



**Ladder-onderzoek herontwikkelingsplan
Burgemeester Krijgerplein Lemmer**



Droogh Trommelen en Partners (DTNP)
Adviseurs voor Ruimte en Strategie
Graafseweg 109
6512 BS Nijmegen

T 024 - 379 20 83
E info@dtnp.nl
W www.dtnp.nl

Opdrachtgever: Gemeente De Fryske Marren
Contactpersoon: Mevrouw F. Carpentier

Projectteam DTNP: De heer W. Frielink
De heer T. Wissink

Projectnummer: 1727.0616

Datum: 5 september 2016

**Ladder-onderzoek herontwikkelingsplan
Burgemeester Krijgerplein Lemmer**

·dtnp·

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	2
1.2	Het plan	2
1.3	Ladder voor duurzame verstedelijking	4
1.4	Nieuwe stedelijke ontwikkeling	5
2	Ladder-toets	6
2.1	Kwantitatieve behoefte	7
2.2	Kwalitatieve behoefte	8
2.3	Effecten op leegstand	11
2.4	Bestaand stedelijk gebied	12
3	Conclusie	13
3.1	Conclusies	14
3.2	Gemeentelijke afweging	14



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanleiding

Door de gemeentelijke fusie heeft het gemeentekantoor aan het Burgemeester Krijgerplein in het centrum van Lemmer haar functie verloren. Het centraal in het centrum gelegen pand is inmiddels gesloopt en het gebied is deels heringericht als openbaar gebied. In lijn met de Centrumvisie Lemmer, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 19 december 2012, is voor het resterende deel van het gebied een plan opgesteld met op de begane grond detailhandel en/of horeca en daarboven appartementen. Voor dit 'plan Burgemeester Krijgerplein' (hierna 'herontwikkelingsplan') is een bestemmingsplan in voorbereiding. Hiervoor heeft de gemeente De Fryske Marren behoefte aan een onderzoek in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Aan DTNP is gevraagd een 'Ladder-onderzoek' uit te voeren voor het detailhandel- en horecadeel van het plan.

Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het plan en wordt het gebruik van de Ladder voor duurzame verstedelijking toegelicht. In hoofdstuk 2 wordt de Ladder-toets uitgevoerd en op basis daarvan worden in hoofdstuk 3 conclusies getrokken.

1.2 Het plan

Ligging

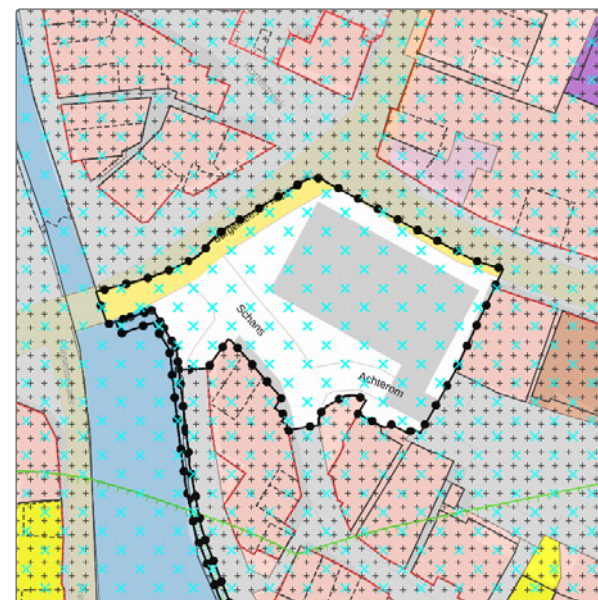
Het herontwikkelingsplan betreft het plot van het voormalige gemeentekantoor van Lemsterland aan de oostkant van het Burgemeester Krijgerplein, tussen Vissersburen en Schans.

Huidige situatie

Het voormalige gemeentekantoor is inmiddels geamoveerd. Na een periode waarin het volledige terrein met gras ingezaaid was, is de openbare ruimte inmiddels helemaal ingericht. Het Burgemeester Krijgerplein is als een plein ingericht met vaste zitelementen, speeltoestellen en groen. Alleen de bouwblokken zijn nog niet gerealiseerd. De (verwachte) contouren van de bouwblokken zijn al wel duidelijk zichtbaar.

Bouwplan

Het bouwplan voorziet in twee bouwblokken waar de gemeente de bestemming 'Centrum' op wil leggen, overeenkomstig met de overige panden in de omgeving. Deze bestemming maakt een breed gebruik mogelijk. Het plan gaat uit van maximaal vijf units voor detailhandel, lichte horeca of andere vormen van publieksgerichte functies op de begane grond, met een gezamenlijk brutovloeroppervlak van



Plangebied Burgemeester Krijgerplein

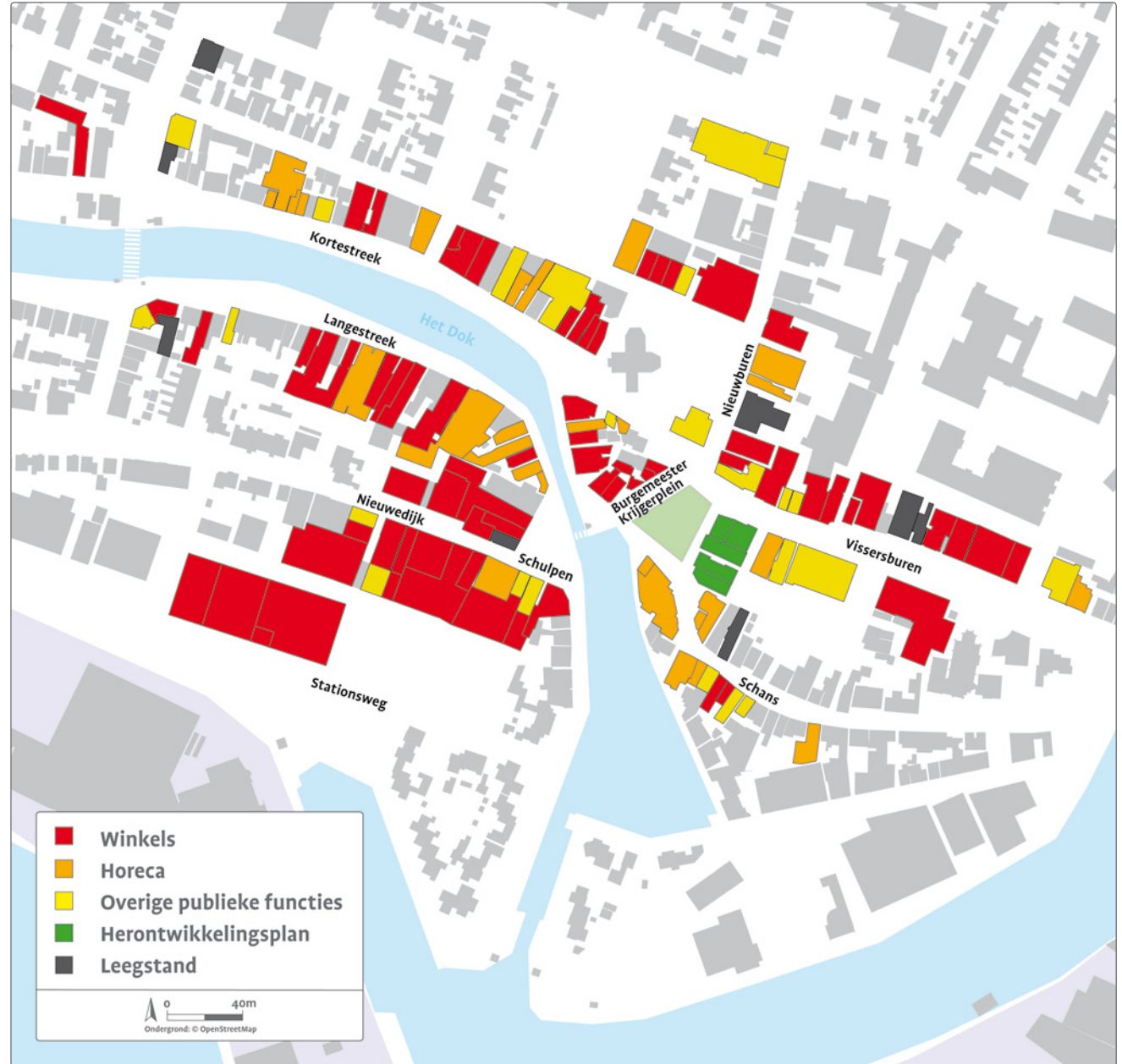


Definitief ontwerp openbare ruimte plangebied

900 m² (bij volledig gebruik als winkelruimte circa 700 m² winkelvloeroppervlak/wvo). Door samenvoeging van enkele units bestaat de mogelijkheid voor het realiseren van een unit van maximaal 500 m² bvo. Op de eerste en tweede verdieping wordt een vijftal woningen gerealiseerd.



Branchering en locatie herontwikkelingsplan Lemmer-Centrum



Bron: Locatus, 09-02-2016, DTNP update 13-07-2016

1.3 Ladder voor duurzame verstedelijking

Per 1 oktober 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking door het Rijk als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen (art. 3.1.6., lid 2). De Ladder beoogt een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De Ladder is vooral een procesinstrument dat aan decentrale overheden de verplichting oplegt om bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen een aantal stappen te doorlopen, zodat een weloverwogen afweging gemaakt wordt over de duurzame ontwikkeling van het gebied onder hun jurisdictie. Daarbij heeft het bevoegd gezag beleidsvrijheid.

Treden van de Ladder

De treden die bij de Ladder doorlopen moeten worden zijn:

1. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
2. indien [...] blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door

herstructurering, transformatie of anderszins, en;

3. indien [...] blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

Behoeft en effecten

De eerste trede van de Ladder betreft de vraag of er überhaupt wel behoefte is aan de voorgenomen ontwikkeling (anders is er geen reden om het plan te ontwikkelen). De behoefte kan zowel kwantitatief (er is nu weinig aanbod in het marktgebied) als kwalitatief (o.a. bijdrage aan beleidsmatig wensbeeld) van aard zijn. Specifiek voor detailhandel moet daarnaast ingegaan worden op de effecten die het plan heeft op leegstand.



Trede 1: Voorziet het plan in actuele behoefte?



Voor winkels ook: wat zijn de effecten op leegstand?

1.4 Nieuwe stedelijke ontwikkeling

De Ladder voor duurzame verstedelijking dient alleen te worden toegepast bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Bij het herontwikkelingsplan is in het kader van het Bro (en ten aanzien van de centrumvoorzieningen op de begane grond*) sprake van een stedelijke ontwikkeling:

Bro, art. 1.1.1, lid 1 onder i

Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Er lijkt echter geen sprake te zijn van een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling. Bij de beoordeling of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is onder andere relevant:

- of de bebouwingsmogelijkheden toenemen als gevolg van het plan, en
- of sprake is van een relevante functie-wijziging als gevolg van het plan.

* Het plan voorziet in minder dan 12 woningen. Alleen bij ontwikkelingen van 12 woningen of meer is in het kader van het Bro en de Ladder sprake van een woningbouwlocatie. Het woningbouwprogramma van het plan is dan ook geen stedelijke ontwikkeling (laat staan een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling) zoals bedoeld in de Bro of de Ladder.

De exacte (juridische) interpretatie van een nieuwe stedelijke ontwikkeling is nog niet uitgekristalliseerd. Doordat het voorliggende herontwikkelingsplan voorziet in minder bebouwd oppervlak - namelijk van circa 1.200 m² bebouwd oppervlak naar circa 900 m² bebouwd oppervlak - lijkt op voorhand geen sprake te zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De functiewijziging van het plan lijkt dat niet anders te maken. Het voormalige gemeentekantoor had net als veel andere panden in het centrum van Lemmer een gecombineerde werk- en publieksfunctie. De ruimtelijke uitstraling van de nieuwe functie van het plan (centrumbestemming) lijkt daar niet substantieel van af te wijken.

Geen nieuwe stedelijke ontwikkeling, wel behoefte aantonen

Ondanks dat er geen sprake lijkt te zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, en strikt genomen als gevolg daarvan ook geen Ladder-toets uitgevoerd hoeft te worden, dient nog steeds onderzocht te worden of het plan voorziet in een behoefte. Aangezien de Ladder voor duurzame verstedelijking voor een belangrijk deel daarop is gericht wordt de Ladder-systematiek gehanteerd in het vervolg van dit rapport.



Voetafdruk van het voormalige gemeentekantoor



Nieuwe bebouwing wordt minder groot



2 Ladder-toets

2.1 Kwantitatieve behoefte

Geen betrouwbare koopstroomgegevens

De kwantitatieve behoefte aan uitbreiding van het voorzieningenaanbod in het centrum van Lemmer is moeilijk te bepalen. Vaak wordt gebruik gemaakt van een distributie-planologische berekening van marktruimte (dpo). Belangrijke input hiervoor zijn koopstromencijfers; informatie over waar consumenten uit een verzorgingsgebied hun aankopen doen. Het laatste koopstromenonderzoek voor Lemmer dateert uit 2007*. De winkelmarkt is in de afgelopen 10 jaar sterk veranderd (o.a. internet) en lokaal en regionaal zijn er ook de nodige veranderingen geweest in het winkel-aanbod. Deze informatie is dan ook niet meer betrouwbaar voor een berekening van de actuele marktruimte**.

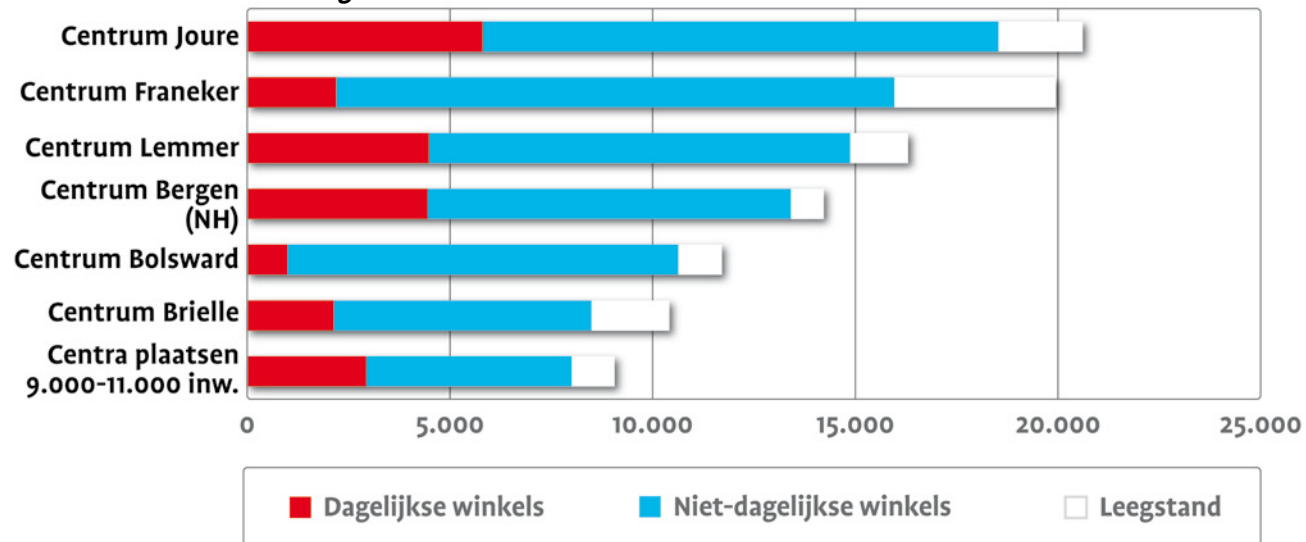
Benchmark en referentiecentra

Een andere methode om de kwantitatieve uitbreidingsbehoefte voor winkels (en horeca) te bepalen, is te kijken naar de omvang van het aanbod in andere plaatsen (benchmark). Hiervoor moeten dan wel goed vergelijkbare centra beschikbaar zijn.

* Broekhuis Rijs Advisering, Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân 2007

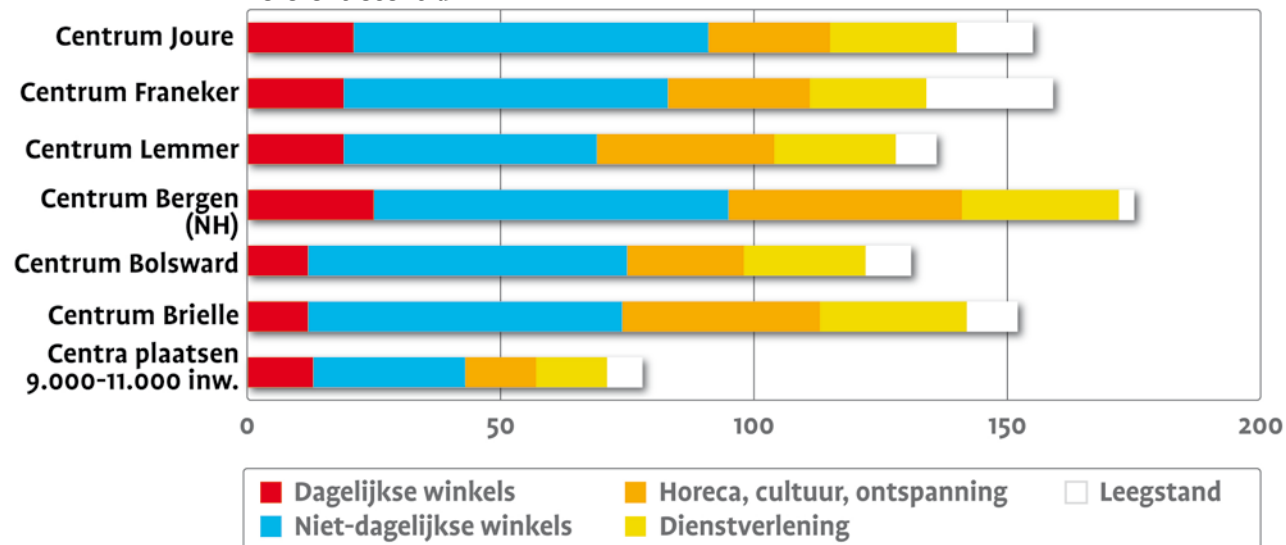
** In de tweede helft van 2016 zal een nieuw koopstromenonderzoek voor Fryslân worden uitgevoerd.

Omvang winkelaanbod in centrum Lemmer en in referentiecentra in m² wvo



Bron: Locatus, juli 2016

Aantal winkels en overige publieke voorzieningen in centrum Lemmer en in referentiecentra



Bron: Locatus, juli 2016

Uit een benchmark met centra van plaatsen tussen de 9.000 en 11.000 inwoners (Lemmer heeft ruim 10.000 inwoners) blijkt dat het voorzieningenaanbod in het centrum van Lemmer al groot is. De toeristische functie en regionale positie van Lemmer zijn een belangrijke verklaring voor dat grote aanbod. Bij een vergelijking van Lemmer met centra van meer vergelijkbare plaatsen (in aantal inwoners, regionale functie en toeristische functie) is het winkeloppervlak in het centrum van Lemmer nog steeds groter dan in de meeste andere plaatsen. Joure en Franeker hebben een groter winkelaanbod dan Lemmer, maar hebben ook circa 30% meer inwoners (+3.000).

Het aantal winkels en overige publieke voorzieningen in Lemmer is relatief klein, met name het aantal niet-dagelijkse winkels (de winkels in Lemmer zijn dus gemiddeld groot). Het aantal horecavoorzieningen is wel groot.

Op basis van de benchmarkanalyse bestaat geen aanleiding voor toevoeging van meer winkels, horeca en andere publieke voorzieningen. Kwantitatieve behoefte voor het herontwikkelingsplan is niet evident aanwezig. Kwalitatieve aspecten zijn bij de beoordeling van behoefte echter minstens zo belangrijk. In de volgende paragraaf wordt daar op ingegaan.

2.2 Kwalitatieve behoefte

In het centrum van Lemmer is kwantitatieve behoefte voor uitbreiding van het winkel- en horeca-aanbod dus niet evident aanwezig. Het herontwikkelingsplan voldoet echter wel aan een sterke kwalitatieve behoefte en het plan is beleidsmatig wel gewenst.

Beleid: scharnierpunt in het centrum

De locatie aan het Burgemeester Krijgerplein is de meest centrale plek in het dorp. Het is de plek in het centrum waar de verschillende centrumstraten bij elkaar komen. In de Centrumvisie Lemmer uit 2013 is het Burgemeester Krijgerplein aangewezen als scharnierpunt. Om het centrum aantrekkelijker te maken en beter aan te sluiten bij wensen van de consumenten zet de gemeente in de centrumvisie voor Lemmer in op een compact en samenhangend centrumgebied met aaneengesloten winkelfronten, en wil zij van het Burgemeester Krijgerplein het centrale ontmoetingsplein van Lemmer maken.

1. Detailhandel en horeca nodig voor koppeling

Doordat het Burgemeester Krijgerplein op het snijpunt ligt van het meer recreatieve deel en het meer op frequente benodigheden gerichte deel van het centrum (respectievelijk oranje en rode lijnen kaart, p. 9) kunnen voorzieningen op de



Streven is een compact en samenhangend centrum...



...en een aantrekkelijk ontmoetingsplein

locatie van het herontwikkelingsplan het hele jaar door optimaal profiteren van verschillende type bezoekers (zowel toeristen als mensen uit de eigen kern en regio). Bovendien kan het herontwikkelingsplan juist door deze centrale ligging leiden tot een verbeterde koppeling tussen verschillende deelgebieden in het centrum van Lemmer.

Om de functie als scharnierpunt in het centrum waar te kunnen maken, is een publieksgericht functioneel programma (detailhandel, horeca, maar ook andere publieke functies, zoals ambachten, dienstverlening en cultuur) aan de oostwand van het Burgemeester Krijgerplein nodig. Door een aaneengesloten plint met publieke functies is het voor consumenten aantrekkelijker het plein te bezoeken en is het voor consumenten logischer vanaf daar andere delen van het centrum te bezoeken. Zodoende kan het herontwikkelingsplan de gewenste bijdrage leveren aan een compact en samenhangend centrum.

2. Stedenbouwkundige afronding van locatie

Het huidige plein voelt als een gat in het centrum van Lemmer. Stedenbouwkundig ontbreekt een duidelijke oostwand aan het Burgemeester Krijgerplein, waardoor het plein niet als een plein wordt beleefd en een

(onplezierige) blik op de achterkanten van het Achterom wordt gegeven. Dit past niet bij het gemeentelijk streefbeeld voor een aantrekkelijk ontmoetingsplein. Daarnaast ontbreekt nu ook een duidelijke entree van Vissersburen en Schans. Het bouwplan voorziet in de stedenbouwkundige afronding van het plein, ontnemt het zicht op de achterkant van het Achterom en

creëert een echte entree van Vissersburen en Schans. Doordat de omgeving van het plan een publieksgerichte functie heeft met voornamelijk detailhandel en (lichte) horeca in de omgeving past een vergelijkbare invulling van de plint stedenbouwkundig beter bij deze locatie dan invulling met een niet-publieksgerichte functie.



Passantenroutes door het centrum van Lemmer

3. Aantrekkelijker en beter zicht op plein

Behalve vanuit stedenbouwkundige argumenten voor het plangebied zelf is het ook vanuit Nieuwburen en Schulpen gewenst een nieuw bouwvolume met publieksgericht programma te realiseren op de locatie van het voormalige gemeentekantoor.

Voor Nieuwburen is dit belangrijk omdat het op een belangrijke aanrijroute ligt vanuit het noorden van Lemmer en het Burgemeester Krijgerplein daarmee een belangrijke entreefunctie heeft. Voor de uitstraling en aantrekkelijkheid van het hele centrumgebied is een goede eerste indruk belangrijk. Het ervaren van het Burgemeester Krijgerplein als de centrale locatie biedt bezoekers een duidelijk oriëntatiepunt wanneer zij via Nieuwburen het centrum binnenkomen.

Vanuit Schulpen is een nieuw bouwvolume wenselijk omdat vanuit daar op dit moment niet duidelijk zichtbaar is dat er een plein aan de overkant van de Blokjesbrug ligt. Een bouwvolume kan voor een betere zichtrelatie zorgen, waardoor bezoekers eerder het water oversteken.



Publiekswand Schulpen wel duidelijk zichtbaar vanaf Burgemeester Krijgerplein...



...maar vanaf Schulpen geen zicht op publiekswand Burgemeester Krijgerplein

2.3 Effecten op leegstand

In het centrum van Lemmer staan circa 8 panden leeg met een gezamenlijk oppervlak van circa 1.500 m² vvo. Dit is 6% van de panden en 9% van het winkelvloeroppervlak. In het huidige klimaat is dat laag, het landelijke aandeel leegstand in centra met een vergelijkbare omvang is respectievelijk 10% en 14%*. De leegstaande panden liggen verspreid door het hele centrum. Het grootste leegstaande pand is het voormalige postkantoor aan Nieuwburen 10. Dit gemeentelijke monument heeft een oppervlak van circa 800 m² vvo, verspreid over twee verdiepingen.

Door het ontbreken van marktruimte voor uitbreiding van het winkel- en horeca-aanbod in het centrum van Lemmer kan toevoeging van nieuwe ruimte leiden tot het leegkomen van panden elders of het minder snel verhuurd krijgen van bestaande leegstand. In het ergste geval zal het gaan om circa 900 m² bvo/700 m² vvo nieuwe leegstand: de omvang van het herontwikkelingsplan.

Het herontwikkelingsplan zal door zijn centrale ligging op termijn een 'verdikkend' effect hebben: in het hart van het centrum komt meer

aanbod beschikbaar. Daar kunnen ondernemers uit minder drukke delen van het centrum naar toe verplaatsen. Die panden die op die locaties beschikbaar komen kunnen dan weer worden ingevuld door ondernemingen die op nog minder drukke locaties zijn gevestigd. Ook kunnen (voor Lemmer) nieuwe ondernemingen zich in de nieuwe units vestigen. Deze nieuwe ondernemingen kunnen mogelijk bestaande ondernemingen verdringen. Mogelijke leegstand door verdringing zal vooral plaatsvinden op minder drukke randlocaties. Die hebben per slot van rekening minder potentiële klanten voor de deur.

Weinig courante (winkel)panden die aan de randen van het centrum leeg komen te staan, lenen zich in de meeste gevallen voor transformatie tot wonen. Dit proces is nu al aan de gang in de Schans en de uitlopers van Langestreek en Kortestreek.

In de Centrumvisie Lemmer wordt een compact centrum nagestreefd. Voor de toekomst van het centrumgebied als geheel heeft versterking van het hart van het centrum prioriteit boven mogelijke leegstandseffecten aan de rand van het centrum.



Plan draagt bij aan concentratie in kern van centrum



Mogelijk nieuwe leegstand in randzone tot gevolg

* Locatus, juli 2016

2.4 Bestaand stedelijk gebied

Het herontwikkelingsplan voorziet in een actuele regionale behoefte. In het kader van de tweede trede van de Ladder voor duurzame verstedelijking moet dan worden beoordeeld of het plan bestaand stedelijk gebied betreft. In tegenstelling tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling geeft het Bro hier wel een definitie van:

Bro, art. 1.1.1, lid 1 onder h

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.

Het plan voor de voormalige locatie van het gemeentekantoor te Lemmer ligt midden in het centrum van Lemmer. De locatie (voor het amoveren) en directe omgeving kenmerken zich door gebouwen met een stedelijke functie, zoals detailhandel, horeca, kantoren en wonen. Bij het plan is duidelijk sprake van bestaand stedelijk gebied.

Er is geen verder vervolgonderzoek nodig in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.



Zicht op westwand Burgemeester Krijgerplein



Zicht op noordwand van Vissersburen



Zicht op Achterom en Schans



3 Conclusie

3.1 Conclusies

Geen sprake van nieuwe stedelijke ontwikkeling

Het herontwikkelingsplan voor de locatie van het voormalige gemeentehuis van Lemsterland gaat uit van een kleiner nieuw te bebouwen oppervlak en de functiewijziging van de locatie is maar beperkt en sluit logisch aan bij de directe omgeving. Hierdoor lijkt er geen sprake te zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling zoals bedoeld in de Ladder voor duurzame verstedelijking. Desondanks zal in het kader van een goede ruimtelijke ordening de behoefte voor het plan moeten worden onderbouwd. Hiervoor is de systematiek van de Ladder voor duurzame verstedelijking een goed instrument.

Kwantitatieve behoefte nagenoeg afwezig

Het bepalen van kwantitatieve uitbreidingsbehoefte voor nieuwe ruimte voor publieke voorzieningen in Lemmer is moeilijk. Op basis van een benchmarkanalyse bestaat geen aanleiding voor toevoeging van meer winkels, horeca en andere publieke voorzieningen. Kwantitatieve behoefte voor het herontwikkelingsplan is niet evident aanwezig.

Wel grote kwalitatieve behoefte aanwezig

Vanuit kwalitatief oogpunt is er wel veel behoefte aan het herontwikkelingsplan. De locatie is het scharnierpunt in het centrum van Lemmer, en het herontwikkelingsplan lost een aantal stedenbouwkundige 'problemen' op, zorgt voor een functioneel gebruik van de meest centrale locatie in het centrum van Lemmer en koppelt daarmee verschillende deelgebieden in het centrum aan elkaar. In het gemeentelijke beleid voor het centrum van Lemmer (Centrumvisie Lemmer) zijn de ontwikkeling van het Burgemeester Krijgerplein naar een nieuw ontmoetingsplein, en een nieuwe invulling voor de oostwand van het plein als cruciale ontwikkelingen voor het centrum benoemd.

Vooraf in randzone mogelijke leegstandseffecten

Ontwikkeling van de planlocatie kan mogelijk tot gevolg hebben dat de leegstand in het centrum beperkt toeneemt. Dit zal naar verwachting niet meer zijn dan 900 m² bvo (de omvang van het herontwikkelingsplan). Leegstand zal naar verwachting vooral aan de randen van het centrum plaatsvinden. Daar is vaak transformatie naar een andere functie mogelijk. Een compact centrumgebied met het Burgemeester Krijgerplein als centraal punt is een doelstelling van de Centrumvisie Lemmer.

3.2 Gemeentelijke afweging

Het herontwikkelingsplan voor het Burgemeester Krijgerplein kan de toets van de Ladder voor duurzame verstedelijking doorstaan voor wat betreft het detailhandel- en horeca-programma in de plint. Bij vaststelling van het bestemmingsplan dat het herontwikkelingsplan mogelijk maakt, dient de gemeenteraad zich wel rekenschap te geven van de mogelijkheid dat het herontwikkelingsplan kan (niet per definitie zal) leiden tot enige leegstand aan de randen van het centrumgebied. De gemeenteraad moet bij haar besluit afwegen of zij de positieve effecten van het herontwikkelingsplan belangrijker vindt dan de mogelijke ontwikkeling van leegstand. In de Centrumvisie Lemmer is deze afweging feitelijk al gemaakt.