

Bijlage:

Reactie- en antwoordnota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan 'Leeuwarden - Partiële herziening onbenutte plancapaciteit detailhandel, horeca en kantoren'

Het ontwerpbestemmingsplan 'Leeuwarden - Partiële herziening onbenutte plancapaciteit detailhandel, horeca en kantoren' heeft in de periode vanaf 10 februari 2022 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Gedurende deze periode zijn 5 zienswijzen ontvangen.

Hieronder wordt de inhoud van de zienswijzen samengevat en volgt per punt het gemeentelijke commentaar.

Zienswijze 1

Poelmann van den Broek advocaten namens cliënten die rechthebbenden zijn van een erfpachtrecht op het perceel én eigenaren zijn van de opstallen aan de Emmakade 168, waarin momenteel een supermarkt (Albert Heijn) is gevestigd.

Zienswijze 1A

Ontnemen uitbreidingsruimte terwijl sprake is van een concreet initiatief

Cliënten beschikken op dit moment over planologische uitbreidingsruimte. Deze uitbreidingsruimte vertegenwoordigt een economische en financiële waarde. In het kader van de belangenafweging moet hier rekening mee worden gehouden en kan niet lichtzinnig met het ontnemen van deze waarde worden omgegaan.

Uw raad dient in de belangenafweging ook mee te nemen dat cliënten in het kader van (het kunnen bieden van) een toekomstbestendige bedrijfsvoering dienen te beschikken over enige uitbreidingsruimte. Die uitbreidingsruimte is nodig, want het is een feit van algemene bekendheid dat in de supermarktbranche sprake is van schaalvergroting.

De gemeenteraad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

Cliënten zijn gezien voorgaande primair van mening dat de uitbreidingsruimte ook zonder dat er sprake is van een concreet initiatief niet kan worden wegbestemd. Voor zover dat niet wordt gevolgd, dienen cliënten gedurende de zienswijzenprocedure een concreet initiatief in. Met dat initiatief wordt het bestaande bouwvlak op de begane grond volledig gebouwd, ten behoeve van de uitbreiding van de supermarkt. Cliënten wensen dus de thans onbebouwde strook van 4 bij 59 meter, gelegen aan de oostzijde van de bestaande supermarkt, te bebouwen. Het bouwplan is naar mening van cliënten reeds voldoende concreet, maar voor de volledigheid wordt op zeer korte termijn een schetsplan ingediend.

Naar mening van cliënten dient dit concrete initiatief te worden gehonoreerd. Het plan komt overeen met de thans nog bestaande planologische mogelijkheden, dus het plan moet in die zin reeds ruimtelijk aanvaardbaar worden geacht. Er zijn verder ook geen ruimtelijke of stedenbouwkundige belemmeringen. In de 'Quickscan Dienstenrichtlijn saneren plancapaciteit' staat verder dat wanneer er op korte termijn een haalbare en kansrijke ontwikkelingen is, kan worden gezien of de plancapaciteit in stand blijft. Er is derhalve geen reden om geen medewerking te verlenen aan dit initiatief. Gezien de geldende jurisprudentie dient het ontwerpbestemmingsplan te worden aangepast, zodat het initiatief wordt aangepast.

Reactie op zienswijze 1A:

De redenen voor het saneren van plancapaciteit staan de notitie over de Dienstenrichtlijn, met name in hoofdstuk 2. Op de redenen voor de planherziening wordt bij de volgende onderdelen van de

zienswijzen specifiek ingegaan. Uw cliënten beschikken over een perceel met een relatief ruim bouwvlak van ca. 3.700 m² groot. In de huidige situatie is het bouwvlak met een bebouwingspercentage van 86% bijna volledig bebouwd. Aan de voor- en achterzijde van het bouwvlak bevindt zich ca. 518 m² dat nog niet benut is. Feitelijk gaat het om een 'restruimte' binnen het bouwvlak dat lastig te benutten is. Deze uitbreidingsruimte bestaat al jaren, maar hier is nimmer gebruik van gemaakt.

De enkele opmerking dat er thans opeens een voornemen bestaat om uit te breiden is, gelet op de lange periode waarin dit recht ongebruikt is gelaten én gelet op fysieke ongeschiktheid van deze restruimte in het bouwvlak, onvoldoende om te kunnen spreken van een voldoende concreet plan. Uitbreiding van een 4 meter brede strook aan een supermarkt is in hoge mate een theoretische optie. Dit wordt bevestigd doordat tot op heden geen schetsplan is ingediend waaruit blijkt dat de restruimte binnen het bouwvlak binnen afzienbare tijd zal worden benut. Uw partij wordt geacht bekend te zijn met de benodigde informatie voor uitbreiding van een supermarkt die betrokken wordt in de beoordeling of de bedoelde uitbreiding aanvaardbaar is. De gemaakte opmerking dat de ene regel over uitbreiding een concreet plan inhoudt, is ontoereikend. Dat laat onverlet dat uw cliënten in de nieuwe situatie nog steeds een beroep kunnen doen op een binnenplanse afwijkingsgrondslag die speciaal voor dit soort gevallen in het bestemmingsplan wordt opgenomen.

Gevraagd is de bestaande uitbreidingsmogelijkheid te handhaven. Daarbij is van belang dat met name aan de parkeernormering kan worden voldaan. Hiervoor is de volgende analyse uitgevoerd:

- Huidige situatie
 - Supermarkt en slijterij met een oppervlak van ca. 3.100 m² bvo
 - Parkeernorm voor een 'full-service supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%).
 - Parkeernorm huidige situatie = 155 parkeerplaatsen, waarvan afgerond 144 parkeerplaatsen voor bezoek.
 - Aantal parkeerplaatsen op eigen terrein = ca. 155 parkeerplaatsen, waarvan 132 toegankelijk voor klanten (bezoek). Parkeerterrein aan achterzijde met ca. 20-25 parkeerplaatsen is niet toegankelijk voor klanten.
 - In huidige situatie kan worden voldaan aan gemeentelijke parkeernorm, mits meer parkeerplaatsen toegankelijk worden gemaakt voor bezoek
- Potentieel nieuwe situatie (maximaal benutten bouwvlak)
 - Supermarkt en slijterij met een oppervlak van ca. 3.600 m² bvo.
 - Parkeernorm voor een 'full-service supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%).
 - Voorwaarden is wel dat wvo in nieuwe situatie onder 2.500 wvo blijft. Voor een 'grote supermarkt (>2.500 wvo)' in 'schil centrum' geldt namelijk een parkeernorm van 7,8 parkeerplaatsen per 100 m² bvo.
 - Parkeernorm potentieel nieuwe situatie, uitgaande dat de wvo onder de 2.500 m² blijft = 180 parkeerplaatsen, waarvan afgerond 167 parkeerplaatsen voor bezoekers
 - Bij volledige benutting van het bouwvlak gaan aan de voorzijde 2 tot 3 parkeerplaatsen verloren. Bij een iets andere terreininrichting kunnen wellicht nog een beperkt aantal parkeerplaatsen worden toegevoegd, waardoor aantal parkeerplaatsen ca. 155 blijft. Maar is onvoldoende ruimte om te voldoen aan de parkeernorm van 180 parkeerplaatsen. Er zal een tekort ontstaan van ca. 25 parkeerplaatsen. Het is echter mogelijk om gemotiveerd af te wijken van de gemeentelijke parkeernorm. Bijvoorbeeld als met een parkeeronderzoek wordt aangetoond dat de gehanteerde parkeernorm in de praktijk lager uitvalt dan de werkelijke parkeerbehoefte. Een dergelijk parkeeronderzoek zal in de afweging om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid worden betrokken.

Uit de analyse volgt dat niet op voorhand kan worden vastgesteld dat zal worden voldaan aan de parkeernormering. Het is dan ook voorbarig er op voorhand van uit te gaan dat de uitbreiding zonder meer kan worden gerealiseerd. Bij een verzoek tot uitbreiding zal worden beoordeeld of de uitbreiding kan voldoen aan de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden, zoals opgenomen in de afwijkingsbevoegdheid en de parkeernormering. In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden

behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening. Toetsing aan het gemeentelijk detailhandelsbeleid (retailvisie) vormt niet één van de toetsingscriteria. De huidige retailvisie vormt dus geen belemmering voor eventuele uitbreidingsplannen.

Het instandhouden van de aanzienlijke omvang van onbenutte plancapaciteit vormt wel een belemmering voor gewenste ontwikkelingen op specifieke locaties. Om voor die gewenste ontwikkelingen ruimte te creëren is de sanering van plancapaciteit noodzakelijk en evenredig.

Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan aan te passen.

Zienswijze 1B

Dienstenrichtlijnsplan - Noodzakelijkheid

Cliënten zijn verder van mening dat het wegbestemmen van plancapaciteit in strijd is met de Dienstenrichtlijnsplan. Detailhandel, waaronder begrepen een supermarkt, moet ingevolge de Europese Dienstenrichtlijn worden gekwalificeerd als dienst. De beperkingen in uitbreidingsruimte ter plaatse moeten voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn. Uit dat artikel blijkt dat er een verbod op discriminatie geldt. Van een discriminatoire beperking is alhier geen sprake, dus daar gaan cliënten verder niet op in.

Beperkingen moeten daarnaast voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Cliënten zijn van mening dat de beperkingen niet voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid.

Noodzakelijkheid

Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van het plan wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt. Uit de bij het ontwerpbestemmingsplan gevoegde stukken kan niet worden afgeleid wat nou het daadwerkelijke doel van de planologische beperkingen is. Aan de ene kant wordt gesteld dat wordt beoogd kernwinkelgebieden en buurt- en wijkwinkelcentra te beschermen (pp. 2 & 4 Quickscan Dienstenrichtlijn), terwijl in de toelichting wordt vermeld dat wordt beoogd nieuwe ontwikkelingen in kernwinkelgebieden en ontwikkelingsgebieden toe te staan (hoofdstuk 3 toelichting).

Cliënten stellen vast dat hiermee onvoldoende is gemotiveerd waarom sprake zou zijn van noodzakelijke beperkingen in die zin dat daarmee een dwingende reden van algemeen belang wordt gediend. Het willen toestaan van nieuwe ontwikkelingen in kernwinkelgebieden en ontwikkelingsgebieden is op zichzelf geen dwingende reden van algemeen belang. Daarmee is namelijk niet per se ook een bescherming van het stedelijk milieu gediend.

Het doel om kernwinkelgebieden en buurt- en wijkwinkelcentra te beschermen kan wel een dwingende reden van algemeen belang zijn. Hierna zal echter blijken dat de beperkingen niet geschikt zijn om dat doel te dienen.

Reactie op zienswijze 1B:

Het wegbestemmen is ingegeven door een dwingende reden van algemeen belang, te weten: voor het behoud van de vitaliteit van de binnenstad en wijk- en buurtcentra is het noodzakelijk dat de detailhandel zoveel mogelijk binnen deze gebieden worden geconcentreerd.

In de overwegingen ten aanzien van de noodzakelijkheid van de sanering van plancapaciteit is ten aanzien van de detailhandelsbestemmingen en supermarkten het volgende overwogen:

- Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van de compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van*

de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand tegengegaan of zelfs voorkomen. Immers, als winkels zich buiten de structuur vestigen, gaat dit hoe dan ook ten koste van de kernwinkelgebieden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn. Het voorgaande is van belang voor de vitaliteit, het vestigingsmilieu en goed woon- en verblijfsklimaat van de binnenstad, de wijk- en buurtcentra en de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

- Supermarkten zijn van belang voor de binnenstad en in iedere woonwijk. Onbenutte plancapaciteit kan tot gevolg hebben dat bij benutting een te sterke concentratie van supermarkten ontstaat ten koste van de binnenstad en andere woonwijken, door nieuwvestiging of verplaatsing vanuit de binnenstad of andere woonwijk. Daardoor is sanering van onbenutte plancapaciteit in de vorm van ruime detailhandelsbestemmingen, waar geen supermarkt is gevestigd, of in de vorm van verkleinen van bouwvlakken tot de contouren van de aanwezige supermarkt.
- Met deze planherziening wordt bereikt dat circa 63.000 m² aan onbenutte plancapaciteit voor detailhandel buiten de structuur (exclusief supermarkten) wordt gesaneerd, circa 296.000 m² aan onbenutte ruimte voor supermarktvestiging en circa 7.000 m² harde plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken. Vestiging van detailhandel is niet langer buiten de structuur mogelijk. Het effect van de planherziening is dat vestiging van detailhandel wordt geconcentreerd in de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra.

Uit het voorgaande volgen al voldoende dwingende redenen van algemeen belang voor sanering van plancapaciteit. Aanvullend gaat het voor de nieuwe woonwijken om de volgende dwingende redenen van algemeen belang:

- Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit is ook noodzakelijk om ontwikkelingsruimte te creëren voor supermarkten in nieuwe woonwijken. Het scheppen van ontwikkelingsruimte voor supermarkten in nieuwe woonwijken is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woonwijk ten goede komt. Dit past ook in het beleid dat erop is gericht dat in iedere woonwijk een supermarkt is gevestigd. Bovendien wordt voorkomen dat bewoners in nieuwe woonwijken lange afstanden moeten afleggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt ook daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Er zijn dus zwaarwegende, dwingende redenen van algemeen belang om de onbenutte plancapaciteit op het perceel Emmakade 168 weg te bestemmen. De notitie over de Dienstenrichtlijn bevatte op hoofdlijnen reeds de voorgaande overwegingen (hoofdstuk 2), die hiervoor verder zijn uitgewerkt.

Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan nog verder aan te passen.

Zienswijze 1C

Dienstenrichtlijn - Evenredigheid

In het kader van evenredigheid moet worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de regeling geschikt is, niet verder gaat dan nodig om de daarmee beoogde doelen te bereiken en of die doelen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. Cliënten stellen vast dat de voorgestelde beperkingen niet aan deze eis voldoen.

Geschiktheid

Het saneren van onbenutte plancapaciteit zou geschikt kunnen zijn om de bovenstaande doelen te bewerkstelligen. Echter, uit de bij het ontwerpbestemmingsplan gevoegde stukken en onderzoeken blijkt niet dat er, bij behoud van de uitbreidingsruimte aan de Emmakade of elders, sprake zal zijn van (een grotere kans) onaantvaardbare leegstand in beschermenswaardige winkelgebieden. Het - in

algemene zin - vaststellen van een overschot aan plancapaciteit is onvoldoende. Een overschot aan plancapaciteit leidt nog niet per se tot leegstand, laat staan dat dit leegstand in beschermenswaardige winkelgebieden betreft. Daarbij geldt dat uit de jurisprudentie blijkt dat de onderbouwing van geschiktheid moet ingaan op de specifieke lokale situatie. Ook in die zin is het louter vaststellen van een overschot aan plancapaciteit onvoldoende. Cliënten stellen derhalve vast dat onvoldoende is gemotiveerd dat het wegbestemmen van plancapaciteit een geschikte maatregel is om de geformuleerde beleidsdoelen te behalen. Overigens wordt ten onrechte gesteld dat geen sprake zou zijn van een beperking in de zin van de Dienstenrichtlijn. In de Quickscan van Rho staat namelijk het volgende:

“Het huidige toegestane gebruik (feitelijke gebruik) is leidend voor de nieuwe bestemming. Het bestemmingsplan wordt dus in overeenstemming gebracht met hetgeen aanwezig is. (...) Er is in feite geen sprake van een beperking en dus is er geen strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.”

De bovenstaande passage geeft volgens cliënten blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Rho gaat voorbij aan de bestaande bebouwings- en uitbreidingsmogelijkheden. Onder beperking moet niet slechts een beperking van bestaand gebruik worden begrepen. Ook een beperking van de onbenutte planologische mogelijkheden moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn.

Reactie op zienswijze 1C:

- Leegstand

In de binnenstad van Leeuwarden doet zich leegstand voor. Dit manifesteert zich nadrukkelijk in de aanloopstraten en dit is structureel. Zie hiervoor de Detailhandelsvisie (hoofdstuk 2). Zeker zo belangrijk is dat de vitaliteit van de binnenstad en de wijk- en winkelcentra onder druk staat. Er zijn meer knelpunten dan alleen leegstand. De visie geeft aan dat de situatie niet zal verbeteren.

Uit de Retailvisie (2022) blijkt dat de leegstand in de gemeente Leeuwarden in totaal ruim 31.800 m² vwo bedraagt (momentopname Locatus: per 1 april 2022) verspreid over 143 leegstaande verkooppunten. Zowel het aantal leegstaande verkooppunten als het aantal meters die leegstaan liggen boven het landelijk gemiddelde: beide 7,8% ten opzichte van 7,5% landelijk voor het aantal verkooppunten en 7,6% voor het aantal leegstaande meters.

De grootste leegstand, zowel in percentage van de verkooppunten en meters, als voor het absolute aantal m² vwo, ligt in de binnenstad van Leeuwarden. In totaal is hier ongeveer 11.700 m² vwo aan leegstaande retailmeters gesitueerd. Dit is meer dan de helft van de leegstand in de gehele gemeente en in totaal 11,9% van alle meters in de binnenstad. In de twee andere centrumgebieden van de gemeente Leeuwarden ligt de leegstand lager, echter ligt in Grou Centrum het aandeel leegstaande verkooppunten met 11,7% eveneens aan de hoge kant.

Als detailhandel zich in Leeuwarden gaat vestigen, moet dat in de binnenstad en wijk- en buurtcentra, zodat dit bijdraagt aan concentratie en daarmee versterking van de vitaliteit. Het handhaven van onbenutte plancapaciteit elders zou betekenen dat nieuwvestiging ook buiten de structuur mogelijk zou zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, is dat ongewenst en tast dat juist die vitaliteit aan. Sanering van plancapaciteit, waarvan de omvang hiervoor al is gekwantificeerd en zeer relevant is, voorkomt dat de vitaliteit van de winkelgebieden verder onder druk komt te staan en dat de leegstand nog verder toeneemt. Dit geldt voor detailhandel in het algemeen en ook voor supermarkten.

Met de sanering van onbenutte plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken wordt een specifieke bijdrage geleverd aan het kunnen bereiken van de doelstellingen. Deze maatregel is op voorhand zinvol, gezien de gesaneerde oppervlakte. De planherziening omvat een pakket aan maatregelen, waarvan iedere maatregel een zinvolle bijdrage aan het totaal genereert.

- Marktverkenningen

Stec Groep heeft in het kader WTC/Cambuurboulevard ontwikkeling een ladderonderzoek uitgevoerd (Toets Ladder voor duurzame verstedelijking WTC/Cambuurboulevard, 2019). Dit

ladderonderzoek was o.a. nodig om de behoefte aan te tonen van de verplaatsing van twee supermarkten, namelijk een Lidl (1.807 m² wvo) en Jumbo (2.045 m² wvo), naar WTC/Cambuurboulevard. Het totale supermarkt-programma komt daarmee uit op 3.852 m² wvo. In beide gevallen gaat het om een verplaatsing van een vestiging in Leeuwarden. In het geval van Jumbo gaat het om een vestiging met zeer beperkte toevoeging aan winkelvloeroppervlak. Voor Lidl gaat het om een verdubbeling van het wvo. De totale toevoeging van supermarktmeters betreft 1.132 m² wvo.

Uitgaande van het totale, gevestigde aanbod van supermarkten in Leeuwarden (peildatum januari 2018) volgt uit het distributieplanologisch onderzoek dat kwantitatieve uitbreidingsruimte voor supermarkten in Leeuwarden tot 2027 verzadigd is. Het schrappen van onbenutte plancapaciteit voor supermarkten levert een zinvolle bijdrage aan het streven naar behoud van de vitaliteit van de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra en ontwikkelingsruimte in nieuwe woonwijken zoals Middelsee.

Het creëren van de ontwikkelingsruimte voor supermarkten in uitleggegebieden is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woongebied ten goede komt. Een lokaal voorzieningenniveau voorkomt verder dat bewoners lange afstanden hoeven af te leggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt daarmee het stedelijk milieu ten goede. De onderbouwing uit de ontwerp Retailvisie volgt uit een provinciaal koopstroomonderzoek en een aanvullend onderzoek voor de gemeente Leeuwarden (distributieve berekening). Met een distributieve berekening (DPO) kan voor detailhandel ook voor de toekomstige situatie een indicatieve uitspraak worden gedaan over de ontwikkelingsmogelijkheden van het detailhandelsaanbod in de gemeente Leeuwarden. Uit deze DPO blijkt dat er voor de gemeente een totale indicatieve negatieve marktruimte in 2035 is, ook voor dagelijkse detailhandel zoals supermarkten.

Aanvullend is naar aanleiding van de zienswijzen voor de vaststelling van de voorliggende planherziening een actuele en specifieke marktverkenning voor supermarkten opgesteld (Rho adviseurs, 2023). De marktverkenningen bevestigen de aanleiding voor het schrappen van onbenutte plancapaciteit van detailhandel en supermarkten (Stec-onderzoek).

De passage waar u naar verwijst heeft betrekking op voormalige kantoor- en winkelpanden die getransformeerd zijn naar wonen. De 'enge' kantoor- of detailhandelsbestemming van deze voormalige kantoor- en winkelpanden wordt omgezet naar een woonbestemming. Het bestemmingsplan wordt dus in overeenstemming gebracht met hetgeen aanwezig is. Derhalve is geen sprake van een beperking ten aanzien van het bestaande gebruik. De beperking ten opzichte van de planologische ruimte is afdoende gemotiveerd en dus is geconstateerd dat er geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Dit zal in de notitie worden verduidelijkt.

Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit heeft geen directe gevolgen voor de uitoefening van het bedrijf ter plaatse. Voorts bevat de planregeling een afwijkingsbevoegdheid voor eventuele uitbreiding als zich zo'n uitbreiding concreet aandient (zie onder A).

Geconcludeerd wordt dat de maatregel geschikt en effectief is en een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de doelstellingen.

Zienswijze 1D

Dienstenrichtlijn - Maatregel gaat verder dan nodig

Ter plaatse mag ingevolge het ontwerpbestemmingsplan nog maximaal 86% van het bouwvlak worden gebouwd. Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bovenstaande. Ingevolge het afwegingskader uit het beoogde art. 6.3.2 mag daarbij geen onevenredige aantasting op de volgende punten plaatsvinden:

- a. het straat- en bebouwingsbeeld;
- b. de woonsituatie;
- c. de sociale veiligheid;
- d. de verkeersveiligheid;

e. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen

Cliënten stellen zich op het standpunt dat bovenstaand afwegingskader geenszins ziet op de ruimtelijke aspecten die ten grondslag liggen aan de beperking van uitbreidingsruimte voor detailhandel. Het saneren van plancapaciteit is immers, blijkens de toelichting bij het ontwerpbestemmingsplan, gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden en het versterken van een compacte binnenstad. Cliënten zien niet hoe de bescherming van een compact winkelgebied met toepassing van criteria zoals 'de verkeersveiligheid' en het 'straat- en bebouwingsbeeld' wordt gewaarborgd. De voorwaarden bij de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid gaan verder dan nodig voor het behalen van de beleidsdoelen om detailhandel te concentreren in kernwinkelgebieden en buurtcentra. Het plan voldoet ook daarom niet aan de Dienstenrichtlijn. Cliënten zijn van mening dat er bovendien minder beperkende maatregelen mogelijk zijn om de beleidsdoelen te halen. Het beleidsdoel zou kunnen zijn dat het kernwinkelgebied- en wijk- en buurtcentra worden beschermd. Cliënten zien niet waarom dan op voorhand alle elders gelegen plancapaciteit moet worden wegbestemd. Voor zover het gebruiken van plancapaciteit zou leiden tot concrete leegstand in een kernwinkelgebied of wijk- of buurtcentrum, zou dat reden kunnen zijn om die specifieke plancapaciteit weg te bestemmen.

Het is immers niet zo dat het wegbestemmen van plancapaciteit aan de Emmakade positieve gevolgen heeft voor het buurtwinkelcentra in Camminghaburen. Wegbestemmen van een locatie die daadwerkelijk de bescherming van een concreet winkelgebied frustreert, is een minder beperkende maatregel dan op voorhand alle plancapaciteit wet te bestemmen. Er is dus een minder beperkende maatregel mogelijk.

Reactie op zienswijze 1D:

*Met het saneren van onbenutte plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken wordt meer bereikt dan wordt verondersteld ten aanzien van de Emmakade. Gelet op het beginsel van coherent en systematisch handelen is iedere onbenutte capaciteit op zichzelf en in samenhang met andere locaties van betekenis. De uitbreidingsruimte van 4 meter * 59 meter aan de Emmakade is relatief beperkt in vergelijking met de uitbreidingsruimtes op andere locaties. In totaal bedraagt de te saneren onbenutte plancapaciteit afgerond 7.000 m². Sanering van dergelijke uitbreidingsruimte is van betekenis voor de vitaliteit van de binnenstad, bestaande winkelgebieden en nieuwe woongebieden. Jurisprudentie is hierover helder en eenduidig.*

Het is ondoenlijk en ook niet gebruikelijk om te saneren onbenutte plancapaciteit op een bepaalde locatie direct te koppelen aan een andere locatie. Het gegeven voorbeeld is dan ook niet relevant. Mocht appellant vinden dat die koppeling wel kan worden gelegd, dan is sanering van onbenutte plancapaciteit in de directe omgeving van de binnenstad juist logisch. Zoals hiervoor aangegeven is iedere te saneren onbenutte plancapaciteit van belang voor het geheel. De maatregel dient immers coherent en systematisch te worden toegepast.

De genoemde criteria zijn in bestemmingsplannen gebruikelijk als voorwaarden voor uitbreiding van gebouwen. Bij een verzoek tot uitbreiding zal worden beoordeeld of de uitbreiding kan voldoen aan de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden, zoals opgenomen in de afwijkingsbevoegdheid en de parkeernormering. In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening.

Uw zienswijze geeft naast het toe te voegen criterium, geen aanleiding het ontwerpbestemmingsplan aan te passen.

Zienswijze 2

Jumbo Supermarkten B.V.

Zienswijze 2A

Momenteel huren wij 2.295 m², waarvan ca. 1.903 m² op de begane grond. Dit leidt tot een beschikbaar winkelvloeroppervlak (wvo) van 1.462 m² op het perceel Van Loonstraat 110 en 112 te Leeuwarden. De nieuwe franchisenemer is ambitieus en wil in de nabije toekomst de supermarkt uitbreiden ofwel een nieuwe winkel realiseren aangezien drank en sigaretten in de toekomst niet meer in supermarkten mag worden verkocht.

Een separate vestiging van een dranken en tabakswinkel maakt het dan mogelijk dat het thans aangeboden assortiment in stand kan blijven. Daarnaast moet worden bedacht dat de WVO van supermarkten alleen maar toeneemt en dat full-service supermarkten in de huidige tijd minimaal 1.500 m² wvo dient te bedragen om het gehele assortiment te kunnen aanbieden. De huidige 1.462 m² bevindt zich dus al aan de onderkant van de gewenste oppervlakte. Dit temeer dat tijdens de coronacrisis dat de behoefte aan ruimte tijdens het winkelen groter is geworden.

De totale grondoppervlakte van het perceel bedraagt ca. 8.925 m², waarvan 1.903 m² bebouwd. Er is nog voldoende parkeerruimte voor uitbreiding. Sterker nog het aantal beschikbare parkeerplaatsen is ca. 2 keer de noodzakelijke hoeveelheid.

Met het voornemen van de Gemeente om het bestaande bouwvlak terug te brengen van ca. 3.000 m² tot 2.000 m² wordt een uitbreiding feitelijk onmogelijk gemaakt. Het bouwvlak zou dan nagenoeg gelijk zijn aan het reeds bebouwde oppervlakte.

De binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid die nu in het ontwerpbestemmingsplan geeft geen enkele zekerheid dat genoemde uitbreidingsplannen verwezenlijkt kunnen worden. Er zijn dan namelijk veel meer mogelijkheden voor de gemeente om geen medewerking te verlenen aan de plannen.

Reactie op zienswijze 2A:

Voor het behoud van de vitaliteit van de binnenstad en wijk- en buurtcentra is het noodzakelijk dat de detailhandel zoveel mogelijk binnen deze gebieden worden geconcentreerd.

In de overwegingen ten aanzien van de noodzakelijkheid van de sanering van plancapaciteit is ten aanzien van de detailhandelsbestemmingen en supermarkten het volgende overwogen.

- Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van de compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand tegengegaan of zelfs voorkomen. Immers, als winkels zich buiten de structuur vestigen, gaat dit hoe dan ook ten koste van de kernwinkelgebieden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn.*

Het voorgaande is van belang voor de vitaliteit, het vestigingsmilieu en goed woon- en verblijfsklimaat van de binnenstad, de wijk- en buurtcentra en de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

Supermarkten zijn van belang voor de binnenstad en in iedere woonwijk. Onbenutte plancapaciteit kan tot gevolg hebben dat bij benutting een te sterke concentratie van supermarkten ontstaat ten koste van de binnenstad en andere woonwijken, door nieuwvestiging of verplaatsing vanuit de binnenstad of andere woonwijk. Daardoor is sanering van onbenutte plancapaciteit in de vorm van ruime detailhandelsbestemmingen, waar geen supermarkt is gevestigd, of in de vorm van verkleinen van bouwvlakken tot de

contouren van de aanwezige supermarkt.

- Met deze planherziening wordt bereikt dat circa 63.000 m² aan onbenutte plancapaciteit voor detailhandel buiten de structuur (exclusief supermarkten) wordt gesaneerd, circa 296.000 m² aan onbenutte ruimte voor supermarktvestiging en circa 7.000 m² harde plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken. Vestiging van detailhandel is niet langer buiten de structuur mogelijk. Het effect van de planherziening is dat vestiging van detailhandel wordt geconcentreerd in de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra.
- Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit is ook noodzakelijk om ontwikkelingsruimte te creëren voor supermarkten in nieuwe woonwijken. Het scheppen van ontwikkelingsruimte voor supermarkten in nieuwe woonwijken is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woonwijk ten goede komt. Dit past ook in het beleid dat erop is gericht dat in iedere woonwijk een supermarkt is gevestigd. Bovendien wordt voorkomen dat bewoners in nieuwe woonwijken lange afstanden moeten afleggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt ook daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Er zijn dus zwaarwegende, dwingende redenen van algemeen belang om de onbenutte plancapaciteit op het perceel Van Loonstraat 110 en 112 weg te bestemmen.

De notitie over de Dienstenrichtlijn bevatte op hoofdlijnen reeds de voorgaande overwegingen (hoofdstuk 2), die hiervoor verder zijn uitgewerkt. Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd.

In de zienswijze wordt een visie op mogelijke uitbreiding weergegeven. De zienswijze bevat geen concreet plan waarmee in deze procedure rekening kan en moet worden gehouden. Beschrijving van algemene ontwikkelingen rondom supermarkten en de vermelding van een ambitieuze franchisenemer zijn ontoereikend.

Het bestaande bouwvlak voor reguliere detailhandel en supermarkten is circa 3.000 m² groot. De bestaande bebouwing heeft een grondoppervlak van afgerond 2.000 m² (bron: BAG). Een derde van het bouwvlak wordt niet benut. Deze uitbreidingsruimte bestaat al jaren, maar hier is nimmer gebruik van gemaakt. Gelet op de ontsluiting van de supermarkt is het ook niet evident dat deze ruimte volledig wordt benut.

Dat laat onverlet dat in de nieuwe situatie met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het maximaal voorgeschreven bebouwingspercentage van 66%, in die zin dat het bebouwingspercentage wordt vergroot tot ten hoogste 100%, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- het straat- en bebouwingsbeeld;
- de woonsituatie;
- de sociale veiligheid;
- de verkeersveiligheid;
- de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende percelen.

Gelet op de afstand van de supermarkt tot de woningen van derden (wordt voldaan aan de richtafstand van 10 meter), de ruimtelijke inpassing in de omgeving en de ontsluiting van het perceel op de openbare ruimte is het niet aannemelijk dat bovenstaande criteria een belemmering vormen voor eventuele uitbreidingsplannen. In de bestemmingsplannen zijn daarnaast al regels opgenomen ten aanzien van het parkeren.

Gevraagd is de bestaande uitbreidingsmogelijkheid te handhaven. Daarbij is van belang dat met name aan de parkeernormering kan worden voldaan. Hiervoor is de volgende analyse uitgevoerd:

- Huidige situatie
 - Supermarkt met een oppervlak van ca. 2.000 m² bvo
 - Parkeernorm voor een 'fullservice supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%)
 - Parkeernorm huidige situatie = 100 parkeerplaatsen, waarvan 93 parkeerplaatsen voor bezoek

- Aantal parkeerplaatsen op eigen terrein = circa 125 parkeerplaatsen, waarvan 93 parkeerplaatsen toegankelijk zijn voor klanten (bezoek).
- In huidige situatie kan worden voldaan aan gemeentelijke parkeernorm.
- *Potentieel nieuwe situatie (maximaal benutten bouwvlak)*
 - Supermarkt met een oppervlak van ca. 3.000 m² bvo
 - Parkeernorm voor een 'fullservice supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%)
 - Voorwaarden is wel dat wvo in nieuwe situatie onder 2.500 m² wvo blijft. Voor een 'grote supermarkt (>2.500 wvo)' in 'schil centrum' geldt namelijk een parkeernorm van 7,8 parkeerplaatsen per 100 m² bvo.
 - Parkeernorm potentieel nieuwe situatie, uitgaande dat de wvo onder de 2.500 m² blijft = 150 parkeerplaatsen, waarvan afgerond 140 parkeerplaatsen voor bezoekers
 - Aantal parkeerplaatsen op eigen terrein in nieuwe situatie bedraagt ca. 125 parkeerplaatsen. Bij volledige uitbreiding bouwvlak zijn ca. 20 parkeerplaatsen achter de supermarkt niet langer bereikbaar. Met een beperkt aangepast terreininrichting moet het mogelijk zijn om nog 10 tot 20 extra parkeerplaatsen toe te voegen. Dan resteert een tekort van ca. 30 parkeerplaatsen om volledig uit te breiden.
 - Het is echter mogelijk om gemotiveerd af te wijken van de gemeentelijke parkeernorm. Bijvoorbeeld als met een parkeeronderzoek wordt aangetoond dat de gehanteerde parkeernorm in de praktijk lager uitvalt dan de werkelijke parkeerbehoefte. Een dergelijk parkeeronderzoek zal in de afweging om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid worden betrokken.

Uit de analyse volgt dat niet op voorhand kan worden vastgesteld dat zal worden voldaan aan de parkeernormering. Het is dan ook voorbarig er op voorhand van uit te gaan dat de uitbreiding zonder meer kan worden gerealiseerd. Bij een verzoek tot uitbreiding zal worden beoordeeld of de uitbreiding kan voldoen aan de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden, zoals opgenomen in de afwijkingsbevoegdheid en de parkeernormering. In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening.

Toetsing aan het gemeentelijk detailhandelsbeleid (retailvisie) vormt niet één van de toetsingscriteria. De huidige retailvisie vormt dus geen belemmering voor eventuele uitbreidingsplannen.

Het instandhouden van de aanzienlijke omvang van onbenutte plancapaciteit vormt wel een belemmering voor gewenste ontwikkelingen op specifieke locaties. Om voor die gewenste ontwikkelingen ruimte te creëren is de sanering van plancapaciteit noodzakelijk en evenredig.

Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan nog verder aan te passen.

Zienswijze 3

PHAROS advocaten namens cliënten die eigenaar zijn van de percelen Van Loonstraat 110 en 112

Zienswijze 3A

In het voorontwerpbestemmingsplan was het ter plaatse van het perceel van cliënte maar liefst 800 m² plancapaciteit (uitbreidingsmogelijkheid voor de supermarkt) volledig wegbestemd. Dit zou voor cliënte een zeer aanzienlijk en (bij de aankoop onvoorzienbare) waardevermindering van haar

perceel tot gevolg hebben gehad.

Naar aanleiding van de ingediende inspraakreactie is in het thans voorliggende ontwerpbestemmingsplan een binnenplanse afwijkingsgrondslag opgenomen die het mogelijk moet maken het bouwvlak volledig te benutten indien deze uitbreiding planologisch en ruimtelijk goed inpasbaar is. Daarmee zou blijkens de 'reactie- en antwoordnota inspraakreacties' het "mogelijk blijven flexibel in te spelen op de toekomst".

Het grote verschil met het vigerende bestemmingsplan is dan dat het college een verzoek om binnenplannen af te wijken van het bestemmingsplan kan toetsen aan een goede ruimtelijke ordening, waarbij dan vooral het gemeentelijk beleid een belangrijke rol zal spelen.

Indien het gemeentelijk [detailhandels]beleid in ogenschouw wordt genomen, kan de conclusie geen andere zijn dan dat de kans dat een verzoek om binnenplannen af te wijken gehonoreerd zal worden zeer klein worden geacht. Een verzoek om (binnenplannen) af te wijken van het bestemmingsplan zal onder meer getoetst worden aan de Omgevingsvisie gemeente Leeuwarden 2021, zoals deze is vastgesteld op 22 december 2021. Daarin wordt onder meer ingezet op het concentreren van detailhandel op een beperkt aantal kansrijke plekken. Welke plekken dat zijn wordt onder meer uitgewerkt in de (ontwerp) Retailvisie 2021 (welke een herziening betreft van de Detailhandelsstructuurvisie 2014).

Blijkens de ontwerp-Retailvisie zal buiten bestaande clusters de vestiging en uitbreiding van retail worden ontmoedigd. In de clusters Binnenstad, WTC-ontwikkeling en De Centrale zal retail, waaronder supermarkten, worden gefaciliteerd. In een aantal wijkclusters, waaronder Huizum/Schrans, waarin het perceel van cliënte gelegen is, zal worden ingezet op behoud. Verzoeken die een uitbreiding van een supermarkt mogelijk zouden moeten maken, lijken daarom bij voorbaat weinig kans te maken. Die ogenschijnlijk kleine kans op medewerking van de gemeente levert nu reeds een waardevermindering van het perceel op. Gelet op voorgaande lijken cliënte, haar huurder Jumbo Supermarkten B.V. en diens franchisenemer Supermarkt Ruyter VOF niet gebaat bij het opnemen van de binnenplanse afwijkingsgrondslag in het ontwerpbestemmingsplan, aangezien deze slechts een schijn van flexibiliteit geeft.

Reactie op zienswijze 3A:

Het bouwvlak is in het vigerende (huidige) bestemmingsplan ca. 3.000 m² groot, waarvan ca. 2.000 m² is bebouwd in de huidige situatie. Eén derde oftewel 1.000 m² (en niet 800 m²) van het bouwvlak wordt niet benut. Het ontwerpbestemmingsplan voorziet in een maximaal bebouwingspercentage van 66% binnen het bouwvlak.

Door toepassing van een binnenplanse afwijkingsgrondslag kan het college met een omgevingsvergunning afwijken van het maximaal voorgeschreven bebouwingspercentage van 66% in die zin dat het bebouwingspercentage wordt vergroot tot ten hoogste 100%, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- het straat- en bebouwingsbeeld;*
- de woonsituatie;*
- de sociale veiligheid;*
- de verkeersveiligheid;*
- de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende percelen.*

In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening.

Toetsing aan het gemeentelijk detailhandelsbeleid (retailvisie) vormt niet één van de toetsingscriteria. De huidige retailvisie vormt dus geen belemmering voor eventuele uitbreidingsplannen.

Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan aan te passen.

Zienswijze 3B

Het schrappen van onbenutte plancapaciteit is niet noodzakelijk. Ten onrechte wordt gesteld dat het schrappen van onbenutte plancapaciteit noodzakelijk is, omdat uit onderzoek zou blijken dat de marktruimte voor supermarkten verzadigd zou zijn. Onduidelijk is uit welk onderzoek dit blijkt. Ook in de ontwerp retailvisie van de gemeente Leeuwarden wordt de stelling dat voor alle retailbranches zou gelden dat er in 2025 een (ruim) overschot aan winkelmeters is niet onderbouwd. Cliënte betwist dat de marktruimte voor supermarkten verzadigd is. Blijkens een op annexum.nl gepubliceerd artikel bouwen o.a. Albert Heijn juist steeds grotere winkels of breiden zij bestaande filialen uit. Dat duidt niet op een verzadiging van de markt. Voorts verwijs ik naar een artikel op rabobank.nl d.d. 7 september 2021, waarin gewezen wordt op een trend van grotere winkels (onder andere - maar niet alleen - als gevolg van Corona) en op een verwachting van een omzetgroei van supermarkten van 2-2,5% op de middellange termijn. Ook dat duidt niet op verzadiging van de markt. Juist het marktaandeel van kleinere supermarkten staat onder druk blijkens het artikel. Het is ook niet voor niets dat ook de ondernemer van de Jumbo supermarkt op de Van Loonstraat wenst uit te breiden.

Reactie op zienswijze 3B:

Voor het behoud van de vitaliteit van de binnenstad en wijk- en buurtcentra is het noodzakelijk dat de detailhandel zoveel mogelijk binnen deze gebieden worden geconcentreerd.

In de overwegingen ten aanzien van de noodzakelijkheid van de sanering van plancapaciteit is ten aanzien van de detailhandelsbestemmingen en supermarkten het volgende overwogen.

- *Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van de compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand tegengegaan of zelfs voorkomen. Immers, als winkels zich buiten de structuur vestigen, gaat dit hoe dan ook ten koste van de kernwinkelgebieden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn.
Het voorgaande is van belang voor de vitaliteit, het vestigingsmilieu en goed woon- en verblijfsklimaat van de binnenstad, de wijk- en buurtcentra en de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.*
- *Supermarkten zijn van belang voor de binnenstad en in iedere woonwijk. Onbenutte plancapaciteit kan tot gevolg hebben dat bij benutting een te sterke concentratie van supermarkten ontstaat ten koste van de binnenstad en andere woonwijken, door nieuwvestiging of verplaatsing vanuit de binnenstad of andere woonwijk. Daardoor is sanering van onbenutte plancapaciteit in de vorm van ruime detailhandelsbestemmingen, waar geen supermarkt is gevestigd, of in de vorm van verkleinen van bouwvlakken tot de contouren van de aanwezige supermarkt.*
- *Met deze planherziening wordt bereikt dat circa 63.000 m² aan onbenutte plancapaciteit voor detailhandel buiten de structuur (exclusief supermarkten) wordt gesaneerd, circa 296.000 m² aan onbenutte ruimte voor supermarktvestiging en circa 7.000 m² harde plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken. Vestiging van detailhandel is niet langer buiten de structuur mogelijk. Het effect van de planherziening is dat vestiging van detailhandel wordt geconcentreerd in de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra.*
- *Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit is ook noodzakelijk om ontwikkelingsruimte te creëren voor supermarkten in nieuwe woonwijken. Het scheppen van ontwikkelingsruimte voor supermarkten in nieuwe woonwijken is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woonwijk ten goede komt. Dit past*

ook in het beleid dat erop is gericht dat in iedere woonwijk een supermarkt is gevestigd. Bovendien wordt voorkomen dat bewoners in nieuwe woonwijken lange afstanden moeten afleggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt ook daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Er zijn dus zwaarwegende, dwingende redenen van algemeen belang om de onbenutte plancapaciteit op het perceel Van Loonstraat 110 en 112 weg te bestemmen.

De notitie over de Dienstenrichtlijn bevatte op hoofdlijnen reeds de voorgaande overwegingen (hoofdstuk 2), die hiervoor verder zijn uitgewerkt. Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd.

De zienswijze is gericht op het behoud van uitbreidingsruimte. Er wordt niet gesteld dat er voornemens zijn voor het realiseren van uitbreidingsplannen binnen de gegeven mogelijkheden. Volstaan wordt met het aangegeven van een verwachting of een toekomstige uitbreiding, na sanering van de uitbreidingsruimte, volgens de appellant kansrijk is en met het refereren aan mediaberichten over ontwikkelingen van supermarkten. Dat de onbenutte plancapaciteit binnenkort zal worden benut blijkt niet uit de zienswijze.

Stec Groep heeft in het kader WTC/Cambuurboulevard ontwikkeling een ladderonderzoek uitgevoerd (Toets Ladder voor duurzame verstedelijking WTC/Cambuurboulevard, 2019). Dit ladderonderzoek was o.a. nodig om de behoefte aan te tonen van de verplaatsing van twee supermarkten, namelijk een Lidl (1.807 m² wvo) en Jumbo (2.045 m² wvo), naar WTC/Cambuurboulevard. Het totale supermarkt-programma komt daarmee uit op 3.852 m² wvo. In beide gevallen gaat het om een verplaatsing van een vestiging in Leeuwarden. In het geval van Jumbo gaat het om een vestiging met zeer beperkte toevoeging aan winkelvloeroppervlak. Voor Lidl gaat het om een verdubbeling van het wvo. De totale toevoeging van supermarktmeters betreft 1.132 m² wvo.

Uitgaande van het totale, gevestigde aanbod van supermarkten in Leeuwarden (peildatum januari 2018) volgt uit het distributieplanologisch onderzoek dat kwantitatieve uitbreidingsruimte voor supermarkten in Leeuwarden tot 2027 verzadigd is. Het schrappen van onbenutte plancapaciteit voor supermarkten levert een zinvolle bijdrage aan het streven naar behoud van de vitaliteit van de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra en ontwikkelingsruimte in nieuwe woonwijken zoals Middelsee. Het creëren van de ontwikkelingsruimte voor supermarkten in uitleggebieden is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woongebied ten goede komt. Een lokaal voorzieningenniveau voorkomt verder dat bewoners lange afstanden hoeven af te leggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt daarmee het stedelijk milieu ten goede.

De onderbouwing uit de ontwerp Retailvisie volgt uit een provinciaal koopstroomonderzoek en een aanvullend onderzoek voor de gemeente Leeuwarden (distributieve berekening). Met een distributieve berekening (DPO) kan voor detailhandel ook voor de toekomstige situatie een indicatieve uitspraak worden gedaan over de ontwikkelingsmogelijkheden van het detailhandelsaanbod in de gemeente Leeuwarden. Uit deze DPO blijkt dat er voor de gemeente een totale indicatieve negatieve marktruimte in 2035 is, ook voor dagelijkse detailhandel zoals supermarkten. Aanvullend is naar aanleiding van de zienswijzen voor de vaststelling van de voorliggende planherziening een actuele en specifieke marktverkenning voor supermarkten opgesteld (Rho adviseurs, 2023). De marktverkenningen bevestigen de aanleiding voor het schrappen van onbenutte plancapaciteit van detailhandel en supermarkten (Stec-onderzoek).

Gevraagd is de bestaande uitbreidingsmogelijkheid te handhaven. Daarbij is van belang dat met name aan de parkeernormering kan worden voldaan. Hiervoor is de volgende analyse uitgevoerd.

- Huidige situatie
 - Supermarkt en slijterij met een oppervlak van ca. 3.100 m² bvo
 - Parkeernorm voor een 'fullservice supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%)

- Parkeernorm huidige situatie = 155 parkeerplaatsen, waarvan afgerond 144 parkeerplaatsen voor bezoek
- Aantal parkeerplaatsen op eigen terrein = circa 155 parkeerplaatsen, waarvan 132 parkeerplaatsen toegankelijk zijn voor klanten (bezoek). Parkeerterrein aan achterzijde met 20 tot 25 parkeerplaatsen is niet voor klanten toegankelijk.
- In huidige situatie kan worden voldaan aan gemeentelijke parkeernorm, mits meer parkeerplaatsen toegankelijk worden gemaakt voor bezoek.
- Potentieel nieuwe situatie (maximaal benutten bouwvlak)
 - Supermarkt en slijterij met een oppervlak van ca. 3.600 m² bvo
 - Parkeernorm voor een 'fullservice supermarkt met middelhoog - hoogprijsniveau' in 'schil centrum' is 5,0 parkeerplaatsen per 100 m² bvo (aandeel bezoekers = 93%)
 - Voorwaarden is wel dat wvo in nieuwe situatie onder 2.500 m² wvo blijft. Voor een 'grote supermarkt (>2.500 wvo)' in 'schil centrum' geldt namelijk een parkeernorm van 7,8 parkeerplaatsen per 100 m² bvo.
 - Parkeernorm potentieel nieuwe situatie, uitgaande dat de wvo onder de 2.500 m² blijft = 180 parkeerplaatsen, waarvan afgerond 167 parkeerplaatsen voor bezoekers
 - Bij volledige benutting van het bouwvlak gaan aan de voorzijde 2 tot 3 parkeerplaatsen verloren. Bij een iets andere terreininrichting kunnen wellicht nog een beperkt aantal parkeerplaatsen worden toegevoegd, waardoor aantal parkeerplaatsen circa 155 blijft. Maar is onvoldoende ruimte om te voldoen aan de parkeernorm van 180 parkeerplaatsen.
 - Er zal een tekort ontstaan van ca. 25 parkeerplaatsen. Het is echter mogelijk om gemotiveerd af te wijken van de gemeentelijke parkeernorm. Bijvoorbeeld als met een parkeeronderzoek wordt aangetoond dat de gehanteerde parkeernorm in de praktijk lager uitvalt dan de werkelijke parkeerbehoefte. En dergelijk parkeeronderzoek zal in de afweging om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid worden betrokken.

Uit de analyse volgt dat niet op voorhand kan worden vastgesteld dat zal worden voldaan aan de parkeernormering. Het is dan ook voorbarig er op voorhand van uit te gaan dat de uitbreiding zonder meer kan worden gerealiseerd. Bij een verzoek tot uitbreiding zal worden beoordeeld of de uitbreiding kan voldoen aan de gestelde ruimtelijke randvoorwaarden, zoals opgenomen in de afwijkingsbevoegdheid en de parkeernormering. In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening.

Toetsing aan het gemeentelijk detailhandelsbeleid (retailvisie) vormt niet één van de toetsingscriteria. De huidige retailvisie vormt dus geen belemmering voor eventuele uitbreidingsplannen.

Het instandhouden van de aanzienlijke omvang van onbenutte plancapaciteit vormt wel een belemmering voor gewenste ontwikkelingen op specifieke locaties. Om voor die gewenste ontwikkelingen ruimte te creëren is de sanering van plancapaciteit noodzakelijk en evenredig.

Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan aan te passen.

Zienswijze 3C

De beoogde bestemmingsplanwijziging betreft een reducering van de gebruiksmogelijkheden, die op grond van de Dienstenrichtlijn goed onderbouwd dient te zijn. Supermarkten vallen binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn en moeten daarom getoetst worden op eventuele strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Uit artikel 14.5 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat de toegang tot dienstenactiviteiten niet afhankelijk mag worden gesteld van economische criteria. Dat is, gelet op de redenen van de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden, wel aan de orde. Bovendien is niet gebleken dat de bestemmingsplaneisen getoetst zijn aan artikel 15 van de dienstenrichtlijn; meer in

het bijzonder is niet gebleken dat de getoetst is aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Reactie op zienswijze 3C:

De beoogde partiële herziening van het bestemmingsplan is wel getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Voor het overige zie de beantwoording van [zienswijze 1B](#) en [zienswijze 3B](#).

Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan nog verder aan te passen.

Zienswijze 4

Supermarkt Ruyter VOF, franchisenemer Jumbo supermarkt Van Loonstraat 112

Zienswijze 4A

Op onze locatie is er nog ruimte om te vergroten en die mogelijkheid wens ik ook te behouden vanwege een aantal zwaarwegende redenen.

Gezien de effecten die een huidige en toekomstige pandemie met zich voortbrengt is het wenselijk om de bewegingsruimte voor onze consument te vergroten.

Ook is vergroten noodzakelijk om te kunnen blijven concurreren met het grootschalige WTC project waar twee grote supermarkten gevestigd zijn. En met een derde hypermoderne supermarkt die onlangs aan de Tesselschadestraat is gebouwd. Daarom is het ook niet wenselijk dat door het bouwen van grootschalige nieuwbouwprojecten wij als ondernemer met een grote lokale verzorgingsfunctie beperkt worden in eventuele uitbreiding. Verder is onze visie om maatschappelijk verantwoord en dus duurzaam te kunnen blijven ondernemen, hiervoor hebben we ook ruimte nodig. Een grote verbouwing van onze winkel staat op de planning. Als moderne Jumbo met het huidige uitgebreide assortiment hebben we al minimaal 1.500 m² nodig. Dit gaan we in de huidige situatie niet passend krijgen. Ook zal in 2024 vanwege wetswijzigingen de verkoop van tabak niet meer mogelijk zijn in onze supermarkt. We denken dan ook om een aparte unit te creëren voor de verkoop van tabak. Dit geldt ook voor onze huidige slijterij met een veel te klein oppervlak van slechts 19m². Deze zal dan ook de hoognodige ruimte kunnen krijgen. De verkoop van tabak en slijterij gerelateerde producten vindt dan in een separate vestiging plaats.

Met het voornemen om het bestaande bouwoppervlak terug te brengen naar ongeveer 2.000 m² wordt een uitbreiding vrijwel onmogelijk gemaakt. Het bouwvlak zou dan nagenoeg gelijk zijn aan het reeds bebouwde oppervlak.

Reactie op zienswijze 4A:

Aan de toelichting van de planherziening wordt een samenvatting van de notitie over de Dienstenrichtlijn toegevoegd. Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan nog verder aan te passen.

Voor de motivering hiervoor verwijzen wij u naar de beantwoording van [zienswijze 2A](#), [zienswijze 3A](#) en [zienswijze 3B](#).

Zienswijze 5

Eigenaar van het pand Voorstreek 80 en 80b te Leeuwarden

Zienswijze 5A

Hierbij maak ik bezwaar tegen het ontwerpbestemmingsplan. Ik wens de huidige bestemming op het perceel zo te laten.

Reactie op zienswijze 5A:

Het ontwerpbestemmingsplan 'Leeuwarden - Partiële herziening onbenutte plancapaciteit detailhandel, horeca en kantoren' is niet van toepassing op het pand Voorstreek 80 en 80b te Leeuwarden.

Uw zienswijze geeft geen aanleiding om het ontwerpbestemmingsplan aan te passen

Conclusie

De zienswijzen geven geen aanleiding om het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen