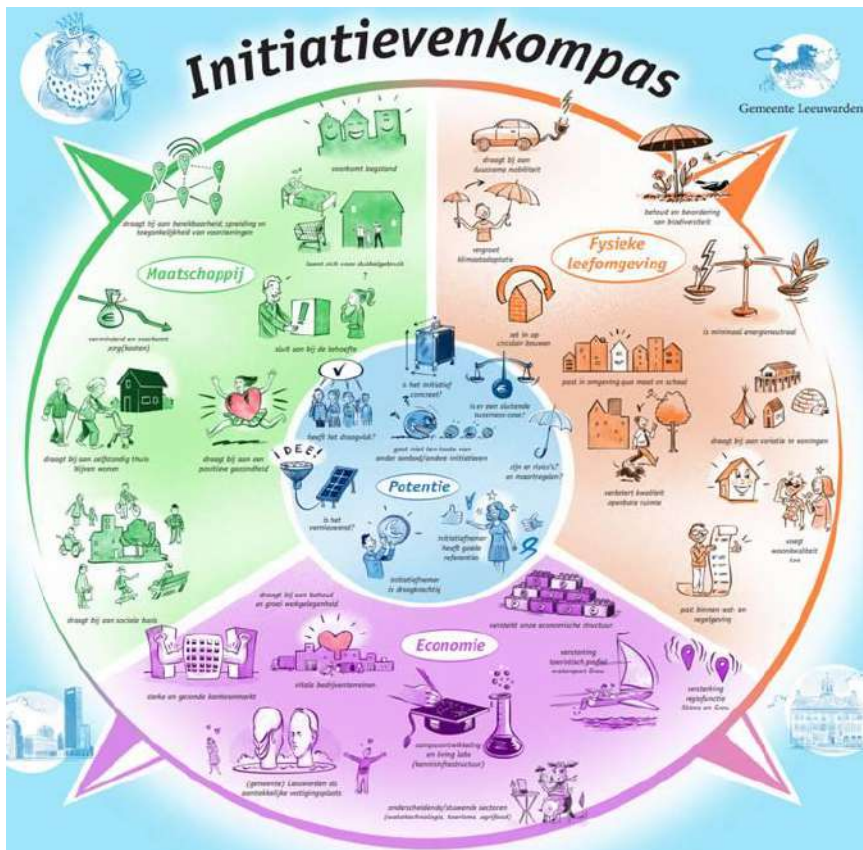
Toekomstbestendigheid van de stad

De gemeente Leeuwarden investeert in de stad Leeuwarden zoals beschreven in de Agenda Binnenstad Leeuwarden (2021 – 2028)¹². Aan de hand van de agenda tracht de gemeente om een vitale binnenstad te creëren. De recente gebeurtenissen en ontwikkelingen (denk aan de coronacrisis en de opkomst van de online economie) vragen om een herziening van het gebruik van de binnenstad en een nieuwe focus op het belang van een vitale binnenstad en het behouden van voorzieningen in de wijken en dorpen.

Initiatieventafel

De gemeente is gestart met een initiatieventafel, hier worden nieuwe initiatieven die met name uit het ruimtelijk domein vloeien beoordeeld en getoetst op passendheid vanuit verschillende disciplines. Het uitgangspunt van deze beoordeling en toetsing is het richtinggeven van de juiste functie naar de juiste plek en het versterken van de economische structuur van de gemeente. Door dit te doen aan de hand van verschillende perspectieven ontstaat een duidelijke integraal afgewogen nieuwe ontwikkeling in Leeuwarden.

¹² <https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf>



Figuur 8 Het initiatievenkompas dat de gemeente Leeuwarden hanteert als leidraad voor de initiatieventafel
Bron: Gemeente Leeuwarden

6.2 Conclusie: minst beperkende maatregel

De gemeente Leeuwarden en andere stakeholders hanteren een grote verscheidenheid aan uiteenlopende maatregelen om de fijnmazige winkelstructuur te behouden, beschermen en te versterken. De maatregelen zijn in lijn met het gevoerde beleid ten aanzien van detailhandel (zie paragraaf x). De gemeente Leeuwarden hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid.

Het toestaan van een supermarkt aan de Elzenstraat zal de bestaande fijnmazigheid van de winkelstructuur in Leeuwarden verder versterken door:

- Bestaande leegstand aan te pakken, door planologische verschuiving van de supermarktmeters, en
- Een betere spreiding van supermarkten te realiseren

Verschillende voorbeelden tonen aan dat de bestemmingswijziging aan de Elzenstraat niet de eerste keer is dat er ruimte wordt gemaakt voor een supermarkt om de spreiding te verbeteren of door planologisch ruimte te maken en meters van locaties elders in te zetten. Eerder ingezette maatregelen door de gemeente Leeuwarden zijn:

- Vernieuwen en aanpassen bestaande infrastructuur;
- Investeren in de fijnmazige winkelstructuur
- Opnemen metrages supermarkten in bestemmingsplannen van nieuwe woonwijken;
- Betere spreiding supermarkten wordt mogelijk gemaakt door planologische verschuivingen;
- De focus ligt op het hebben van een toekomstbestendige stad;
- Nieuwe initiatieven worden getoetst aan de initiatieventafel.

Tot slot blijkt dat het toestaan van een supermarkt aan de Elzenstraat ook een positief effect kan hebben op de verplaatsingen van inwoners in de gemeente Leeuwarden en hiermee de verkeersdruk af kan nemen.

Kortom de aanpassing van het bestemmingsplan aan de Elzenstraat is een logische en goede manier om de nagestreefde doelen te bereiken. Het ondersteunende beleid sluit aan op de ontwikkeling en laat zien dat de maatregel passend is om de bestaande fijnmazige structuur verder te versterken. Aanpassen van het bestemmingsplan en het toestaan van de supermarkt werkt effectief in het beschermen, behouden en versterken van de bestaande fijnmazige winkelstructuur en het voorkomen van onnodige verkeersverplaatsing.

Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan

Huidig bestemmingsplan Elzenstraat

In de huidige situatie kent de Elzenstraat de bestemming “bedrijf” in het bestemmingsplan betekent dit het volgende:

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- bedrijfsgebouwen ten behoeve van:
 - bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2;
 - dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen;
- een autobedrijf, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - autobedrijf';
- een sportschool, ter plaatse van de aanduiding 'sportschool';
- een verkooppunt voor motorbrandstoffen zonder lpg, ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen zonder lpg';
- een oliehandel, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - oliehandel';
- een propaangasopslag, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - propaangasopslag';
- een gasflessenvulstation, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - gasflessenvulstation';
- een gasflessenopslag, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - opslag gasflessen';
- een jachtwerf, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - jachtwerf'; j. detailhandel, met uitzondering van supermarkten, ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel';
- perifere detailhandel, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - perifere detailhandel';
- een bedrijfswoning, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning';
- een bedrijfswoning op de tweede bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - bedrijfswoning tweede bouwlaag';
- een fysiotherapiepraktijk op de tweede bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - fysiotherapiepraktijk';

waarbij, indien de gronden zijn voorzien van de aanduiding 'karakteristiek', het behoud van de bestaande karakteristieke hoofdvorm van de gebouwen wordt nagestreefd,

met de daarbijbehorend(e):

- tuinen, erven en terreinen;
- wegen, straten en paden;
- parkeervoorzieningen;
- groenvoorzieningen;
- sloten, bermen, beplanting;
- water;
- bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Toekomstig bestemmingsplan Elzenstraat

In de toekomstige situatie kent de Elzenstraat de bestemming “gemengd” in het bestemmingsplan betekent dit het volgende:

De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

gebouwen ten behoeve van:

- dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen voorzover het de eerste bouwlaag betreft;
- detailhandel met uitzondering van supermarkten voorzover het de eerste bouwlaag betreft;
- supermarkten voorzover het de eerste bouwlaag betreft, ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
- maatschappelijke voorzieningen voorzover het de eerste bouwlaag betreft, ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk';

- bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2 voorzover het de eerste bouwlaag betreft, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf';
- gebouwen ten behoeve van een autogarage c.q. autoreparatiebedrijf al dan niet in combinatie met detailhandel in automaterialen, ter plaatse van de aanduiding 'garage';
- horecabedrijven tot en met categorie 3 voorzover het de eerste bouwlaag betreft, ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 3';
- horecabedrijven tot en met categorie 4 voorzover het de eerste bouwlaag betreft, ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 4';
- woningen, voorzover het de tweede en/of hogere bouwlagen betreft, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan-huis-verbonden-beroeps- of bedrijfsactiviteit, niet zijnde bed and breakfast, ter plaatse van de aanduiding 'wonen';
- kamerverhuur en/of kamerverkoop, ter plaatse van de aanduiding 'kamerverhuur';

met de daarbij behorende:

- tuinen, erven en terreinen;
- wegen, straten en paden;
- groenvoorzieningen;
- sloten, bermen, beplanting;
- waterlopen en waterpartijen;
- parkeervoorzieningen;
- speelvoorzieningen;
- bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Bijlage 2: Distributieve analyse

Bij de distributieve berekeningen voor de supermarktsector zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **Draagvlak.** Voor het draagvlak is uitgegaan van het inwoneraantal van CBS Statline (2023). Voor de gemeente als geheel komt dit uit op een inwoneraantal van 127.073. Naar de toekomst toe zal de gemeente tot 2035 doorgroeien naar een inwoneraantal van 131.160 (+3,2%) op basis van cijfers van Primos (2023).
- **Bestedingen.** Jaarlijks geldt een bestedingscijfer van € 2.183 per persoon in fysieke supermarkten (exclusief BTW). Deze cijfers zijn gebaseerd op de meest recente gegevens over bestedingen van INretail & Panteia (Omzetkengetallen, 2022). Het gemiddelde inkomen per persoon in de gemeente Leeuwarden ligt 12,0% lager, dan het landelijk gemiddelde. Hierdoor ligt het feitelijke bestedingsbedrag aan supermarkten van inwoners van beide onderzoeksgebieden lager. De bestedingen zijn hiervoor gecorrigeerd (met een prijselasticiteit van 0,4 voor de dagelijkse sector). De bestedingen worden constant verondersteld richting 2035.
- **Koopstromen.** In 2017 is er een koopstromenonderzoek uitgevoerd voor de gehele provincie Friesland (door Broekhuis Rijs Advisering). Doordat o.a. de gemeentegrenzen sinds 2017 zijn gewijzigd, de koopstromen zijn berekend op niveau van kernen (en niet gemeenten) en de toevloeiing voor de dagelijkse niet bekend is biedt dit koopstromenonderzoek onvoldoende houvast voor een distributieve toets op gemeente en stadsniveau. Voor het Retailkader uit 2022 zijn de gegevens als basis gebruikt voor het opstellen van de kooporiëntaties. Voor de distributieve berekening voor de supermarktsector in beide onderzoeksgebieden zal gebruik worden gemaakt van de kooporiëntaties die ook gebruikt zijn in het Retailkader uit 2022. Dit betekent dat uitgegaan wordt van een koopkrachtbinding van 95% en een koopkrachttoevloeiing van 10%. We veronderstellen dat de koopstromen constant blijven tot 2035.
- **Vloerproductiviteit.** De gemiddelde vloerproductiviteit geeft aan wat een gemiddelde fysieke supermarkt per jaar en per m² wvo omzet. In Nederland is de gemiddelde vloerproductiviteit in supermarkten € 8.589 per m² wvo per jaar (exclusief BTW). Dit cijfer is gebaseerd op de meest recente gegevens over bestedingen van INretail en Panteia (omzetkengetallen, 2022).
- **Huidig supermarktaanbod.** Het huidige aantal supermarktmeters in de gemeente Leeuwarden betreft 40.659 m² wvo.

Parameters	Huidige situatie (2023)	2035
Inwoners	127.073	131.160
Bestedingen per hoofd in € (Panteia, 2022)	€ 2.183	€ 2.183
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 277	€ 286
Bestedingspotentieel in € mln., incl. inkomenscorrectie	€ 264	€ 273
Koopkrachtbinding	95%	95%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 251	€ 259
Koopkrachttoevloeiing	10%	10%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 28	€ 29
Totale bestedingen in € mln.	€ 269	€ 288
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m ² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.856	€ 7.076
Haalbaar aanbod in m ² wvo	32.455	33.499
Aanbod in m ² wvo	40.659	40.659

Uitbreidingsruimte in m² wvo	-8.204	-7.160
--	---------------	---------------

Tabel 3 Distributieve berekening
Bron: Sweco

Bijlage 3: Begrippenlijst

Bedrijven

Bedrijven op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp, en dergelijke.

Bruto vloeroppervlakte (bvo)

Dit betreft de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten (volgens NEN 2580) op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte(n) omhullen.

Buitenstad

Onder de Buitenstad vallen alle (winkel)gebieden die Locatus rekent tot het hoofdwinkelgebiedstype 1) Verspreide bewinkeling en 2) Overig, Grootschalige concentraties en Speciale (winkel)gebieden.

Centrumgebieden

Tot de Centrumgebieden behoren alle centrale winkelgebieden (van dorpscentra tot de binnensteden) en alle ondersteunende winkelgebieden (de buurt-, wijk en stadsdeelcentra). Samen vormen deze winkelgebieden de reguliere winkelstructuur.

Grootschalige concentratie

Concentratie van 5 of meer verkooppunten in de Detailhandel met een gemiddeld winkelverkoopvloeroppervlak per winkel van minimaal 500 m². Het aanbod moet minimaal voor 50% doelgericht zijn. Dit betekent dat minimaal de helft van het winkelverkoop-vloeroppervlak van het betreffende winkelgebied zich richt op de branches "dier en plant", "bruin- en witgoed", "fietsen- en autoaccessoires", "doe-het-zelf" of "wonen".

Leegstand

Een unit/verkoop punt/pand met een commerciële bestemming, zonder dat daar een functie is gevestigd. Een leegstaand pand kan in het verleden een winkel zijn geweest, maar ook een andere functie hebben gehad (zoals bijvoorbeeld een ambacht, horeca of dienstverlening). Ook bij eventuele invulling van het pand kunnen naast een winkel ook andere functies gevestigd worden.

PDV cluster

PDV cluster, een kleinere concentratie van perifere detailhandelsvestigingen van drie of meer verkooppunten in de branchegroepen In/Om Huis met een ondergrens van 1.000 m² bvo per vestiging (samen minimaal 3.000 m² bvo) met een (boven)lokaal bereik (in beginsel minimaal 50.000 inwoners binnen 5 tot 10 kilometer).

Speciaal (winkel)gebied

Winkelgebieden die niet tot de reguliere (onder andere binnensteden en wijk- en buurtcentra) en grootschalige concentraties behoren, worden aangemerkt als speciaal winkelgebied. Veelal zijn dit winkelgebieden rondom een station of winkelgebieden met een speciaal thema. Designer Outlet Center in Roermond, Stationsplein Breda en Luchthaven Schiphol zijn bijvoorbeeld in deze categorie opgenomen.

Verspreide bewinkeling

Alle verkooppunten die niet tot een winkelconcentratie (volgens de indeling van Locatus) behoren. Hiertoe behoren solitaire verkooppunten en de concentraties van 4 verkooppunten of minder, of van 2 winkels inclusief een supermarkt. Binnen Verspreide bewinkeling is er een driedeling naar verkooppunten:

- Binnen de bebouwde kom
- Buiten de bebouwde kom
- Bedrijventerreinen

Winkelvloeroppervlak (wvo)

Het winkelvloeroppervlakte betreft het winkeloppervlakte wat in gebruik is voor de directe verkoop van goederen. Het betreft het voor de klant toegankelijke verkoopruimte van de winkel, oftewel het totale bedrijfsvloeroppervlakte minus eventueel kantoor-, personeels- en magazijnruimte, toiletten etc.