



Rapport

Beoordeling supermarktinitiatief Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik

5 oktober 2023

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
Beoordeling supermarktininitiatief Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik
51017765
Gemeente Leeuwarden
5 oktober 2023
Toine Hooft, Floor Planken en Femke Wokke
Femke Wokke
femke.wokke@sweco.nl
+31 6 57643122

Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	7
1 Toepassing dienstenrichtlijn Leeuwarden	8
1.1 Essentie dienstenrichtlijn.....	8
1.2 Casus Industrierrein Leeuwarden Oost de Hemrik.....	9
2 Trends, ontwikkelingen en beleid	12
2.1 Relevante trends op bedrijventerreinen	12
2.2 Relevante trends in detailhandel.....	12
2.3 Beleidskaders en doelen Leeuwarden	13
3 Bedrijventerreinen en detailhandel in Leeuwarden	16
3.1 Bedrijventerreinen	16
3.2 Detailhandel	16
4 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen.....	21
4.1 Dwingende reden van algemeen belang	21
4.2 Vestigingsmogelijkheden bedrijven.....	21
4.3 Bescherming fijnmazige winkelstructuur	22
4.4 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid	23
5 Evenredigheid: is maatregel geschikt?	24
5.1 Effect op vestigingsmogelijkheden bedrijven	24
5.2 Effect op reguliere winkelgebieden	24
5.3 Effect op verkeer en parkeren.....	25
5.4 Conclusie: maatregel geschikt	25
6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?	26
6.1 Getroffen maatregelen	26
6.2 Conclusie: minst beperkende maatregel.....	28
Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan	30
Bijlage 2: Distributieve analyse.....	31
Bijlage 3: Begrippenlijst.....	33

Managementsamenvatting

RetailPlan is in geschil met de gemeente Leeuwarden over de vestiging van een supermarkt op de locatie De Hemrik. Het vigerend bestemmingsplan laat een supermarkt niet toe, maar RetailPlan beroept zich namens twee grondeigenaren op de Europese Dienstenrichtlijn om een supermarkt alsnog mogelijk te maken. In deze rapportage is onderbouwd dat de vestigingsbeperking – dat wil zeggen het uitsluiten van reguliere detailhandel in het bestemmingsplangebied – voldoet aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn, te weten de **noodzakelijkheid** en **evenredigheid**.

De uitgangssituatie

Leeuwarden kent een overmaat aan detailhandelsmeters en naar de toekomst toe door verkleuring van bedrijventerreinen een gebrek aan voldoende geschikte ruimte voor bedrijvigheid. De gemeente wenst detailhandel daarom zoveel mogelijk te concentreren in de daarvoor aangewezen winkel- en verblijfsgebieden, de binnenstad voorop. Zogenaamde perifere detailhandel is ook toegestaan op aangewezen bedrijventerreinen en retailconcentraties. 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.

De bedrijventerreinen zijn primair bestemd voor behoud van economische bedrijvigheid, en niet voor reguliere detailhandel.

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 de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden de volgende doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, door het verminderen van de verkeersbewegingen, het verminderen van de uitstoot – in het bijzonder op de langs de oude rondwegen gelegen woongebieden – en het bevorderen van de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

Overeenkomstig 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 het loslaten van de geldende bestemmings-regeling op de Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zal leiden tot de vestiging van reguliere detailhandel aldaar. Immers, voor typische centrumbranches als supermarkten of modewinkels zijn dit relatief goedkope vestigingslocaties (“following the lower costs”). Hierdoor treden de volgende effecten op:

1. Afname van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op de bedrijventerreinen. Binnen de gemeente Leeuwarden vindt verkleuring van bedrijventerreinen plaats ten tijden van een gelijkblijvende ruimtelijke vraag naar bedrijventerreinen. Als gevolg hiervan neemt de druk op bedrijventerreinen en de beschikbare ruimte in de gemeente Leeuwarden toe. Op provinciaal niveau zijn afspraken gemaakt over de uitbreiding van de bedrijventerreinen.¹ In deze afspraken staat dat in Leeuwarden uitbreiding van de Zwette VI mogelijk is en dat in de toekomst verdere uitbreiding nodig zal zijn, waar deze precies zal plaatsvinden is nog niet gedefinieerd en wordt aan de hand van nieuw onderzoek bepaald. Deze tweede stap zorgt ervoor dat niet te vroeg wordt gestart met uitbreiding van de bedrijventerreinen om zo een overschot te voorkomen en enkel nieuwe ruimte te creëren wanneer en waar dit ook daadwerkelijk nodig is.
2. De zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur komt onder druk te staan. Naarmate er relatief meer reguliere detailhandel buiten de winkelstructuur is gevestigd, leidt dit in winkelgebieden binnen de bestaande hoofdstructuur tot een lager verzorgingsniveau (minder vierkante meters) per inwoner en een hogere (winkel)leegstand. Afbrokkeling van de zorgvuldig opgebouwde structuur ligt op de loer, alsmede de vestiging van winkels op locaties buiten de aangewezen winkelcentra. Deze visie wordt sinds de

¹ Convenant bedrijventerreinen Noordwest Fryslan 2019-2030

detailhandelsstructuurvisie van 2014 gevolgd door de gemeente. In de doelstellingen is het centrum van de stad als speerpunt genomen tezamen met het voldoende ruimte bieden aan de traditionele perifere detailhandel.

3. Door de vestiging van publieksgerichte en publieksaantrekkelijke voorzieningen (reguliere detailhandel) nemen de verkeersbewegingen en de parkeerbehoefte substantieel toe, wat ten koste gaat van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen, en leidt tot een intensiever gebruik van de oude rondwegen met meer uitstoot tot gevolg. Met name verkleuring van het bedrijventerreinen naar reguliere detailhandel leidt tot een zeer forse toename van de parkeerdruk en verkeersintensiteit aldaar. Het huidige parkeerterrein is hier niet op ingericht.

Kortom, het uitsluiten van reguliere detailhandel op de Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik is een geschikte maatregel om de nagestreefde doelen te bereiken.

Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

Met de bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden drie doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, door het verminderen van de verkeersbewegingen, het verminderen van de uitstoot – in het bijzonder op de langs de oude rondwegen gelegen woongebieden – en het bevorderen van de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

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

- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in de infrastructuur die bedrijventerreinen en woonwijken ontlast;
- Er is geïnvesteerd in de fijnmazigheid van de bestaande winkelstructuur².
- Gebiedsontwikkelingen die leiden tot een afname van het aantal voorziene meters retail³
- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in de toekomstbestendigheid van de bestaande bedrijventerreinen. Dit is onder andere gedaan door:
 - Het stimuleren tot het gebruik van bedrijventerreinen voor echte bedrijven en niet voor opslag.
 - De gemeente onderhoud een actief accountmanagement voor de bedrijventerreinen.
- De gemeente werkt actief mee aan het optimaliseren van de bestaande wijkwinkelcentra.
- 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.
- Het investeren in de toekomstbestendigheid van de stad waar men in 2021 mee begonnen is met de agenda die doorloopt tot 2028⁴.

Kortom, er zijn geen andere, minder beperkende, geschikte maatregelen om de nagestreefde doelen te bereiken. Enkel *detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra* komt in aanmerking voor vestiging buiten de reguliere winkel- verblijfsgebieden. Het moge duidelijk zijn dat supermarkten niet onder deze omschrijving zijn te scharen

² Detailhandel Structuur Visie 2014, met een aanvulling voor supermarkten uit 2017

³ De gemeente Leeuwarden heeft hier een Schrapnota voor opgesteld, deze is momenteel in procedure om vastgesteld te worden door de raad, verwacht wordt dat deze in Q4 van 2023 gereed is.

⁴ <https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf>

Inleiding

De gemeente Leeuwarden is in geschil met RetailPlan over het bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en De Hemrik. Vrijwel het gehele plangebied van dit bestemmingsplan (bestaande uit industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik) is bedoeld en bestemd voor onder meer bedrijven op het gebied van productie, transport, groothandel, reparatie, technologie en ontwerp, productie gebonden detailhandel, detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen, detailhandel in auto's, boten, caravans en dergelijke. Op de locatie De Hemrik is tevens perifere detailhandel toegestaan. RetailPlan wil delen van het gebied gebruiken voor de vestiging van reguliere detailhandel, namelijk een supermarkt, en beroept zich in dit geschil op de Europese Dienstenrichtlijn. Die stelt dat eisen ten aanzien van de toegang of de uitoefening van 'diensten' slechts onder specifieke voorwaarden is toegestaan.

Onderbouwing

In opdracht van de gemeente Leeuwarden heeft Sweco het supermarktininitiatief op De Hemrik beoordeeld. Het bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en De Hemrik is op dit onderdeel nader onderbouwd aan de vereisten van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn, te weten:

- **Non-discriminatieverbod**⁵. 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 uitsluiten van reguliere detailhandel op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik) zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- **Evenredigheid**. De gestelde eis aan dienstverleners (in dit geval het uitsluiten van reguliere detailhandel op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik):
 - 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).

Doel

Met voorliggende rapportage wordt onderbouwd dat de geldende bestemmingsbeperkingen die gelden op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik noodzakelijk zijn voor het behouden en beschermen van:

- de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik;
- de zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur van de gemeente Leeuwarden; en
- de verkeersveiligheid en mobiliteit op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

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 Leeuwarden Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik (hoofdstuk 2) en een analyse van de lokale functionele structuur (hoofdstuk 3).

⁵ 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, Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

1.1 Essentie dienstenrichtlijn

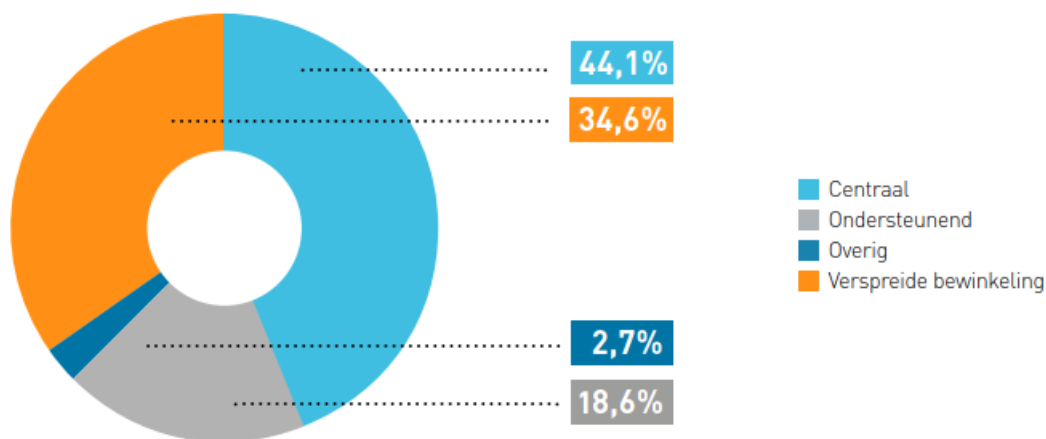
Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2019 geoordeeld (arrest ECLI:EU:C2018:44) dat detailhandel in goederen een “dienst” is zoals bedoeld in artikel 4 van de Europese Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123). De bepalingen van de Dienstenrichtlijn zijn daarmee van toepassing zijn op de uitoefening 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 bestemd voor 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.

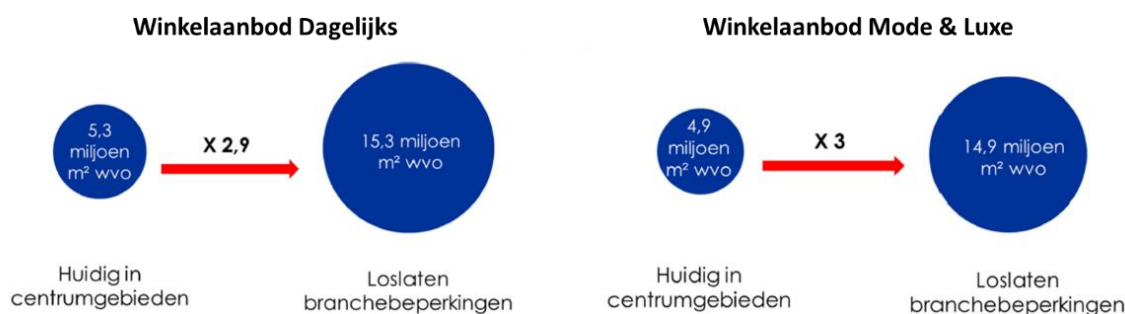
Vooral het uitsluiten van diensten – de eerste bullet – heeft in theorie grote gevolgen. Wanneer bijvoorbeeld naar detailhandel wordt gekeken: Nederland telt ruim 10 miljoen m² wvo aan winkelruimte op perifere detailhandelslocaties (zoals woonboulevards en bedrijventerreinen) waar sprake is van een branchebeperking (en waar vaak ook eisen worden gesteld ten aanzien van de minimale winkelomvang). Ter illustratie dit is ongeveer evenveel als het totale in gebruik zijnde metrage aan winkels in de Dagelijkse sector (4,9 miljoen m² wvo) en Mode & Luxe (5,3 miljoen m² wvo), bij uitstek de branches die zijn gesitueerd in Centrumgebieden (reguliere winkelcentra, zoals binnensteden, kernwinkelgebieden, wijk- en buurtwinkelcentra).

De Dienstenrichtlijn sluit deze beperkingen 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.



Figuur 2 Aantal verkooppunten per type winkelgebied in Nederland.
Bron: Locatus 2022



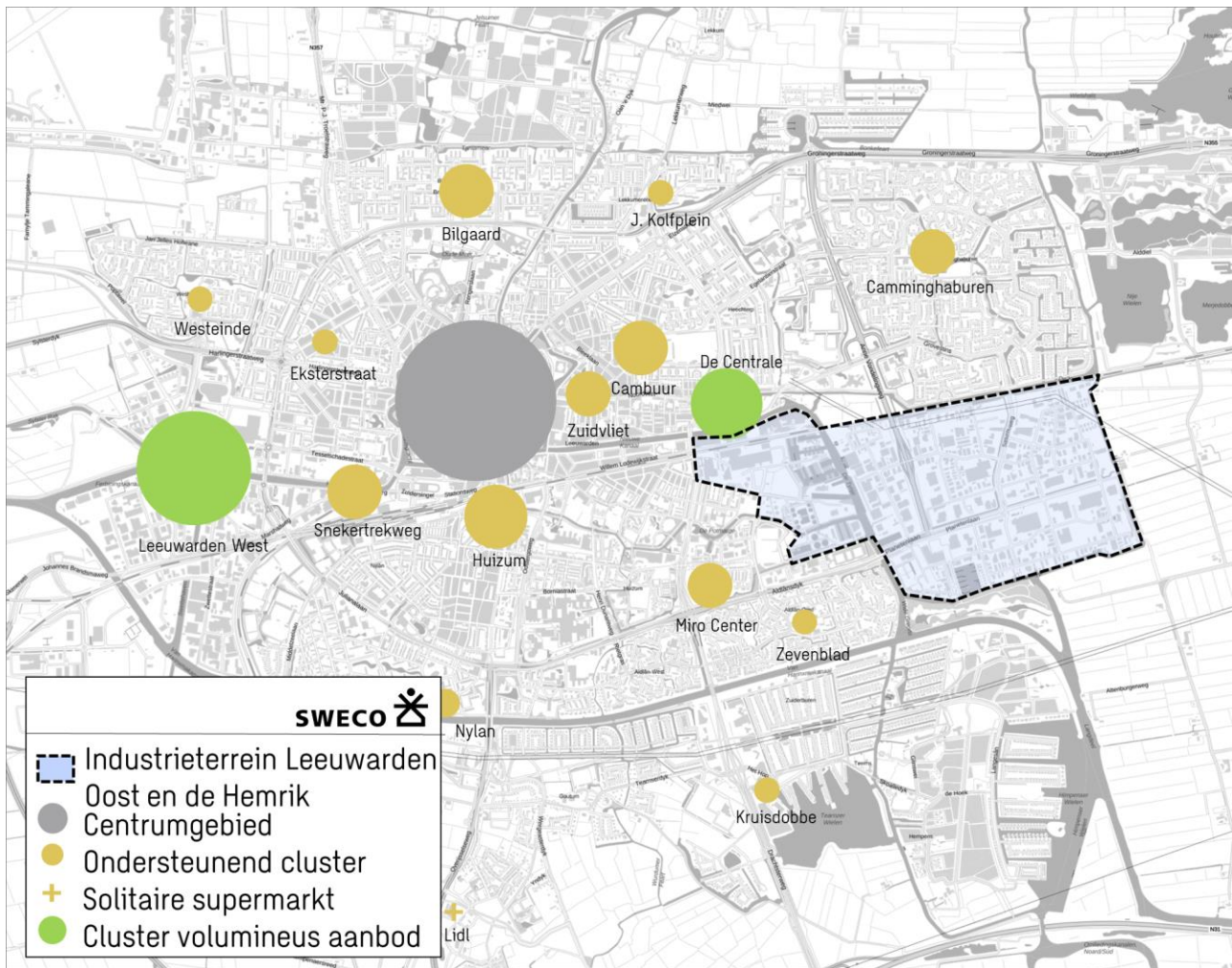
Figuur 3 Landelijk winkelaanbod in dagelijkse sectoren en Mode & Luxe in centrumgebieden versus potentieel aanbod door opheffen bestemmingsregeling perifere detailhandelslocaties
Bron: Locatus 2018

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 Industrierterrein Leeuwarden Oost de Hemrik

Bestemmingsplan Industrierterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik heeft betrekking op bedrijventerrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Eén van de uitgangspunten van het bestemmingsplan is het blijvend reserveren van de bestaande bedrijventerreinen voor bedrijven op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp, en dergelijke (hierna: Bedrijven).⁶ Artikel 3, 4 en 5 van het bestemmingsplan maakt onder meer Bedrijven, alsmede in het hele gebied zeer specifieke vormen van detailhandel mogelijk. Daarbij gaat het om detailhandel die niet past in wijkwinkelcentra c.q. de woonomgeving (denk aan detailhandel in auto's, boten, caravans (abc-goederen), brand- en explosiegevaarlijke goederen en grootschalige detailhandel in een beperkt aantal branches). Andere vormen van detailhandel zijn in het bestemmingsplan-gebied dus niet toegestaan.

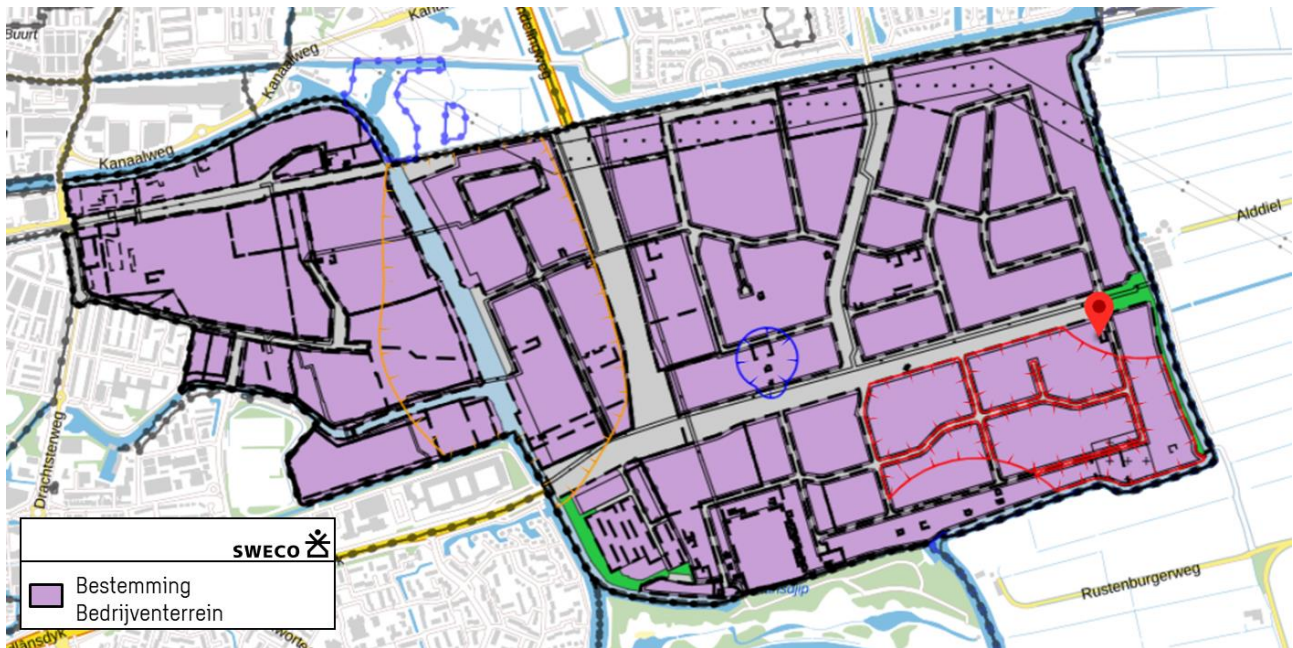
⁶ Zie bijlage 1 voor de volledige Planbeschrijving



Figuur 4 Ligging Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik in de structuur van Leeuwarden
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking Sweco

Het geschil rondom Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik heeft betrekking op deze bestemmingsregeling. RetailPlan wil reguliere detailhandel c.q. een supermarkt, op een deel van het terrein huisvesten. De gemeente Leeuwarden wenst geen medewerking te verlenen en beroept zich op artikel 3, 4 en 5 van het geldende bestemmingsplan, waarin is aangegeven welke vormen van detailhandel *wel* zijn toegestaan. Op Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik geldt een bedrijventerrein bestemming, waarbij de volgende functies zijn toegestaan:

- Bedrijven tot en met categorie 4;
- Buurthuizen en verenigingen;
- Perifere detailhandel (ABC-goederen en detailhandel perifeer)
- Horecabedrijven in categorie 2;
- Jachthaven, autoschadeherstelbedrijf, scheepswerf en kunstslibaan
- Onderwijsdoeleinden
- Verkooppunten voor motorbrandstoffen zonder LPG en met LPG; en
- Bedrijfswoningen



Figuur 5 Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik

Bron: Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik (vastgesteld 30 september 2013)

Dit betekent dat reguliere detailhandel hier niet kan landen. Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik betreft namelijk een locatie voor perifere detailhandelsvestigingen (hierna: PDV) waarvoor de volgende definitie in het bestemmingsplan geldt: *detailhandel die qua 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 tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, en fietsen- en autoaccessoires.*

Voor volumineuze detailhandel heeft de gemeente Leeuwarden in het Beleidskader Retail 2022 de volgende definitie: *perifere detailhandelsvestigingen zijn winkels die vanwege hun aard en omvang over het algemeen niet in de traditionele winkelcentra (binnenstad, buurt- en wijkcentra) gevestigd kunnen worden. Het gaat hierbij vooral (en niet uitsluitend) over de volumineuze aard van de goederen. Deze benadering van perifere winkels is vanuit het voormalige rijksbeleid ingestoken en dus met name branchegericht. Veel voorkomende branches zijn: auto's, boren en caravans (ABC), bouwmarkten, tuincentra en detailhandel in woninginrichting.*

2 Trends, ontwikkelingen en beleid

De dienstenrichtlijn verruimt de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. In het kader van Leeuwarden zijn reeds specifieke vormen van detailhandel toegestaan op bedrijventerreinen, maar de Dienstenrichtlijn lijkt in beginsel elke vorm van detailhandel mogelijk te maken. Dit heeft gevolgen voor:

- Het bedrijventerrein in kwestie. De komst van (reguliere) detailhandel leidt tot een afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en beïnvloedt het ondernemersklimaat. Daarnaast neemt de bereikbaarheid af door de groeiende mobiliteit die een publieksaantrekkende voorzieningen als reguliere detailhandel veroorzaakt.
- 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.

Om die gevolgen beter te kunnen duiden, is het van belang inzicht te verkrijgen in trends en ontwikkelingen op bedrijventerreinen en in detailhandel de wijze waarop regionale en lokale beleidskaders daarmee omgaan. Dit vormt de context waarbinnen de noodzakelijkheidstoets en evenredigheidstoets ten aanzien van de bestemmingsregeling op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik plaatsvinden.

2.1 Relevante trends op bedrijventerreinen

De economie is onder invloed van technologie en de crisis veranderd en zal dit ook in de toekomst blijven doen.⁷ Eén van de meest in het oog springende veranderingen is een andere ruimtelijke verdeling van het werken: de werkgelegenheid verschuift van formele bedrijventerreinen en kantoorlocaties naar informele werklocaties.

Aan de verschuiving van 'werken richting de stad' liggen verschillende ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen ten grondslag:

4. Een steeds groter deel van de werkgelegenheid bestaat uit ZZP'ers en micro-bedrijven (<10 werknemers). Deze zijn vaker geneigd zich op informele locaties – bijvoorbeeld thuis, of op ZZP-werkplekken in de stad – te vestigen dan grote bedrijven.
5. In de moderne kenniseconomie neemt de behoefte aan ontmoeting en interactie toe, evenals aan flexibiliteit in bedrijfsvoering en -huisvesting. Flexibele locaties gericht op interactie, zoals allerlei bedrijfsverzamelconcepten in stadscentra of in woonwijken, koffiezaken en werkplekken aan huis, groeien hierdoor in populariteit.
6. De ruimtebehoefte van bedrijven aan goed (OV-)bereikbare locaties op aansprekende plekken neemt toe, terwijl een tegengestelde ontwikkeling waar te nemen is voor monofunctionele locaties die vooral met de auto bereikbaar zijn. Hierdoor vestigen steeds meer bedrijven zich in het stedelijk weefsel, in plaats van op formele locaties.
7. Tot slot wordt bedrijvigheid – mede onder invloed van technologische vooruitgang – steeds beter mengbaar met wonen.

Voor grote(re) bedrijven en/of bedrijven uit de hogere milieucategorieën hebben deze ontwikkelingen negatieve gevolgen. Door transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen naar gemengde gebieden blijft er op termijn minder betaalbare ruimte in de stad over voor grote en/of milieuhinderlijke bedrijven. Op termijn kan dit leiden tot een verschuiving van deze bedrijven naar andere formele werklocaties. Ook in Leeuwarden zien we een verkleuring van de bedrijventerreinen naast een gelijkblijvende vraag naar ruimte op bedrijventerreinen.

2.2 Relevante trends in detailhandel

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

⁷ Ruimte voor werken in de MRA van morgen 2017 - 2030

- Verschuiving van winkels en winkelmeters van reguliere winkelgebieden naar locaties in de Buitenstad.
- Verschuiving van de detailhandelsbestedingen naar internet.
- Het toenemende belang van food (dagelijkse detailhandel) in winkelcentra.

Centrumgebieden vs. Buitenstad

De afgelopen jaren groeit het aantal winkelmeters, terwijl het aantal winkels daalt. Winkels worden dus gemiddeld genomen steeds groter. In het ruimtelijk opzicht blijkt daarnaast dat er grote verschillen bestaan in groei en krimp van het winkelaanbod tussen type winkelgebieden. In Centrumgebieden (reguliere winkelcentra zoals binnensteden, wijk- en buurtwinkelcentra) is sprake van een dalende lijn. Tegelijk is er sprake van een forse groei van winkelmeters in de Buitenstad (perifere detailhandelslocaties, bedrijventerreinen en verspreide winkels in en buiten de bebouwde kom). Inmiddels is bijna de helft van de winkelmeters (49%) in de Buitenstad gesitueerd. Dergelijke locaties zijn relatief eenvoudig te realiseren, terwijl revitalisatie van verouderde gebieden complex is. En ondernemers openen nog steeds nieuwe vestigingen op nieuwe locaties in de Buitenstad, uit offensieve (nieuwe kansen) en/of defensieve (de concurrent afstroeven) overwegingen.

Uit een inventarisatie van de Vastgoedmarkt uit 2018 blijkt dat meer dan de helft van de nieuwe in voorbereiding zijnde winkelmeters zich op PDV/GDV-locaties in de Buitenstad bevindt. Alle grote projecten zijn op PDV/GDV locaties in de Buitenstad. In het onderzoek "Marktruimte Detailhandel provincie Noord-Holland (BSP 2018) wordt dit beeld bevestigd. Ook uit dit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de winkelmeters in plannen PDV/GDV-meters betreft.

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%-punt 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 is in de afgelopen 2 jaar wel verdubbeld. In de niet-dagelijkse sector is sprake van een substantieel aandeel 31%. Oftewel van elke € 1 die consumenten aan niet-dagelijkse producten besteden, wordt ruimt 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.

2.3 Beleidskaders en doelen Leeuwarden

De vraag of brancheverbreiding op bedrijventerreinen 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 RetailPlan zijn hierbij de volgende punten:

- **Vitaliteit en leefbaarheid.** Leeuwarden kent een bevolking die ouder wordt, hierbij is het van belang dat alle inwoners van de gemeenten 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 juiste plek landen binnen de bestaande clusters om deze aantrekkelijk te houden en kwalitatieve impulsen te geven. Gewenste ontwikkelingen 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 RetailPlan aan het Beleidskader Retail Leeuwarden wijst uit dat de supermarkt van RetailPlan onder het 'reguliere aanbod' valt en niet onder de 'perifere detailhandel'. Volgens de beleidsdoelen 'nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek' en 'perifere detailhandel concentreren' zou de supermarkt zich niet kunnen vestigen op Industrieterrein De Hemrik maar dient deze zich te vestigen in een al bestaand cluster voor reguliere detailhandel.

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.

Perifere detailhandel op geselecteerde bedrijventerreinen

Detailhandel is niet gewenst op bedrijventerreinen in Leeuwarden. Echter zijn er langs de hoofdwegenstructuur van de bedrijventerreinen concentraties van detailhandel mogelijk. Het gaat hierbij expliciet om perifere detailhandel. Deze perifere detailhandel is enkel mogelijk op speciaal aangewezen locaties en zijn hiermee een uitzondering op de regel. De mogelijke uitbreiding van deze locaties is mogelijk wanneer dit wenselijk wordt geacht, enkel alleen voor perifere detailhandel. De definitie die de gemeente Leeuwarden handhaaft voor perifere detailhandel is als volgt:

Detailhandel die qua 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 woninginrichting, tenten, keukens en sanitair, meubelen, bouwmaterialen en fietsen en auto-accessoires.

Regionale functie op het gebied van PDV en GDV

Leeuwarden heeft een sterke regionale functie op het gebied van PDV en GDV. De gemeente werkt al sinds ten minste 2007 aan deze doelstelling en tracht de functie ook te behouden naar de toekomst. Om dit te kunnen blijven doen dient de gemeente voldoende ruimte te blijven bieden aan de traditionele perifere detailhandel op aangewezen locaties zoals De Centrale en het WTC gebied. Dit is onderdeel van het beleid waarbij complementariteit aan de binnenstad van deze gebieden centraal staat.

Supermarkten

Specifiek voor supermarkten is het speerpunt van het beleid sinds 2007 om 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, door 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 supermarkten initiatieven 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.

3 Bedrijventerreinen en detailhandel in Leeuwarden

In dit hoofdstuk staat de functionele structuur van Leeuwarden centraal. Relevant in dat kader zijn bedrijventerreinen en de winkelstructuur. In paragraaf 3.1 is ingegaan op de functie van bedrijventerreinen in Leeuwarden en het bijbehorende gemeentelijke beleid. In paragraaf 3.2 is de winkelstructuur belicht, met aandacht voor het regionale krachtenveld, de ontwikkeling van de winkelstructuur in de afgelopen jaren en het functioneren van winkels en winkelcentra in Leeuwarden, nu en in de nabije toekomst.

3.1 Bedrijventerreinen

Door de functie als regionaal centrum voor de provincie Friesland is Leeuwarden een aantrekkelijke locatie voor het vestigen van bedrijven uit de regio en provincie. De gemeente telt vijf bedrijventerreinen: Elfstedenpark, De Zwette, De Hemrik, de Werp en Frisia⁸ welke primair bedoeld zijn voor bedrijfsdoeleinden, met name op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp e.d.

In de omgevingsvisie van de gemeente Leeuwarden⁹ worden bedrijventerreinen neergezet als kansen voor de toekomst. Waar ze momenteel nog voor dilemma's zorgen moeten de bedrijventerreinen van de gemeente in de toekomst meerwaarde gaan creëren voor de stad. De bedrijventerreinen in Leeuwarden zullen zich de komende jaren focussen op de volgende ontwikkelingen:

- Naar een mix van functies daar waar het kan ('verkleuren')
- Verkorten van ketens op bedrijventerreinen. Hierbij wordt de komst van bedrijven die inspelen op de bestaande kennis en productontwikkeling van lokale materialen en grondstoffen gestimuleerd.
- Naar een circulaire economie met hergebruik van afval en warmte.

Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken is het een beperkte uitbreiding van het bestaande aanbod aan bedrijventerrein nodig om ook op de lange termijn te kunnen blijven voldoen aan de kwalitatieve en kwantitatieve vraag die er is naar bedrijventerreinen.

Onderzoek naar de bedrijventerreinen in Friesland¹⁰ (2021) toont aan dat ondanks dat de vraag naar bedrijventerreinen in de provincie als geheel de komende jaren af zal nemen, dit niet het geval zal zijn voor de bedrijventerreinen in Leeuwarden. Met de wens van de gemeente om de bestaande bedrijventerreinen verder te "verkleuren" betekent dit dus, om deze ontwikkeling mogelijk te maken, dat de vraag naar bedrijventerreinen in Leeuwarden de komende jaren zal toenemen.

3.2 Detailhandel

De gemeente Leeuwarden zet in op het versterken van de binnenstad en het tegen gaan 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 toevoeging van een eventuele supermarkt ook een kwalitatieve impuls betekent (door huidige beperkt aanbod). En de effecten hebben inzicht of de ontwikkelingen effect hebben op de leegstand.

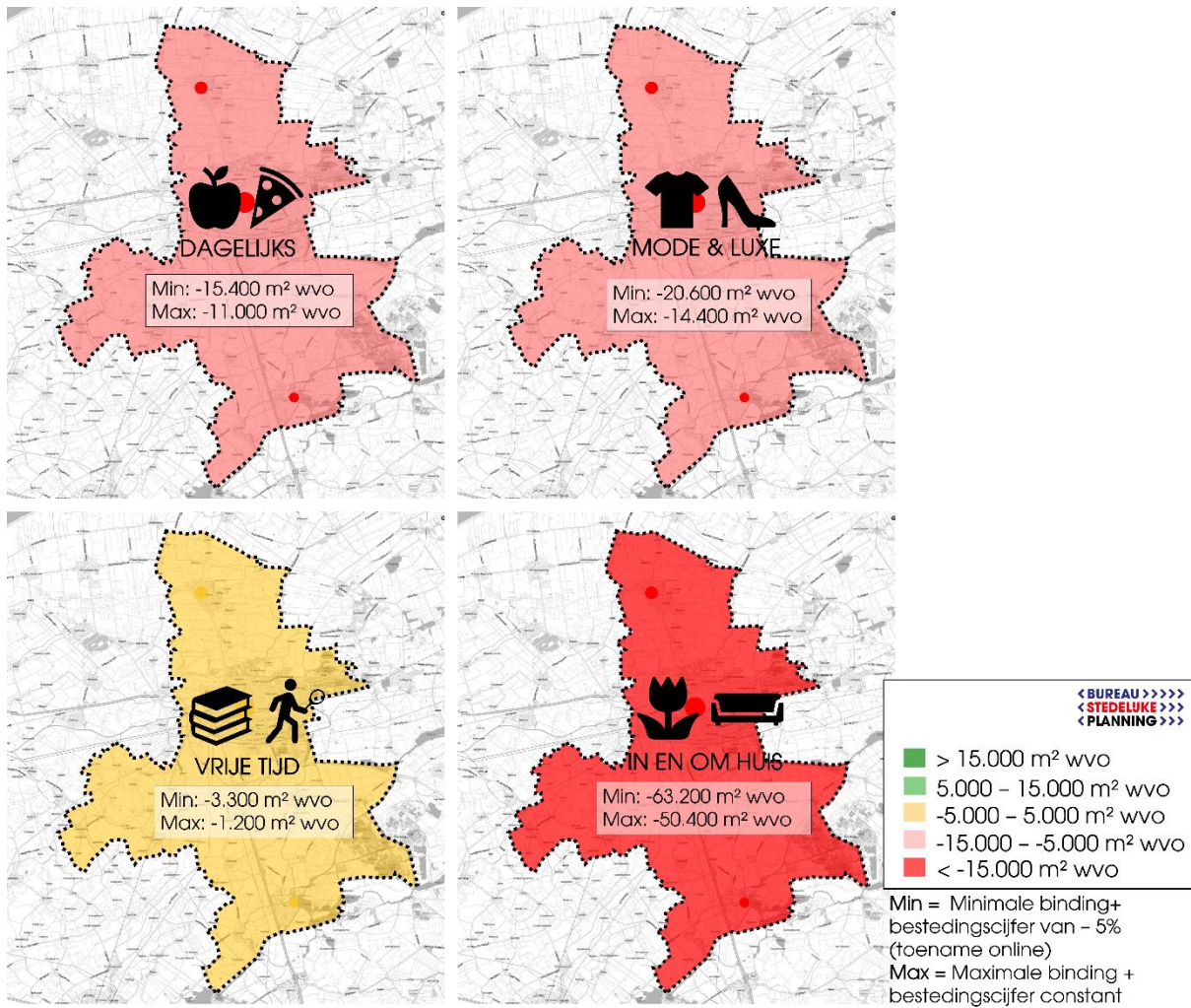
Behoefte detailhandel en supermarkten

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 x).

⁸ Bron: <https://ondernemendleeuwarden.nl/locaties/>

⁹ Bron: https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/import/2021222_omgevingsvisie_leeuwarden_-_vastgesteld_webversie_extra_klein.pdf

¹⁰ Bron: https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/bureau_louter_bedrijventerreinen_in_fryslan_-_eindrapport_3_mei_2021.pdf



Figuur 6 Indicatieve marktruimte gemeente 2035, met minimale en maximale marktruimte (respectievelijk minimale en maximale binding – en respectievelijk 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 toevoeging 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 (2023)	2035
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.612	€ 6.910
Haalbaar aanbod in m² wvo	31.301	32.712
Gevestigd aanbod in m² wvo	40.659	
Uitbreidingsruimte in m² wvo	-9.358	-7.847

Tabel 1 Uitkomsten Distributieve berekening

Bron: Sweco

Uit het distributief planologisch onderzoek (DPO) blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden een groot overaanbod is in supermarktvestigingen. In de gemeente is sprake van een overschot van bijna 9.400 m² wvo, ook wanneer het inwoneraantal verder zal toenemen in 2035 zal er sprake blijven van een overschot.

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.

Mogelijke effecten

Huidig functioneren supermarktaanbod

Naast dat een distributieve berekening inzicht geeft in de behoefte naar 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	€ 6.210

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

Op basis van de gerealiseerde vloerproductiviteit in de gemeente Leeuwarden kunnen we concluderen dat het bestaande aanbod onder het landelijk gemiddelde functioneert, ca. 23% (zie tabel 2). Wanneer een supermarkt van ca. 1.300 m² wvo¹¹ zal worden toegevoegd aan het bestaande aanbod dan zal het functioneren van het aanbod verder afnemen. Op gemeentelijk schaalniveau betekent dit dat de supermarkten ca. 25% onder het landelijk gemiddelde functioneren.

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 vergroten.

Effecten op leegstand

Uitgaande van een gemiddeld metrage van ca. 1.300 m² wvo voor de realisatie van een supermarkt worden de mogelijke effecten op de leegstand door de komst van de supermarkt berekend. Doordat de supermarkt buiten een bestaand cluster wil vestigen zullen er negatieve effecten zijn voor het overige supermarktaanbod in Leeuwarden. Deze negatieve gevolgen kunnen leegstandseffecten zijn bij de bestaande supermarkten in Leeuwarden. Dit betekent in theorie het volgende voor de (maximale) leegstandseffecten:

¹¹ Een supermarkt van ca. 1.300 m² wvo is een moderne full service supermarkt en een formaat dat de gemiddelde supermarkt momenteel heeft bij realisatie

	Effect op leegstand
Gemiddeld metrage supermarkt	1.300 m ² wvo
Gerealiseerde vloerproductiviteit supermarktaanbod	€ 6.612
Rekenkundige extra omzet	€ 8.595.888
Bestaan supermarktaanbod	40.659
Huidige omzet supermarktaanbod	€ 268.846.319
Omzetclaim	3%
Theoretisch maximale leegstandstoename	650 m² wvo

Tabel 3 Theoretische leegstandstoename
Bron: Sweco

Voor de theoretische toename van leegstand gaan we er op basis van ervaringscijfers van uit dat elke 1% omzetzijdering leidt tot een leegstandstoename van 0,5% van het huidige gevestigde aanbod. Immers, omzetzijdering gaat niet 1-op-1 gepaard met een stijging van de leegstand. Dit komt doordat een (kleine) omzetzijdering ondernemers niet direct in de gevarensone brengt. Daar waar dit mogelijk wel dreigt zullen ondernemers er alles aan doen de exploitatie te verbeteren door kostenreductie (bijvoorbeeld door verlaging van de huisvestings- of personeelslasten of ondernemersfee) en/of verhoging van de omzet. Mocht het aanbod (Q) toenemen, dan daalt de prijs (P) van vastgoed vermoedelijk, wat weer (meer) vraag oproept. Dit staat bekend als de prijselasticiteit van de vraag.

De theoretische maximale leegstandstoename bij de invulling van maximaal 1.300 m² wvo supermarkten op Industrierterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik blijft beperkt tot ca. 650 m² wvo. het kan zo zijn dat een kleinschalige supermarkt en/of versspeciaalzaak als gevolg van de beoogde ontwikkeling geen perspectief meer heeft. Meestal betekent dit een versnelling van uitval van toch al slecht renderende zaken. Dit effect zal in een stad als Leeuwarden waar uit de distributieve berekening blijkt dat er een overschot is aan supermarktmeters versterkt worden. Hierdoor functioneert het bestaande aanbod in de stad en gemeente al minder dan gemiddeld. Toevoeging van het aanbod kan hierdoor, eerder dan in gebieden met marktruimte, een groter effect veroorzaken dan gemiddeld het geval is.

Kortom, de absolute omvang van (het effect van) de toevoeging van een supermarkt is lastig te definiëren maar zal voornamelijk voelbaar zijn bij supermarkten in de directe omgeving van Industrierterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik, als wel als bij supermarkten die momenteel al slecht renderen. De theoretisch maximale leegstandstoename staat los van de eventuele uitval van bestaand aanbod door het minder functioneren van het bestaande aanbod, en zal hierdoor de kans op leegstand verder vergroten.

Effecten op de detailhandelsstructuur

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 2022 kende de gemeente Leeuwarden ca. 8% leegstand. Ook in de stad Leeuwarden lag het leegstandsniveau op ca. 8%. Dit is hoger dan het landelijk gemiddelde van 6,7%¹². Toevoeging van een supermarkt kan zoals hierboven al aangegeven zorgen voor een toename van de leegstand. Wanneer de leegstand toeneemt dan zal de bestaande detailhandelsstructuur onder druk komen te staan. Toename van leegstand in de bestaande detailhandelsstructuur heeft niet alleen een effect op het functioneren van de detailhandel zelf maar ook op het woon- en leefklimaat in de stad en de gemeente.
- Door een supermarkt, een reguliere detailhandelsvestiging, toe te staan op een PDV-locatie als Industrierterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik wordt aannemelijk geacht dat meerdere reguliere detailhandel ondernemingen volgen en ook de wens hebben zich te vestigen op Industrierterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. De lagere huren en de goede, gratis parkeermogelijkheden voor de

¹² Locatus 2023

deur maken het een aantrekkelijke locatie voor verschillende reguliere detailhandelsvestigingen. Dit zorgt niet alleen voor een verkleuring van Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik naar een regulier winkelgebied, maar heeft ook sterke nadelige effecten voor centrumgebieden in de gemeente en de stad Leeuwarden. Met name in de nabijgelegen winkelgebieden Zevenblad en Miro Center zal in dat geval de leegstand (nog) verder toenemen waardoor omwonenden verschillende voorzieningen op loop/fietsafstand kwijtraken.

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, in de hoofdstukken 5 en 6 wordt toegelicht dat de bestemmings-regelingen geschikt is en tevens de minst beperkende maatregel is om dat doel te bereiken.

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 in Leeuwarden is bescherming van de stedelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Met die regeling wordt onder meer blijkens hoofdstuk 5 van de toelichting bij het bestemmingsplan, namelijk een aantal doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

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

4.2 Vestigingsmogelijkheden bedrijven

Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn bedoeld voor Bedrijven die elders niet inpasbaar zijn vanwege bijvoorbeeld fysiek ruimtebeslag, milieuzonering, geluidsoverlast en bereikbaarheid voor vrachtvervoer. Buiten deze terreinen biedt Leeuwarden nog enkele andere vestigingslocaties voor deze functies. In de komende jaren zal de behoefte aan bedrijventerreinen verder toenemen, door een transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen naar gemengde gebieden. Hierdoor blijft er op termijn minder (betaalbare) ruimte in de stad (Leeuwarden) over voor grote en/of milieuhinderlijke bedrijven. Op termijn kan dit leiden tot een verschuiving van deze bedrijven naar andere formele werklocaties in de regio.

In het licht van de veranderende vraag/aanbodverhoudingen is een (gedeeltelijke) verkleuring van de bedrijventerrein en industrierreinen in Leeuwarden naar reguliere detailhandel onwenselijk als de geldende bestemmingsregeling wordt losgelaten, kan reguliere detailhandel zich in het gehele bestemmingsplangebied vestigen. Dit leidt tot een afname van de vestigingsmogelijkheden Bedrijven, wat geenszins strookt met het voornaamste uitgangspunt in het bestemmingsplan het blijvend reserveren van de bestaande bedrijven- en industrierreinen voor Bedrijven. Ook verslechtert het ondernemersklimaat, onder meer door de verkeersaantrekkende werking van reguliere detailhandel, supermarkten voorop.

Uit het Convenant Bedrijventerreinen Noordwest Fryslan 2019-2030¹³ blijkt dat er uitbreidingsruimte nodig was voor de bedrijventerreinen in de regio. Om hieraan te voldoen is besloten om op twee plekken de bedrijventerreinen uit te breiden, de Zwette IV in Leeuwarden en de en Oostpoort 3 bij Harlingen. In de toekomst wordt verdere uitbreiding van de bedrijventerreinen niet uitgesloten. Zo is men bij oplevering van

¹³ <https://leeuwarden.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/140d8ab0-43c3-4170-b7b2-c08f6d4fbd5c>

het convenant al gestart met een onderzoek naar eventuele andere uitbreidingsruimte van de bedrijventerreinen in Leeuwarden.

4.3 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-cluster de Centrale en Leeuwarden West, voor de verkoop van volumineuze goederen.



Figuur 7 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 huidige functioneren en de doel om het centrum van Leeuwarden als focuspunt 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 winkelmeters 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 2014¹⁴ is deze doelstelling ook benoemd. De belangrijkste doelen met betrekking tot de structuur die in deze visie zijn benoemd:

¹⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR23313#d2806113e46>

- **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 vestiging – op bedrijventerreinen en/of grootschalige detailhandelslocaties – van reguliere detailhandel c.q. een supermarkt die normaliter in een regulier winkelgebied thuishoort past daar niet bij.

4.4 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid

Met de bestemmingsregeling wordt voorkomen dat publieksgerichte en publieksaantrekkelijke voorzieningen zich vestigen op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Zij kennen een verkeersaantrekkelijke werking die aanzienlijk groter is dan de functies waar de bedrijventerreinen voor bedoeld zijn, namelijk bedrijven, en dan met name op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp e.d. De bestemmingsregeling waarborgt dan ook de bereikbaarheid van de het industrierrein voor alle verkeersstromen.

Tegelijkertijd bevordert de bestemmingsregeling de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie. Op basis van bezoekmotief en -frequentie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende winkelgebieden in de gemeentelijke hoofdwinkelstructuur. Daarbij geldt de stelregel: hoe vaker een winkel/winkelgebied wordt bezocht, des te dichter ligt die winkel/winkelgebied bij de (woning van de) consument. Die bezoekfrequentie hangt weer samen met de benodigde verkeersbewegingen en parkeercapaciteit. Doordat reguliere detailhandel – en met name supermarkten – een veel hogere bezoekfrequentie kent dan winkels voor doelgerichte aankopen neemt het aantal verkeersbewegingen naar, en de parkeer druk op de bedrijven- en industrierreinen substantieel toe. Dit leidt tot onwenselijke situaties op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

Een winkel/winkelcentrum kent één van de volgende bezoekmotieven:

- **Boodschappen doen.** Voor de dagelijkse en frequent benodigde niet-dagelijkse aankopen bezoekt de consument: supermarkt, versspeciaalzaken, drogisterij en winkels in bloemen, textiel of huishoudelijke artikelen. Boodschappen doet de consument vooral lokaal.
- **Recreatief winkelen.** Dit betreft het kopen van mode & luxe artikelen of de aanschaf van woonartikelen, waarbij het vergelijken tussen winkels en een dagje uit belangrijk zijn. Van belang is een complete mix van consumententrekkers en interessante, kleinschalige boetieks. Ook horeca is van belang voor een recreatief winkelgebied.
- **Doelgerichte aankopen.** De consument heeft vooraf bepaald wat wordt gekocht en waar. Het betreft kooptrips naar grote winkels, vaak op perifere locaties, zoals bouwmarkten. Om de doelgericht winkellende consument de keuzevrijheid te bieden, hebben de afzonderlijke winkels een uitgebreid assortiment onder één dak, waarbij de consument het productaanbod binnen dezelfde winkel vergelijkt. Productvergelijking in meer dan twee winkels onderling vindt relatief weinig plaats.

In aanvulling daarop: het bezoekmotief van winkelcentra valt samen met de geografische ligging in het stedelijk gebied. Winkelcentra voor recreatief winkelen kennen een centrale, meerzijdig ontsloten ligging. Boodschappencentra zijn doorgaans juist in woonwijken gesitueerd. Centra voor doelgerichte aankopen liggen vaak aan de rand van het stedelijk gebied. Daardoor is de auto met afstand het belangrijkste vervoermiddel in centra voor doelgerichte aankopen. Uit onderzoek¹⁵ blijkt dat ca. twee derde van de consumenten minder dan één keer per maand een bezoek brengt aan centra voor doelgerichte aankopen. Winkelgebieden met een gemengd bezoekmotief (bestaande uit zowel boodschappen doen als recreatief winkelen) worden door consumenten veel vaker bezocht. De bestemmingsregeling voorkomt de (gedeeltelijke) verkleuring van de bedrijventerreinen naar reguliere detailhandel en waarborgt daarmee de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen.

¹⁵ Koopstromenonderzoek SRE

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 beoogd doel te realiseren. In het kader van voorliggende casus Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik is bescherming van de stedelijke ruimtelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Daarmee wordt een aantal doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

In dit hoofdstuk is op basis van controleerbare gegevens per doel onderzoek gedaan naar de geschiktheid van de bestemmingsregel voor het Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

5.1 Effect op vestigingsmogelijkheden bedrijven

- **Uitzonderingen gemaakt, enkel voor perifere detailhandel, geen gewone detailhandel.** In het huidige detailhandelsbeleid wordt op de bedrijventerreinen van de gemeente enkel een uitzondering gemaakt voor perifere detailhandel. De gemeente Leeuwarden heeft naast een definitie voor perifere detailhandel ook een definitie opgesteld voor de verruimde perifere detailhandel. Hiervoor hanteert de gemeente Leeuwarden de volgende definitie: *“Detailhandel buiten of aansluitend op bestaande winkelcentra met een aanbod van niet-dagelijkse goederen waaronder naast de onder perifere detailhandel genoemde branches worden verstaan de hoofdbranches huishoudelijke en luxe artikelen, sport en spel, speelgoed, hobby, media tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, bruin- en witgoed, evenals overige detailhandel niet eerder genoemd (restpartijen), met uitzondering van de hoofdbranches warenhuizen, kleding en mode, schoenen en lederwaren, juwelier en optiek”* Voor deze verruimde perifere detailhandel is specifiek een uitzondering gemaakt in het bestemmingsplan voor De Centrale. Het feit dat deze verruiming voor een PDV-locatie als De Centrale is gemaakt, hoeft niet te betekenen dat dit ook geldt voor bedrijventerreinen. Wel zou een dergelijke winkel met woonaccessoires kunnen passen onder de noemer “verruimde perifere detailhandel”, deze regeling en afbakening van het bestemmingsplan voor De Centrale is van belang, om zo op bedrijventerreinen geen problemen te krijgen met de branchering.
- **Hinderend zittende bedrijven.** Reguliere detailhandel heeft een andere publieksfunctie dan de bedrijven en perifere detailhandel die op de bedrijventerreinen gevestigd zijn. Met de toevoeging van meer publieksgerichte detailhandel en dagelijkse voorzieningen zullen het aantal verkeersbewegingen significant toenemen met ongewenste verkeersopstoppen en onveilige situaties tot gevolg.

5.2 Effect op reguliere winkelgebieden

Het inzetten op de binnenstad van Leeuwarden als focuspunt voor reguliere detailhandel heeft als doel dat de stad Leeuwarden zijn regionale functie kan behouden. Argumenten die aan te voeren zijn met betrekking tot dit beleidsdoel zijn:

- **Precedentwerking andere sectoren.** Indien op basis van de huidige trend van blurring bijvoorbeeld een winkel met woonaccessoires zich mag vestigen op een perifeer bedrijventerrein zullen ook andere winkels uit andere branches van de reguliere detailhandel zich op een bedrijventerrein kunnen vestigen wanneer zij de wens hiertoe hebben. Dat geldt zeker voor winkels die zich in een grijs gebied tussen reguliere detailhandel en perifere detailhandel in bevinden (fietsenwinkels, dierenwinkels en sportwinkels), maar ook winkels uit de reguliere detailhandel (supermarkten of modewinkels). Deze winkels kunnen zich beroepen op dezelfde uitzondering als winkels met woonaccessoires. Wanneer deze winkels ook naar bedrijventerreinen mogen verplaatsen of zich er kunnen vestigen legt dit een grote druk op de binnenstad en overige bestaande winkelgebieden in de gemeente Leeuwarden.
- **Onerlijke concurrentie met andere zittende spelers binnen de structuur.** In Nederland ligt de gemiddelde huurprijs van bedrijfsruimten rond de € 63 per m². Voor winkelruimte ligt dit rond de € 160 per m² en daarmee een stuk hoger dan voor bedrijfsruimten. Deze huurprijs zal op A locaties nog hoger liggen. Hiermee zal de concurrentie ten opzichte van de huurprijs die winkels moeten betalen in

winkelgebieden en de binnenstad van Leeuwarden oneerlijk zijn. Op een bedrijventerrein ligt de huurprijs fors lager waardoor spelers op bedrijventerrein met een kleinere omzet op een vergelijkbaar of groter oppervlak nog steeds een gelijke of betere exploitatie behalen.

- **Overaanbod terugdringen in plaats van vergroten.** Uit de distributieve berekening voor niet-dagelijkse detailhandel blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden een groot overaanbod is. Niet alleen bestaat dit overaanbod er voor de gehele gemeente maar ook voor de stad Leeuwarden ansich. Verruiming van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel op bedrijventerreinen of solitaire locaties heeft een verdere versnippering, leegstand en ondermaats functioneren als gevolg.
- **Mogelijkheid tot vestiging in centrum van Leeuwarden.** De gemeente Leeuwarden kent voldoende leegstand die opgevuld kan worden. Dit geldt niet alleen voor de gemeente als geheel maar ook voor de stad Leeuwarden zelf. Een winkel in woonaccessoires of een bijzondere supermarkt/vers concept kunnen zich wel zonder beperkingen vestigen in de binnenstad.

5.3 Effect op verkeer en parkeren

Detailhandel voor dagelijks boodschappen zoals supermarkten zijn van belang voor de leefbaarheid van woonwijken. Een goed voorzieningenniveau komt het woon- en leefklimaat ten goede 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- een 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 winkelcentra. Goed bereikbare plekken daar waar mensen al zijn of komen zijn de wijkwinkelcentra, de binnenstad, de Centrale en WTC/Cambuur boulevard. Daarmee dus niet op aan de rand gelegen bedrijventerreinen of op solitaire locaties wat onnodige verkeersbewegingen en daarmee tal van negatieve effecten zou veroorzaken.

5.4 Conclusie: maatregel geschikt

Afschaffing van de bestemmingsregeling leidt aantoonbaar tot de vestiging van reguliere detailhandel op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Hierdoor treden de volgende effecten op:

- Afname van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op de bedrijventerreinen. Binnen de gemeente Leeuwarden neemt de druk op de bedrijventerreinen verder toe door een gelijkblijvende vraag maar afnemende ruimte door de gewenste verkleuring die plaatsvindt op de bestaande bedrijventerreinen.
- De zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur komt onder druk te staan. Naarmate er relatief meer reguliere detailhandel buiten de winkelstructuur is gevestigd, leidt dit tot:
 - Een lager verzorgingsniveau (minder vierkante meters) per inwoner in winkelgebieden binnen de winkelstructuur;
 - Een hogere (winkel)leegstand in winkelgebieden binnen de winkelstructuur.
- Door de vestiging van publieksgerichte en publieksaantrekkende voorzieningen (reguliere) detailhandel op het bedrijventerrein nemen de mobiliteit en de parkeerbehoefte substantieel toe, wat ten koste gaat van de bereikbaarheid van het bedrijventerrein. Alleen al de vestiging van een supermarkt leidt tot een substantiële toename van de parkeerdruk en verkeersintensiteit, dit omdat inwoners met een hogere frequentie een supermarkt bezoeken dan de toegestane (perifere) detailhandel op het bedrijventerrein. Het vestigen van een supermarkt op een bedrijventerrein roept onnodige verkeersbewegingen op die de parkeerdruk en verkeersintensiteit negatief beïnvloeden.

6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

In het vorige hoofdstuk is op basis van controleerbaar onderzoek aangetoond dat de maatregel – bestemmingsregeling op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik – in deze specifieke situatie (Leeuwarden) geschikt is om het beoogde doel (behoud van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en behoud, bescherming en versterking van de bestaande hoofdwinkelstructuur) te bereiken. In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de bestemmingsregel tevens de minst beperkende maatregel is om de gewenste doelen te bereiken.

6.1 Getroffen maatregelen

Met de bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden drie doelen nagestreefd:

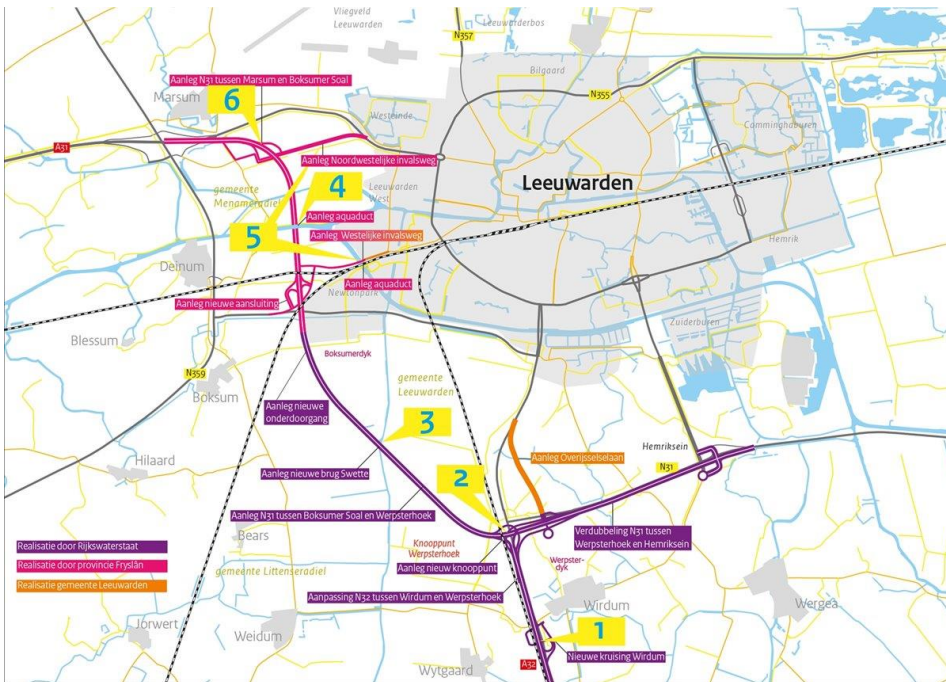
- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

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 gegaan. 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 8 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) werkt men 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 de bestemmingsplannen van nieuwe woonwijken die in ontwikkeling zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat er te veel metrage aan supermarkten ontwikkeld wordt in nieuwe woonwijken en dit uiteindelijk voor uitval van het bestaande aanbod kan leiden.

Investing in toekomstbestendigheid bedrijventerreinen

De gemeente heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de toekomstbestendigheid van de bestaande bedrijventerreinen. Hierbij zijn de volgende acties ondernomen:

- Aanleg van nieuwe rotondes om de doorstroom van het verkeer te verbeteren.
- Aanleg van nieuwe fietspaden om de fietsveiligheid op de bedrijventerreinen te vergroten.
- Er is ruimte gemaakt voor meer groen om de verblijfskwaliteit te verbeteren en klimaatadaptatie ten goede te komen.
- Intensief contact vanuit de gemeente met het parkmanagement om samenwerkingen en collectiviteitsvoordelen tot stand te brengen.

Stimuleren van juiste gebruikers op de bedrijventerreinen

De gemeente heeft gestimuleerd het juiste type bedrijven op de bedrijventerreinen binnen de gemeente aan te trekken. Hierbij is meer plaats voor échte bedrijven en minder plaats voor opslaglocaties van onder andere opslagcontainers en boxen & campers en caravans.

Accountmanagers bedrijventerreinen

De gemeente Leeuwarden heeft voor elk van zijn bedrijventerrein een accountmanager aangewezen. Deze accountmanagers houden zich onder andere bezig met:

- Bemiddeling met o.a. betrekking tot de leegstaande kavels op de bedrijventerreinen;
- Het afstemmen met makelaars voor de verkoop en verhuur van kavels en gebouwen;
- Verplaatsing van bedrijven en het actief intensiveren van het ruimtegebruik.

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 geleiden 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 integraliteit bij nieuwe ontwikkelingen in Leeuwarden.



Figuur 9 Het initiatievenkompas dat de gemeente Leeuwarden hanteert als leidraad voor de initiatieven tafel
Bron: Gemeente Leeuwarden.

Diverse vergelijkbare initiatieven van een aanvraag voor een bepaalde functie op een onwenselijke locatie binnen de gemeente Leeuwarden zijn eerder afgewezen zoals:

- Fietsenwinkel op bedrijventerrein de Hemrik
- Broodjeszaak met bezoek/verblijf mogelijkheid op de Hemrik
- Warenhuis op de Centrale
- Supermarkt op agrarisch perceel nabij Stiens
- Keukenzaak op Elfstedenpark (WTC gebied)
- Meubelzaak op Elfstedenpark
- Huishoudelijke artikelen en speelgoedwinkel op Elfstedenpark.

Toekomstbestendigheid van de stad

De gemeente Leeuwarden investeert in de stad Leeuwarden doormiddel van de Agenda Binnenstad Leeuwarden (2021 – 2028)¹⁶. 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.

6.2 Conclusie: minst beperkende maatregel

De gemeente Leeuwarden en andere stakeholders hanteren een grote verscheidenheid aan uiteenlopende maatregelen om de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven c.q. het ondernemersklimaat op Industrierrein Leeuwarden Oost en De Hemrik te versterken. Zo is bijvoorbeeld actief geïnvesteerd in de infrastructuur op en rondom de bedrijventerreinen in de gemeente en het aantrekken van de juiste gebruikers op de bedrijven

¹⁶ <https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf>

terreinen. Daarnaast zijn er ook veel maatregelen getroffen ter behoud en versterking van de hoofdwinkelstructuur. De maatregelen zijn in lijn met het gevoerde beleid ten aanzien van bedrijventerreinen en detailhandel (zie paragraaf 2.3). De gemeente Leeuwarden hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid.

Het loslaten van de geldende bestemmingsplanregeling zal leiden tot verkleuring van Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Mede door de lagere huurlasten ("following the lower costs") zal reguliere detailhandel zich hier vestigen, supermarkten voorop. Diverse concrete voorbeelden tonen aan dat dit niet alleen een mogelijkheid is, maar in de praktijk daadwerkelijk optreedt. Sterker nog, in de afgelopen 10 jaar was de (relatieve) groei van het aantal supermarktmeters nergens zo groot als op bedrijventerreinen en grootschalige detailhandelslocaties. Met andere woorden: locaties zoals Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn kwetsbaar voor verkleuring want het zijn gewenste vestigingslocaties voor reguliere detailhandelsbedrijven.

Vestiging van reguliere detailhandel leidt tot afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven. Dit terwijl de gemeente Leeuwarden een druk ervaart op de bestaande ruimte voor Bedrijven. Het loslaten van de bestemmingsregeling en het toestaan van reguliere detailhandel op Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik leidt niet alleen tot een afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en verslechtering van het ondernemersklimaat voor bedrijven, maar heeft ook nadelige gevolgen voor de bestaande fijnmazige winkelstructuur. De vestiging van reguliere detailhandel zou het perspectief van eventuele gewenste versterking van de detailhandel in de omliggende winkelclusters aanzienlijk verslechteren. Daar komt bij dat detailhandel in het huidige tijdsgewricht onder druk staat. Steeds meer bestedingen in zowel de dagelijkse als niet-dagelijkse sector vinden online plaats.

Tot slot blijkt dat het loslaten van de bestemmingsregeling en het toestaan van reguliere detailhandel ook grote effecten kan hebben op de bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Kortom de bestemmingsregeling kan niet worden gemist om de nagestreefde doelen te bereiken. Het ondersteunende beleid inzetten als flankerend beleid zal desondanks niet voorkomen dat de bedrijventerreinen verkleuren, waardoor de daar gevestigde bedrijvigheid onder druk komt te staan. Gelijktijdig gebeurt hetzelfde met de fijnmazige detailhandelsstructuur. Voordelen van concentratie verdwijnen. De planregel beschermt effectief de leefbaarheid van de woonwijken in Leeuwarden. Tenslotte heeft het loslaten van de bestemmingsregeling mogelijk ook grote effecten op de bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan

In hoofdstuk 5 op de toelichting op Bestemmingsplan Industrierrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Bedrijven worden mogelijk gemaakt binnen de categorieën “Bedrijventerrein – 1” op Oost of “Bedrijventerrein – 2” op De Hemrik in verband met de mogelijkheden ten opzichte van eventuele detailhandel op De Hemrik.
- De maximaal mogelijke milieucategorie wordt per deelgebied vastgelegd en mogelijk gemaakt.
- Risicovolle bedrijven worden specifiek geregeld in het gebied in verband met risico's van de externe veiligheid.
- Functies die van oorsprong niet aanwezig zijn op een bedrijventerrein worden specifiek geregeld.
- Detailhandel in de ABC-goederen wordt alleen toegestaan op het bedrijventerrein De Hemrik.
- Perifere detailhandel is op De Hemrik enkel met een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan toegestaan, en alleen mogelijk langs de hoofdroutes met specifieke voorwaarden (afmeting en functie).
- Voor windturbines en antennemasten zijn uitzondering op de maximale bouwhoogte mogelijk. Daarnaast is uitbreiding van het aantal windturbines in het gebied niet mogelijk.
- Versterking van de duurzaamheidsambities van Leeuwarden worden planologisch mogelijk gemaakt.
- Bedrijfswoningen worden specifiek aangeduid en nieuwe bedrijfswoningen worden niet toegestaan in het gebied.
- Binnen de genoemde bestemmingen zijn aanverwante en ondergeschikte voorzieningen mogelijk (zoals ontsluitingswegen, voetpaden, groen en parkeerplaatsen).
- Het bedrijventerrein kent grote bouwvlakken voor maximale flexibiliteit voor het plaatsen van bebouwing.
- Bij de bedrijfsbestemming is een maximaal bebouwingspercentage opgenomen om zo ruimte te laten voor bijvoorbeeld parkeren op eigen erf.
- De maximale bouwhoogte is voor de beide bedrijventerreinen verschillend geregeld. In Oost geldt per gebied een verschillende maximale bouwhoogte, terwijl dit in Hemrik meer uniform is.
- Het wijzigingsplan voor de ontwikkeling van het voormalige FVC terrein is vastgesteld en wordt exact overgenomen in dit bestemmingsplan.

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 (2022). Voor de gemeente als geheel komt dit uit op een inwoneraantal van 125.504. Naar de toekomst toe zal de gemeente tot 2035 doorgroeien naar een inwoneraantal van 131.160 (+4,5%) 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 12,7% 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	125.504	131.160
Bestedingen per hoofd in € (Panteia, 2022)	€ 2.183	€ 2.183
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 268	€ 280
Bestedingspotentieel in € mln., incl. inkomenscorrectie	€ 255	€ 266
Koopkrachtbinding	95%	95%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 242	€ 253
Koopkrachttoevloeiing	10%	10%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 27	€ 28
Totale bestedingen in € mln.	€ 269	€ 281
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.612	€ 6.910
Haalbaar aanbod in m² wvo	31.301	32.712
Aanbod in m² wvo	40.659	40.659
Uitbreidingsruimte in m² wvo	-9.358	-7.947

Tabel 4 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 scheidingconstructie, 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/verkooppunt/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.