



**Ruimtelijk-economische beoordeling
Jumper, De Baanderij Leiderdorp**

.dtnp.



Adviseurs voor Ruimte en Strategie

Graafseweg 109
6512 BS Nijmegen

T 024 - 379 20 83

E info@dtnp.nl

W www.dtnp.nl

Opdrachtgever: Provincie Zuid-Holland
Contactpersoon: De heer F. Hendriksen

Projectteam DTNP: De heer W. Frielink

Projectnummer: 2154.0520

Datum: 01 juli 2020

Ruimtelijk-economische beoordeling Jumper, De Baanderij Leiderdorp

1	Context	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Provinciaal detailhandelsbeleid	2
2	Marktruimte en effecten	4
2.1	Dibevo-structuur	4
2.2	Distributieve berekening	5
2.3	Effecten	6
3	Inpassingsmogelijkheden	7
4	Dienstenrichtlijn	10
4.1	Inleiding	10
4.2	Noodzakelijkheid	11
4.3	Evenredigheid	12
5	Conclusies	15



Inhoudsopgave

1 Context

1.1 Inleiding

Op PDV-locatie De Baanderij is op 26 oktober 2017 een vestiging van dierenspecialzaak Jumper geopend. Vestiging van deze winkel op De Baanderij is in strijd met het vigerende bestemmingsplan. B&W van de gemeente Leiderdorp hebben een omgevingsvergunning verleend om de vestiging alsnog mogelijk te maken. De vergunning is in strijd met het toenmalige beleid van de provincie Zuid-Holland.

Als vervolg op een rechtelijke uitspraak* dient de gemeente Leiderdorp binnenkort opnieuw een besluit te nemen in dit dossier. De gemeente heeft de provincie Zuid-Holland om ontheffing verzocht van haar Verordening Ruimte.

In het kader van het ingediende verzoek is de vraag aan de orde of er zodanige bijzondere omstandigheden zijn dat een uitzondering op het provinciale beleid gerechtvaardigd is. Voor een zorgvuldige afweging en gemotiveerde beoordeling heeft de provincie Zuid-Holland

behoefte aan een deskundigenrapport. Aan DTNP is opdracht gegeven in te gaan op:

- Marktruimte en effecten op bestaande centra;
- Inpassingsmogelijkheden in de bestaande winkelstructuur en beoordeling situering en ontsluiting van De Baanderij;
- Noodzakelijkheid en evenredigheid (Dienstenrichtlijn).

Ten behoeve van de planologische procedures hebben Goudappel Coffeng en BRO, in opdracht van Jumper, onderzoek gedaan naar vergelijkbare onderwerpen. Deze rapportages komen uit respectievelijk 2017 en 2020. Op verschillende plekken in dit rapport verwijzen we naar die rapporten.

Leeswijzer

Als context schetsen we in het vervolg van dit rapport eerst het provinciale beleid. Daarna gaan we in hoofdstuk 2 in op de marktruimte voor en effecten van een Jumper. Hoofdstuk 3 is gericht op de ruimtelijke inpassingsmogelijkheden. In hoofdstuk 4 beoordelen we een door BRO gemaakte Dienstenrichtlijn-toets. We sluiten af met een samenvattende conclusie (hoofdstuk 5).

Jumper in een notendop

Jumper is een winkel in de branche dibevo (dierbenodigdheden en -voeders). De winkel op PDV-cluster De Baanderij is circa 980 m² wvo (winkelvloeroppervlak) groot* en is daar sinds eind 2017 gevestigd.

Het assortiment van Jumper bestaat primair uit dierbenodigdheden en -voeders voor populaire huisdieren (honden, katten, knaagdieren, vissen en vogels). Voor deze dieren loopt het assortiment uiteen van voeding en snacks tot speeltjes, huisvesting en verzorgingsproducten. Afgezien van de breedte van het assortiment, profileert Jumper zich vooral als prijsvriendelijk.

* Zaaknummer: SGR 18/7060, 20-03-2020.

* Locatus, Verkooppuntenbestand, 28-05-2020.

1.2 Provinciaal detailhandelsbeleid

Doel

Het provinciale detailhandelsbeleid is vastgelegd in de Omgevingsverordening Zuid-Holland. Het doel van het detailhandelsbeleid van de provincie is als volgt geformuleerd:

“Het provinciale detailhandelsbeleid is er enerzijds op gericht om de ruimtelijke detailhandelsstructuur zoveel als mogelijk te versterken en de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen te garanderen. Anderzijds wordt de dynamiek in de detailhandel bevorderd vanwege het grote economische belang van deze sector.”

Ruimtelijke vertaling en beoordeling Jumper

In beginsel zijn (nieuwe) winkels volgens het provinciale beleid alleen toegestaan binnen of aansluitend aan centra van steden, dorpen en wijken. PDV-locaties, zoals De Baanderij, worden daar nadrukkelijk niet onder verstaan.

Alleen voor specifieke detailhandel maakt de provincie een uitzondering op de algemene regel. Deze vormen van detailhandel zijn benoemd in lid 3 van artikel 6.13 (zie kader).

Artikel 6.13 Detailhandel

1. Een bestemmingsplan voorziet uitsluitend in nieuwe detailhandel op gronden:
 - a. binnen of aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken;
 - b. binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe woonwijk;
 - c. binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen winkelconcentratie als gevolg van herallocatie.
2. De nieuwe detailhandel, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de volgende eisen:
 - a. de ontwikkeling is in overeenstemming met het in het Programma ruimte en de Omgevingsvisie beschreven ontwikkelingsperspectief voor de daarin benoemde te versterken centra, te optimaliseren centra en de overige centra;
 - b. aangetoond is dat als gevolg van de ontwikkeling het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat;
 - c. voor zover de ontwikkeling een omvang heeft van meer dan 4.000 m² bruto vloeroppervlak in de binnensteden van Rotterdam en Den Haag of 2.000 m² bruto vloeroppervlak in de andere centra, is mede met het oog op de eisen onder a en b, advies gevraagd aan de adviescommissie detailhandel Zuid-Holland.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat voorziet in de volgende nieuwe detailhandel:
 - a. detailhandel in goederen die qua aard of omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar is in de centra:
 - 1° detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;
 - 2° detailhandel in volumineuze goederen;
 - 3° meubelbedrijven, inclusief in ondergeschikte mate een assortiment woninginrichting en stoffering, alsmede detailhandel in de volumineuze woongoederen: keukens, badkamers, vloeren, zonwering en jacuzzi's, voor zover de ontwikkeling plaatsvindt binnen de bedrijventerreinen met locaties voor perifere detailhandelsvestigingen (PDV) waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 10 in bijlage II [in de bron];

Jumper valt als winkel in dierbenodigdheden en -voeder niet onder een van de genoemde categorieën, ook niet onder de definitie van detailhandel in volumineuze goederen: “detailhandel waarbij het hoofdassortiment bestaat uit omvangrijke goederen waarvoor een grote uitstallingsruimte nodig is, zoals auto’s, boten en caravans” (Bijlage I Begrippen van de Omgevingsverordening).

Afwijking

De vraag die zich hiermee voordoet, is of Jumper op de Baanderij een dusdanig uitzonderlijke situatie is, dat een onvoorzien uitzondering op het provinciale beleid te motiveren is. In de komende hoofdstukken verkennen we deze vraag.

- 4° tuincentra;
 - 5° bouwmarkten;
 - b. kleinschalige detailhandel:
 - 1° in de vorm van een gemakswinkel;
 - 2° bij sport-, culturele, medische, onderwijs, recreatie- en vrije tijdsvoorzieningen, alsmede andere locaties met veel bezoekers of passanten, met een assortiment dat aansluit op de aard van deze voorzieningen of locaties;
 - c. ondergeschikte detailhandel:
 - 1° in ter plaatse vervaardigde goederen bij een productiebedrijf;
 - 2° bij een beroep aan huis of bij een ambachtelijk of dienstverlenend bedrijf, met een assortiment dat aansluit bij de hoofdbestemming;
 - 3° bij een agrarisch bedrijf met een assortiment van producten uit eigen teelt;
 - d. afhaalpunten voor niet-dagelijkse artikelen op goed bereikbare locaties;
 - e. kringloopwinkels;
 - f. supermarkten net buiten het winkelconcentratiegebied in kleine kernen, als is aangetoond dat hiervoor onvoldoende ruimte is in een bestaande winkelconcentratie.
4. Het bestemmingsplan voorziet uitsluitend in de nieuwe detailhandel, bedoeld in het derde lid onder a en f, als is aangetoond dat het woon- en leefklimaat niet onevenredig wordt aangetast en geen onaanvaardbare leegstand ontstaat. Mede met het oog hierop is advies gevraagd aan de adviescommissie detailhandel Zuid-Holland, voor zover het gaat om de nieuwe detailhandel, bedoeld in het derde lid onder a, onderdelen 3, 4 of 5, of bedoeld in het derde lid, onder f, en voor zover die nieuwe detailhandel een omvang heeft van meer dan 1.000 m² bruto vloeroppervlak.
5. Een bestemmingsplan dat voorziet in detailhandel als bedoeld in het derde lid, onder a stelt de volgende voorwaarden aan de nevenassortimenten:
- a. ten hoogste 20% van het netto verkoopvloeroppervlak wordt voor de verkoop van het nevenassortiment gebruikt; en
 - b. het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment.

2 Marktruimte en effecten

2.1 Dibevo-structuur

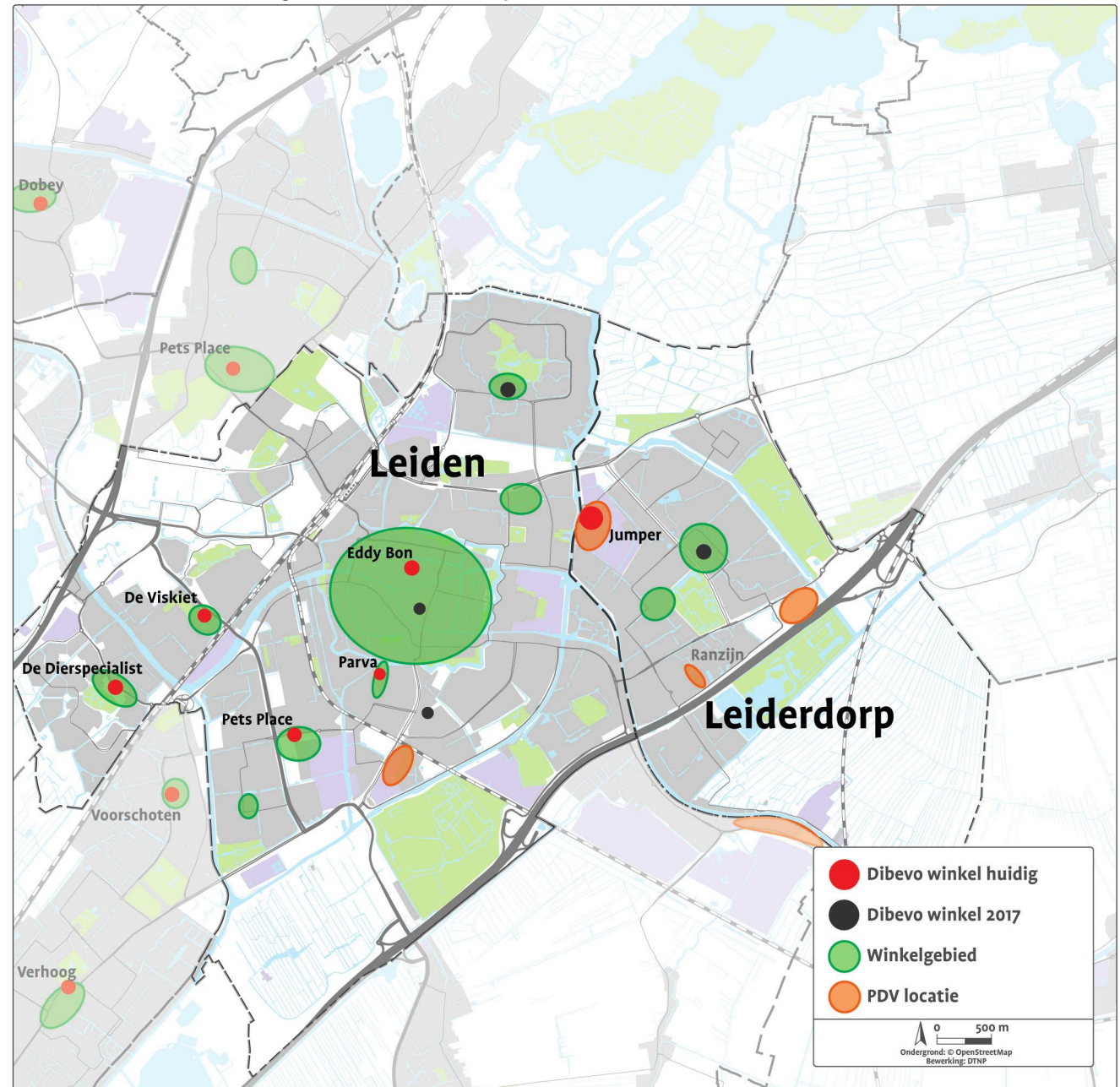
De Jumper op PDV-cluster De Baanderij is circa 980 m² vvo (winkelvloeroppervlak) groot* en is daar sinds eind 2017 gevestigd. Het is momenteel de enige dibevo-winkel in Leiderdorp. Door de ligging van De Baanderij, min of meer op de grens met Leiden, heeft de winkel niet alleen een functie voor inwoners van Leiderdorp, maar ook voor inwoners van Leiden.

Op dit moment zijn er, inclusief Jumper, zes winkels in dierbenodigheden in Leiden en Leiderdorp (zie kaart), met een gezamenlijk oppervlak van 1.630 m² vvo*. Op Jumper na liggen ze allemaal in een regulier winkelgebied in Leiden. Half 2017, vlak voor de opening van Jumper, waren er in totaal negen dibevo-winkels in Leiden en Leiderdorp, met een gezamenlijk oppervlak van 960 m²** . Sinds de opening van Jumper zijn er 4 winkels gestopt (zie kaart) samen goed voor circa 350 m² vvo.

* Locatus, Verkooppuntenbestand, 28-05-2020.

** Goudappel Coffeng (2017), DPO Jumper De Baanderij Leiderdorp.

Dibevo-winkels en winkelgebieden in Leiderdorp en Leiden



2.2 Distributieve berekening

Voor het in beeld brengen van de marktruimte voor dibevo-winkels hebben we een distributieve berekening gemaakt voor deze branche. Voor de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

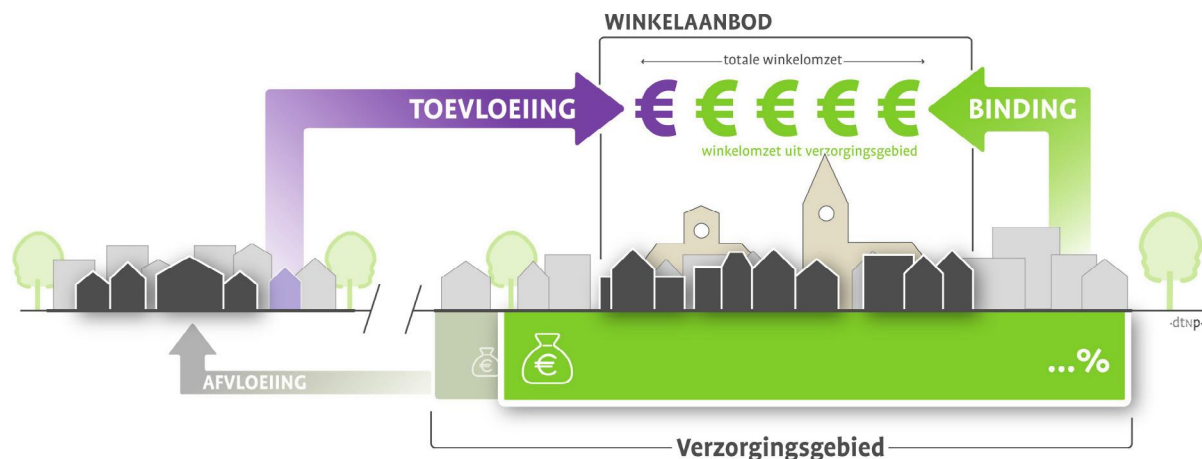
- In Leiderdorp en Leiden wonen nu gezamenlijk circa 152.000 **inwoners**. Dit aantal zal volgens de prognoses in 2030 zijn toegenomen tot circa 163.300*.
- Gemiddeld wordt per inwoner in Nederland € 24,- per jaar **uitgegeven** in fysieke winkels in dierbenodigheden** (b). Het inkomensniveau ligt in Leiderdorp en Leiden circa 4% hoger dan gemiddeld. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, dan ligt de gemiddelde besteding in dibevo op € 25,-.
- De **koopkrachtbinding** (c) in de branchegroep 'tuin, planten en dibevo' is in het KSO2018 gemeten op 61%***. De **koopkrachttoevloeiing** (e) is gemeten op 18%. Deze meting is uitgevoerd toen Jumper al gevestigd was op De Baanderij. In de berekening wordt dus ook uitgegaan van de situatie mét Jumper.

* Primos (2019).

** Panteia et al (2019), Omzetkengetallen 2018 ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek.

*** I&O Research/DTNP (2019), Koopstromenonderzoek Randstad 2018.

Schematische weergave koopkrachtbinding en -toevloeiing



Indicatieve marktruimteberekening voor dibevo in gemeenten Leiden en Leiderdorp*

		2020	2030
a	Aantal inwoners in Leiden en Leiderdorp	152.000	163.300
b	Winkelomzet per hoofd (excl. btw en internet), gecorrigeerd voor gemiddeld inkomen	€ 25	€ 24
			Effect internet
c	Koopkrachtbinding	61%	61%
d	Verwachte winkelomzet uit verzorgingsgebied (excl. btw)	$a * b * c$ € 2,3 mln	€ 2,4 mln
e	Aandeel vreemde koopkracht/koopkrachttoevloeiing	18%	18%
f	Totale winkelomzet (excl. btw)	$d / (1 - e)$ € 2,8 mln	€ 2,9 mln
g	Gemiddelde winkelomzet per m ² wvo (excl. btw)	€ 1.214	€ 1.214
h	Potentieel winkelaanbod	g / h ca. 2.300 m ² wvo	ca. 2.400 m ² wvo
i	Huidig winkelaanbod (incl. Jumper)	ca. 1.630 m ² wvo	ca. 1.630 m ² wvo
j	Huidige winkelomzet per m ² wvo (excl. btw)	f / i € 1.714	€ 1.616
k	Indicatie uitbreidingsruimte	$h - i$ ca. 670 m ² wvo	ca. 770 m ² wvo

* Voor een toelichting op de achtergronden van deze berekening verwijzen we naar de publicatie van Retail Insiders (2019), 'Omzetkengetallen 2018 ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek'.

- De **gemiddelde winkelomzet per m² wvo** (g) in dibevo bedraagt € 1.214 per m² wvo.
- Het **huidige (aanwezige) winkelaanbod** (i) in Leiderdorp en Leiden is circa 1.630 m² wvo groot.

Conclusies

Op basis de indicatieve marktruimteberekening komen wij, net als Goudappel Coffeng en BRO, tot de conclusie dat er, ook in de huidige situatie mét Jumper, kwantitatief ruimte is voor uitbreiding van het dibevo-aanbod in het verzorgingsgebied Leiden en Leiderdorp.

2.3 Effecten

Bij toetreding van een nieuwe dibevo-winkel zal er een herverdeling van omzet plaatsvinden. Het is tenslotte niet zo dat er meer mensen een huisdier nemen omdat er zich een dierenpeciaalzaak in de omgeving vestigt.

De herverdeling van omzet spreidt zich over alle bestaande aanbieders. Gelet op de beschikbare marktruimte ligt het niet in lijn der verwachting dat de omzetsdaling bij andere dibevo-winkels dusdanig groot zal zijn dat zij niet meer kunnen functioneren.

Wel dient in dit kader te worden opgemerkt dat er sinds de opening van Jumper op De Baanderij meerdere dibevo-winkels uit het marktgebied Leiderdorp-Leiden verdwenen zijn. De redenen achter de winkelsluitingen zijn niet bekend. De opening van Jumper op De Baanderij zou een rol gespeeld kunnen hebben, maar er zijn ook andere plausible oorzaken.

Nieuwe dibevo in centra minder waarschijnlijk

Tegelijkertijd betekent dit niet dat er geen effecten zijn te verwachten (of al zijn opgetreden). Een perifere en relatief grootschalige vestiging is een sterke concurrent voor winkels op duurdere centrumlocaties. Ondanks dat er in beginsel in Leiden-Leiderdorp voldoende draagvlak is voor een of meerdere extra dibevo-winkels (m.n. ten noorden en oosten van de Leidse binnenstad) zijn daar, op Jumper na, geen winkels meer

Effecten van één winkel niet meetbaar

Het effect van één enkele winkel is, in algemene zin, niet tot nauwelijks kwantitatief meetbaar. Op het totaal aanwezige winkeloppervlak in centra wordt het effect te veel verdund. Maar heel veel 'enkele' winkels kunnen wel grote effecten hebben. In dat kader heeft de Raad van State al meermaals geconcludeerd dat van 'Salami-tactiek' geen sprake mag zijn.

gevestigd (wel twee winkels sinds 2017 verdwenen). De aanwezigheid van een sterke concurrent op een goedkope locatie leidt er toe dat de kans op herintroductie van een dibevo-winkel in bijvoorbeeld het hoofdcentrum van Leiderdorp (Winkelhof) en het Leidse wijkcentrum De Kopermolen verkleind wordt.

Dibevo in centra van toegevoegde waarde

De aanwezigheid van dibevo, zoals Jumper, in reguliere centra is niet alleen passend bij het provinciale beleid. Het heeft daar ook toegevoegde waarde. Hoe completer en diverser het aanbod in centra, hoe meer reden er is voor consumenten om dat centrum te bezoeken. Dat leidt tot meer bezoekers en een beter ondernemersklimaat. Het omgekeerde is het geval als een winkel zich in een centrum had kunnen vestigen, maar zich daarbuiten vestigt.



Bericht op Facebook over de winkelsluiting

3 Inpassings- mogelijkheden

Kenmerken Jumper

Voor de vraag welke mogelijkheden er zijn voor inpassing van Jumper in de bestaande winkelstructuur kijken we allereerst naar de kenmerken van Jumper, mede in relatie tot andere winkels. We kijken breder dan alleen naar de ruimtelijke kenmerken, omdat een bredere blik van belang is voor de vraag in welke mate Jumper zodanig bijzonder is, dat een uitzondering op het algemene provinciale beleid gerechtvaardigd en verdedigbaar is.

Schaalgrootte

Gemiddeld zijn dibevo-winkels in Zuid-Holland 217 m² wvo groot*. Winkels van Jumper zijn in Zuid-Holland meestal rond de 550 m² wvo groot*. De vestiging van Jumper op De Baanderij is met 980 m² wvo substantieel groter. Jumper is hiermee een relatief groot-schalige winkel. Met name binnen de eigen branche is dit een onderscheidend kenmerk. Buiten de eigen branche is het dat niet. Zo hebben (discount)supermarkten en warenhui-

zen als Action en Hema vaak een vergelijkbare of grotere omvang.

Assortiment

Het assortiment van Jumper is binnen de branche gemiddeld breed en diep. Tekenend hiervoor is de typering die Jumper aan zichzelf geeft: in plaats van een speciaalzaak voor dibevo, noemen ze zichzelf een supermarkt voor dibevo. Daarom zijn de winkels van Jumper ook gemiddeld groter dan andere dibevo-winkels (net zoals supermarkten groter zijn dan versspeciaalzaken).

Vestigingslocaties

Vestigingen van Jumper zijn in het land relatief vaak gevestigd op perifere locaties, bijvoorbeeld in oude fabriekshallen en op PDV-clusters. Er zijn ook vestigingen in reguliere winkelgebieden. Gemene deler is de goede autobereikbaarheid. Andere grote dibevo-winkels zijn zowel op verspreidgelegen (solitaire) locaties, in reguliere centra als op PDV-locaties gevestigd.

Deelconclusie

Binnen de branche dibevo is Jumper een winkel met een bovengemiddelde omvang en een breed en prijsvriendelijk assortiment. Binnen de branche is het daarmee een winkel die opvalt. De branche is echter klein. In vergelijking met

Vestigingen van Jumper in Zuid-Holland (bron: Locatus Verkooppuntenbestand, 28-05-2020)

Plaats	Omvang in m ² wvo
Vlaardingen	528
Maassluis	552
Rotterdam*	553
Hoogvliet Rotterdam	559
Dordrecht*	611
Leiderdorp	980

* Deze vestigingen zijn inmiddels gesloten. In de plaats daarvan zijn er in ieder geval twee vestigingen van Jumper in Dordrecht bij gekomen. Die zijn echter nog niet bij Locatus geregistreerd.

andere grootschalige prijsvriendelijke aanbieders van niet-volumineuze frequent benodigde artikelen, zoals (discount)supermarkten en warenhuizen als Action en Hema is de winkel niet uitzonderlijk.

* Locatus, Verkooppuntenbestand,28-05-2020.

Mogelijkheden in bestaande structuur

Ook binnen de reguliere detailhandelsstructuur van Leiden en Leiderdorp zijn locaties geschikt zijn voor de vestiging van Jumper. Zo leidde een door ons uitgevoerde snelle verkenning op Funda in Business direct tot twee panden (zie hiernaast) die mogelijk geschikt zijn voor Jumper en die beide onderdeel zijn van de reguliere detailhandelsstructuur. De locaties zijn goed per auto bereikbaar en hebben een grote omvang.

Daarnaast zijn er diverse winkelunits in De Winkelhof, het hoofdcentrum van Leiderdorp, met een relatief grote omvang. Het betreft onder andere de panden van Hema, Prijsmarkt, Dirk en Albert Heijn. Die winkels, en zeker de supermarkten hebben, net als Jumper, vaak de wens in de directe nabijheid van parkeervoorzieningen gevestigd te zijn. Er is echter op dit moment geen leegstand in De Winkelhof waar Jumper direct in gevestigd kan worden.

Bereikbaarheidsprofiel De Baanderij vs Winkelhof

De provincie hecht voor detailhandelslocaties waarde aan een goede bereikbaarheid per fiets, auto én openbaar vervoer. Niet alleen vanwege de toegankelijkheid tot voorzieningen, maar ook omwille van vermindering van autoverkeer. De

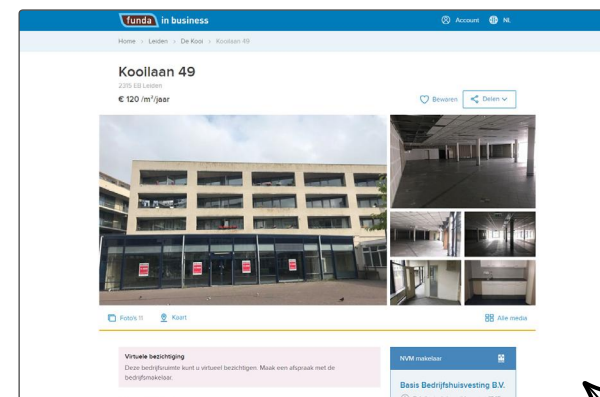
locatie De Baanderij is op zichzelf redelijk goed per auto bereikbaar. Het ligt midden in het stedelijk weefsel van Leiderdorp en Leiden en ligt nabij de ontsluitingsweg Engelendaal. Ook BRO beoordeelde de bereikbaarheid van De Baanderij eerder als redelijk*. In vergelijking tot De Winkelhof is de bereikbaarheid van De Baanderij echter minder goed. De Winkelhof is met name met de auto en het OV veel beter bereikbaar. Zo is De Winkelhof bereikbaar via 4 buslijnen (tegenover 1 buslijn op De Baanderij). Ook is de parkeergarage van De Winkelhof direct bereikbaar vanaf De Engelenlaan.

Daarnaast constateren wij dat de PDV-locatie De Baanderij onderdeel is van een (groter) bedrijventerrein. In tegenstelling tot reguliere centra in Leiden en Leiderdorp sluit de locatie matig aan op omliggende woonwijken. Fiets- en voetgangersroutes naar en op het bedrijventerrein zijn beperkt aanwezig. Het betreft daarmee vooral een autolocatie.

Conclusie

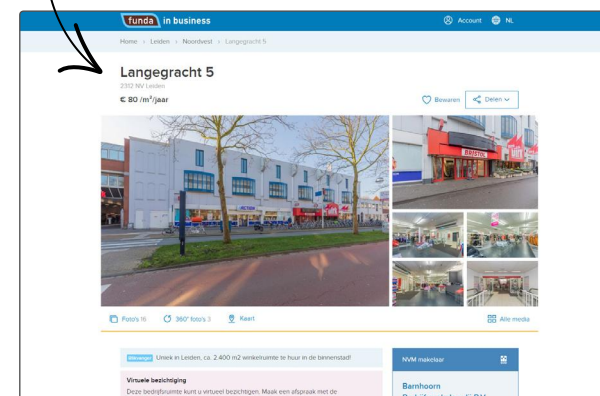
Jumper in Leiderdorp is binnen de branche dibevo een relatief grootschalige winkel. De nadruk ligt op een breed en prijsvriendelijk assortiment niet-volumineuze dibevo-goederen.

* BRO (2018), "Factsheetrapportage PDV-locaties Zuid Holland".



Voorbeelden van een alternatieve locaties voor Jumper. Op beide locaties zijn alle vormen van detailhandel toegestaan.

1. **Kooilaan 49** in het wijkcentrum Kooilaan, tevens het dichtstbijzijnde wijkcentrum bij De Baanderij. Het betreft een voormalige supermarkt.
2. **Langegracht 5** aan de rand van het centrum van Leiden. Dit betreft een voormalige Bristol.



Binnen de detailhandel als geheel is de omvang van de winkel en het type assortiment echter minder onderscheidend. Ondermeer (discount) supermarkten en warenhuizen als Action en HEMA hebben een vergelijkbare winkelomvang en omvang van artikelen (niet-volumineus). Die winkels zijn in de meeste gevallen ook ingepast in reguliere winkelgebieden. Vanuit dit perspectief is er dan ook geen aanleiding om anders naar Jumper te kijken.

Binnen de bestaande detailhandelsstructuur van Leiden en Leiderdorp zijn mogelijkheden voor inpassing van Jumper. Er is echter niet één kant en klaar pand beschikbaar in het centrum van Leiderdorp. Het ontbreken van de mogelijkheid om nu direct een pand te betrekken in bijvoorbeeld De Winkelhof is echter geen argument om daarom voor een specifiek bedrijf, in dit geval Jumper, een uitzondering te creëren op vigerende kaders (in dit geval provinciaal beleid). Er bestaat namelijk niet zoiets als “een recht op een vestiging of ideaal pand”. Soms moeten kansen afgewacht of gecreëerd worden, bijvoorbeeld door een bij een winkelgebied passende huurprijs te betalen, door panden samen te voegen, te (laten) ontwikkelen of door creatieve oplossingen te realiseren, bijvoorbeeld op verdieping.

“Voor wat betreft de dagelijkse boodschappen zijn nabijheid en bereikbaarheid kenmerkende aspecten van de bestaande detailhandelsstructuur. Met name de lokale winkelcentra in wijken en buurten spelen hierin een belangrijke rol en vervullen daarmee een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie. Voor de niet-dagelijkse aankopen is vooral een goede bereikbaarheid per fiets, auto én openbaar vervoer belangrijk. De lokale en regionale winkelcentra, veelal gelegen in de historische centra van steden en dorpen of bij regionale knooppunten vervullen deze rol. Detailhandel levert bovendien een essentiële bijdrage aan de levendigheid en de attractiviteit van de stad- en dorpscentra. Tevens wordt daarmee een bijdrage geleverd aan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied en aan de ontwikkeling van vitale en sterke centra.”

Bron: Provincie Zuid-Holland, “Toelichting bij de Omgevingsverordening Zuid-Holland”, p. 60

4 Dienstenrichtlijn

4.1 Inleiding

Een eventuele beperking van de vestiging van Jumper op De Baanderij is een beperking in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn. BRO toetst in haar rapport* deze beperking aan de Dienstenrichtlijn en gaat daarbij in op de noodzakelijkheid en evenredigheid van de beperking. In dit hoofdstuk **beoordelen** wij de door BRO uitgevoerde toets.

Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.

Evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Reflectie Handreiking Dienstenrichtlijn

BRO begint in haar hoofdstuk over de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 5, pp. 8-10) met een reflectie op de Handreiking Dienstenrichtlijn, opgesteld door de RetailAgenda (2019). In die handreiking is aangegeven dat de motivering voor bepaalde branchebeperkingen, waaronder een beperking voor bijvoorbeeld plant & dier, twijfelachtig is en sterk situatie- en branchespecifiek. BRO interpreteert dit zodanig dat al aan het begin van het hoofdstuk lijkt alsof het een onbegonnen zaak is om de branchebeperking in overeenstemming te brengen met de dienstenrichtlijn, nog voordat de Dienstenrichtlijn-toets daadwerkelijk plaatsvindt. De toon voor de rest van het hoofdstuk is daarmee als het ware al gezet.

Wij lezen de handreiking zo dat juist een kritische blik nodig is voor deze branche. Met deze kritische blik beoordelen we de door BRO ingebrachte argumenten. In dat kader is de doelstelling van het provinciale detailhandelsbeleid van belang. Deze doelstelling is erop gericht:

“...de ruimtelijke detailhandelsstructuur zoveel als mogelijk te versterken en de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen te garanderen.”

Dit beleidsdoel en de daarbij horende beperkende maatregelen (zoals verwoord op pagina 2 en 3) heeft eerder al de Dienstenrichtlijn-toets door de Raad van State doorstaan.

* BRO (2020), “Leiderdorp, Advies vestiging Jumper”.

4.2 Noodzakelijkheid

Na de reflectie op de Handreiking Dienstenrichtlijn gaat BRO in op de noodzakelijkheidsvereiste (p. 8 BRO-rapport). De vraag die bij de noodzakelijkheidsvereiste beantwoord moet worden, is of de eisen gerechtvaardigd zijn vanuit een dwingende reden van algemeen belang. BRO verwijst derhalve naar het detailhandelsbeleid van de provincie Zuid-Holland:

“Buiten de centra kan alleen ruimte worden geboden aan specifieke branches van detailhandel (‘perifere detailhandel’). Het gaat dan om detailhandel die vanwege de aard of de omvang van de goederen in ruimtelijke zin niet of niet goed inpasbaar is in de centra en die niet essentieel is voor de kwaliteit van de centra.” (p. 60) (onderstreping BRO)

BRO acht de inpasbaarheid en mate waarin branches essentieel zijn voor de kwaliteit van centra in de basis plausibele argumenten, maar stelt de vraag of voor het weren van een groot-schalige dibevo-winkel op De Baanderij ook daadwerkelijk kan worden aangetoond dat deze een zinvolle bijdrage levert aan “deze doelen”. BRO geeft geen antwoord op deze vraag en

zaait daarmee alleen twijfel, zonder dit te (kunnen of willen) onderbouwen.

Daarnaast is ook niet helemaal duidelijk wat met “deze doelen” wordt bedoeld. Het lijkt te gaan om de volgens BRO landelijk juridisch geaccepteerde argumenten “behoud van de leefbaarheid van stadscentra” en “voorkomen van leegstand in reguliere centra”. Er wordt echter geen link gelegd naar de beleidsdoelen van de provincie zelf: “de ruimtelijke detailhandelsstructuur zoveel als mogelijk te versterken en de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen te garanderen.” In de basis acht de provincie elke branche essentieel voor de kwaliteit van centra, dus ook dibevo.

Op pagina 9 van het rapport van BRO wordt vervolgens (vrij stellig) beweerd dat “zaken [zoals Jumper] vanwege de zeer lage omzet per m² wvo, de huurprijzen in reguliere centra, het bereikbaarheidsprofiel van reguliere centra, de fysieke mogelijkheden in reguliere centra en het bezoeks-motief van reguliere centra niet (meer) [kunnen] functioneren in reguliere centra”. Doordat de winkels wel op verschillende vlakken onderscheidend zijn, is het, kort gezegd, gerechtvaardigd de winkels buiten reguliere centra toe te staan.

Een dergelijke redenering doet vreemd aan en is eerder een onderbouwing dan een weerlegging van de noodzakelijkheid van het provinciale detailhandelsbeleid. Immers, als omzetten en het huurprijsniveau een motief zouden kunnen vormen om vestiging buiten reguliere centra toe te staan, dan zouden veel meer winkels buiten centra willen vestigen, al is het maar om concurrentienadelen ten opzichte van perifere branchegenoten op goedkope locaties te voorkomen (ongelijk speelveld). Uiteindelijk resteert een verspreide en versnipperde winkelstructuur. Het provinciale beleid is er op gericht dat te voorkomen.

Daarnaast merken we op dat de argumenten van BRO (Jumper kan vanwege bijvoorbeeld huurprijsniveau en omzetten niet functioneren in reguliere centra) zijn gebaseerd op een eenzijdig beeld van reguliere centra. Centra in Nederland zijn zeer diverse gebieden, waarbij elk centrum weliswaar één samenhangende entiteit vormt, maar opgebouwd is uit een diversiteit aan straten. Elk van die deelgebieden beschikt over zijn eigen kenmerken ten aanzien van bijvoorbeeld bereikbaarheid, huurprijsniveau, schaalgrootte van panden, aantal passanten en belangrijkste bezoeks-motief. Als gevolg van de diversiteit van deelgebieden in centra, is er ook nagenoeg altijd wel een deelgebied te

vinden dat passend is voor een bepaalde winkel. Dat een dergelijke locatie wellicht niet direct voorhanden is, is geen argument om vervolgens een niet-reguliere detailhandelslocatie toe te staan. Er bestaat tenslotte niet zoiets als “een recht op een ideaal pand”.

4.3 Evenredigheid

Na de noodzakelijkheidsvereiste gaat BRO in op evenredigheidstoets. Dit doet BRO aan de hand van de volgende vier subtoetsen:

1. Wordt de maatregel **coherent en systematisch** toegepast?
2. Draagt het beperken van een grootschalige dibevo-winkel op een PDV-locatie, zoals De Baanderij in Leiderdorp, **zinvol** bij aan het bereiken van de algemene doelen?
3. Gaat de maatregel **niet verder dan nodig** om het nagestreefde doel te bereiken?
4. Zijn er (aantoonbaar) **geen andere, minder beperkende maatregelen** mogelijk?

Coherent en systematisch

BRO concludeert (p. 8) dat de provincie niet coherent en systematisch handelt ten aanzien van grootschalige dibevo-winkels. Zij concluderen dit op basis van **(A)** het feit dat er elders in de provincie wel dibevo-winkels buiten centrumgebieden gevestigd zijn én **(B)** dat het assortiment van Jumper ook wordt verkocht bij tuincentra.

A. Bestaande perifeer gevestigde dibevo-winkels

De feitelijke constatering van BRO dat er nu al grootschalige dibevo-winkels buiten de reguliere

detailhandelsstructuur gevestigd zijn, is op zichzelf juist. Ook wij hebben dit tijdens onze inventarisatie geconstateerd. Dit leidt er echter niet automatisch toe dat er geen sprake is van coherent en systematisch handelen. Er kunnen immers vele oorzaken zijn voor de bestaande perifeer gevestigde winkels. Een van de meest simpele voorbeelden is dat al lange tijd sprake is van een algemene detailhandelsbestemming op die locatie.

Om het coherent en systematisch handelen van de provincie te beoordelen, kan dus niet alleen maar gekeken worden naar de huidige situatie. Zeer relevant is hoe de provincie handelt op het moment dat zij te maken krijgt met een vergunningaanvraag, dus de momenten waarop de provincie haar beleid in de praktijk brengt. Bij navraag bij de provincie Zuid-Holland is kenbaar gemaakt dat er in vergelijkbare situaties (bijvoorbeeld bij grootschalige fietsenwinkels) altijd sprake is geweest van weigering van de vergunning. Deze overweging blijft onbelicht door BRO.

B. Dibevo-assortiment bij tuincentra

BRO benoemt bij de toets op coherent en systematisch handelen de verkoop van dibevo-assortiment bij tuincentra. De verwijzing van BRO naar de regeling uit de omgevingsverorde-

ning (zie p. 3 in kader bij lid 5) bij tuincentra is evenmin correct geïnterpreteerd. De provincie staat in beginsel 20% nevenassortiment toe bij bijvoorbeeld tuincentra. In 2016 heeft de provincie Zuid-Holland onderzoek laten doen naar nevenassortiment bij bouwmarkten en tuincentra*. Uit dit onderzoek blijkt dat bouwmarkten en tuincentra zich houden aan de oppervlaktebeperking van 20%, maar dat vaak wel sprake is van verkoop van branchevreemd assortiment in plaats van nevenassortiment. Het verschil daartussen is dat nevenassortiment is gelieerd aan het hoofdassortiment en branchevreemd aanbod niet. De verkoop van branchevreemd aanbod is conform de omgevingsverordening niet toegestaan. Hillen constateert dat slechts in enkele situaties dibevo onderdeel kan zijn van het nevenassortiment van een tuincentrum. Het betreft dat slechts delen van de totale dibevo-branchen.

Zinvolle bijdrage

Op pagina 9 gaat BRO in op de vraag in welke mate de beperking van een grootschalige dibevo-winkel op De Baanderij in Leiderdorp een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de algemene doelen. Het antwoord van

* Hillen (2016), "Het nevenassortiment van bouwmarkten en tuincentra en de mogelijke effecten op kleinschalige detailhandel".

4.3.4 Nevenassortiment tuincentrum*

Tot het nevenassortiment bij een tuincentrum behoren artikelen die aan een tuincentrum gerelateerd kunnen worden en die in samenhang met het hoofdassortiment worden aangeboden. Hoewel veel tuincentra dierenbenodigdheden en -voeders (dibevo) al enige tijd voeren, heeft het geen direct verband met tuininrichting of -onderhoud en valt het volgens jurisprudentie ook niet onder het begrip tuincentrum, tenzij de provinciale verordening uitdrukkelijk detailhandel in dibevo toelaat. Hetzelfde geldt voor de verkoop van huis- en hobbydieren. Deze vallen niet onder dibevo en als ze zijn toegestaan moet dit apart benoemd worden. Er zijn echter enkele uitzonderingen hierop, bijvoorbeeld vijvervissen, vijvervoer en -benodigdheden, en in de tuin te houden dieren als konijnen en vogels/kippen en -voer en -benodigdheden.

* Hillen (2016), "Het nevenassortiment van bouwmarkten en tuincentra en de mogelijke effecten op kleinschalige detailhandel", p. 24

BRO is dat geen sprake is van een zinvolle bijdrage. Daarvoor levert zij een aantal argumenten, waar we hierna op ingaan. Voordat we dat doen merken we echter op dat het voor ons onduidelijk is aan welke doelen BRO toetst. Bij de evenredigheidsvereiste werden per slot van rekening niet de provinciale beleidsdoelen benoemd, maar slechts algemene beleidsdoelen.

- Het eerste argument van BRO is dat het weren van grote dibevo-winkels in de periferie niet zinvol is als vergelijkbaar assortiment in andere perifere winkels wel wordt toegestaan. Dit argument klopt niet, aangezien het provinciale beleid helemaal geen verkoop van dibevo-assortiment buiten reguliere centra toe staat. Dit zou alleen mogelijk zijn als dibevo als nevenassortiment zou worden verkocht, en dat is ook bij tuincentra niet mogelijk.
- Het tweede argument van BRO is dat grootschalige dibevo-winkels een ander bezoekdoel vervullen dan kleinschalige dibevo-winkels. Nog los van de juistheid van deze stelling is dit geen argument voor perifere vestiging. Het kenmerk van centrumgebieden is juist dat alle bezoekdoelen worden gefaciliteerd. Consumenten kunnen er niet alleen terecht voor een boodschap,

maar ook voor doelgerichte aankopen, om recreatief of vergelijkend te winkelen, om te recreëren of gewoon te verblijven. Het concept dat een centrumgebied zich slechts op één bezoekmotief kán richten is volstrekt onjuist. Sterker nog, juist de combinatie van bezoekmotieven maakt centrumgebieden weerbaar en aantrekkelijk.

- Het derde argument dat BRO bezigt, is dat grootschalige dibevo-winkels moeilijk inpasbaar zijn in reguliere centra en dat zij vallen onder de uitzonderingsmogelijkheden van de Provinciale Omgevingsverordening. In hoofdstuk 3 hebben we laten zien dat grootschalige prijsvriendelijke aanbieders van niet-volumineuze frequentbenodigde artikelen, zoals (discount)supermarkten en warenhuizen als Action en Hema prima inpasbaar zijn in reguliere centra. In paragraaf 1.2 hebben we al laten zien dat dibevo-winkels niet onder de uitzonderingsregels van de omgevingsverordening vallen.

De argumenten die door BRO worden aangedragen om te onderbouwen dat de beperking geen zinvolle bijdrage levert, zijn naar ons oordeel niet houdbaar.

Niet verder dan nodig en Geen andere, minder beperkende maatregelen

Ten slotte gaat BRO in (p. 9) op de vraag of de maatregel niet verder gaat dan nodig om het nagestreefde doel* te bereiken en of er (aantoonbaar) geen andere minder beperkende maatregelen mogelijk zijn. BRO beargumenteert hier op de eerste plaats dat dibevo zo'n kleine branche is dat het eigenlijk onderdeel zou moeten zijn van de branche 'tuincentra'. Daar wordt volgens BRO tenslotte ook veel dibevo verkocht (wat niet is toegestaan conform het vigerende provinciale beleid). Dat een branche klein is betekent niet dat het dan maar onderdeel moet zijn van een andere branche. Bovendien is dibevo ook helemaal geen logisch onderdeel van de branche 'tuin' (zie kader vorige pagina). Het productassortiment en de bezoekmotieven zijn tenslotte volstrekt anders. Een tuincentrum verkoopt producten voor in de tuin en wordt laagfrequent en doelgericht bezocht; een dibevo-winkel verkoopt producten voor dieren en wordt vaak als onderdeel van de boodschappen bezocht (vergelijk de hondenbrokken bij de supermarkt).

Op de tweede plaats vindt BRO dat grootschaligheid een ruimtelijk relevant motief is en dat

* Opnieuw vragen wij ons af welk beleidsdoel BRO hier in gedachte had bij het schrijven.

dat beter ingezet kan worden door de provincie dan de branchebeperkingen. "In feite biedt een omvang van bijvoorbeeld minimaal 500 m² wvo al voldoende complementariteit met reguliere centra." Het enige argument dat hiervoor wordt aangedragen is dat grotere winkels niet inpasbaar zijn in reguliere centra. Net als hiervoor biedt deze redenering eerder een motivering voor dan tegen het provinciale beleid. Als het winkels groter dan 500 m² wvo toegestaan zou worden buiten reguliere centra te vestigen, betreft dit het merendeel van de structuurbepalende trekkers in centrumgebieden (supermarkten, warenhuizen, modeketens, etc.). Daarmee worden de doelen van het provinciale detailhandelsbeleid juist geschaad, in plaats van gediend.

BRO slaagt er naar ons oordeel niet in om met de door hen aangedragen argumenten het provinciale beleid en het beperken van de vestiging van een grootschalige dibevo-winkel op een perifere locatie te weerleggen.

5 Conclusies

Kwantitatieve ruimte aanwezig

Zowel door Goudappel Coffeng als door BRO is berekend dat er in het verzorgingsgebied Leiderdorp-Leiden voldoende marktruimte is voor de Jumper die is gevestigd op De Baanderij. Hoewel er wat verschillen zijn met de berekeningen die wij hebben gemaakt, komen we wel tot dezelfde conclusie: marktruimtetech- nisch is er voldoende ruimte voor de (gereali- seerde) toevoeging van Jumper.

Economische effecten ook beperkt

Als gevolg van de aanwezige marktruimte in de branche dibevo zijn er ook geen of nauwelijks negatieve kwantitatieve effecten te verwachten. Wel is het zo dat er sinds de vestiging van Jumper op De Baanderij enkele dierenspecial- zaken uit het verzorgingsgebied zijn verdwenen, maar er is niet hard te maken dat dat het directe gevolg is van de komst van Jumper. Daarbij moet opgemerkt worden dat het in algemene zin sowieso niet tot nauwelijks mogelijk is het al dan niet verdwijnen van een enkele winkel direct te koppelen aan de komst van een andere aanbieder.

Kwalitatief wel effecten

Wat wel een effect is van de komst van Jumper is dat de kans op herintroductie van dibevo- winkels in een van de reguliere centra in Leider- dorp en Noord-Leiden verminderd is. Daarmee is de compleetheid van het voorzieningenaan- bod aldaar beperkt.

Locatie-afweging

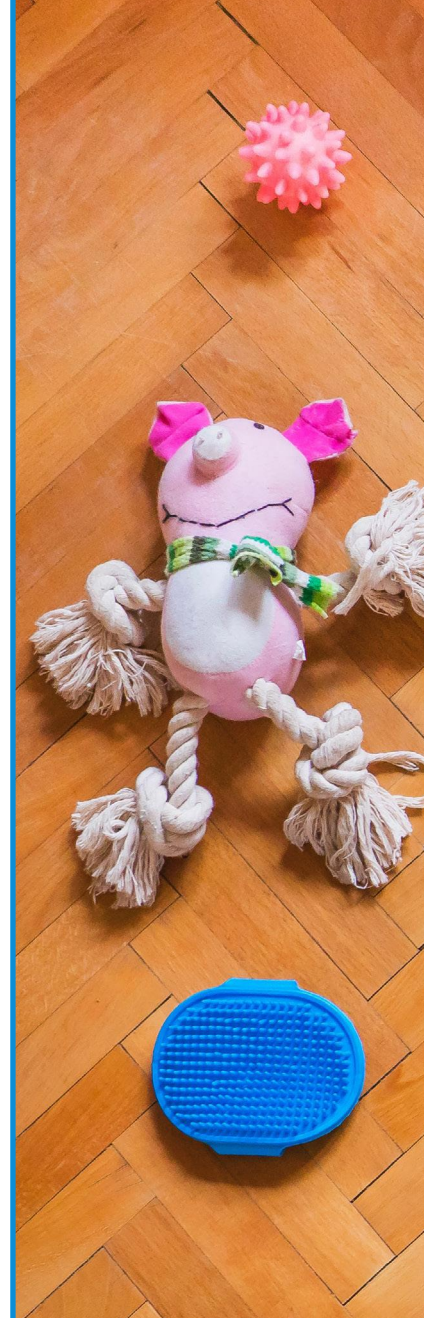
Jumper in Leiderdorp is binnen de branche dibevo een relatief grootschalige winkel. De nadruk ligt op een breed en prijsvriendelijk assortiment niet-volumineuze dibevo-goederen. Binnen de detailhandel als geheel is de omvang van de winkel en het type assortiment echter minder onderscheidend. Ondermeer (discount) supermarkten en warenhuizen als Action en HEMA hebben een vergelijkbare winkelomvang en omvang van artikelen (niet-volumineus). Die winkels zijn in de meeste gevallen ook ingepast in reguliere winkelgebieden. Vanuit dit perspec- tief is er dan ook geen aanleiding om Jumper op een andere wijze behandelen dan die winkels.

Beoordeling Dienstenrichtlijntoets BRO

Door BRO wordt beargumenteerd dat de beperking van een dibevo-winkel buiten regu- liere centra niet de evenredigheidstoets van de Dienstenrichtlijn kan doorstaan. BRO stelt

uiteindelijk als alternatief een oppervlakte-be- perking voor (alles > 500 m² wvo toestaan buiten reguliere centra). Het enige argument dat hiervoor wordt aangedragen is dat grotere winkels niet inpasbaar zijn in reguliere centra. Behalve het feit dat winkels als Action en HEMA ook in reguliere winkelgebieden worden inge- past, biedt deze redenering eerder een motive- ring vóór dan tegen het provinciale beleid. Als winkels groter dan 500 m² wvo toegestaan zou worden buiten reguliere centra te vestigen, betreft dit het merendeel van de structuurbepa- lende trekkers in centrumgebieden (supermark- ten, warenhuizen, modeketens, etc.). Daarmee worden de doelen van het provinciale detailhan- delsbeleid juist geschaad, in plaats van ge- diend.

BRO slaagt er naar ons oordeel niet in om de door BRO aangedragen argumenten het provin- ciale beleid en het beperken van de vestiging van een grootschalige dibevo-winkel op een perifere locatie te weerleggen.



Droogh Trommelen en Partners (DTNP) - Adviseurs voor Ruimte en Strategie
Graafseweg 109, 6512 BS Nijmegen | T 024 - 379 20 83 | E info@dtnp.nl | W www.dtnp.nl

