



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Burgemeester en Wethouders van Leiderdorp  
Postbus 35  
2350 AA LEIDERDORP

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

Datum  
Zie verzenddatum linksonder  
Ons kenmerk  
PZH-2020-745507392  
DOS-2020-0002251  
Uw kenmerk  
Z/18/070624/792243  
Bijlagen  
1

Onderwerp  
Weigering ontheffing Omgevingsverordening Zuid-  
Holland ten behoeve van de vestiging van een  
dierenspecialzaak aan de Zijlbaan 30 te  
Leiderdorp

Geacht college,

Op 7 april 2020 ontvingen wij uw ontheffingsverzoek als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de verordening) ten behoeve van de vestiging van een dierenspecialzaak aan de Zijlbaan 30 te Leiderdorp.

Wij hebben uw verzoek beoordeeld en besloten dat de gevraagde ontheffing moet worden geweigerd. Bijgaand treft u een afschrift aan van ons weigeringsbesluit, waartegen beroep open staat.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris, voorzitter,

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit



### **Beroepsmogelijkheid**

Tegen dit besluit kunnen burgemeester en wethouders beroep instellen bij de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

De beroepstermijn bedraagt **zes weken** na de dag van verzending van dit besluit.

Op grond van artikel 8:81 Awb bestaat tevens de mogelijkheid om, indien – gelet op de betrokken belangen – onverwijlde spoed dit vereist, gelijktijdig met of na indiening van het beroepschrift, een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de Rechtbank.

Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de (voorzitter) van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Indien u van de voorgaande rechtsmiddelen gebruik maakt, verzoeken wij u om een kopie van het beroepschrift en/of het verzoek om voorlopige voorziening ook toe te zenden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag onder vermelding van het DOS-nummer rechts bovenaan in deze brief.

Bijlagen:

- Ruimtelijk-economische beoordeling Jumper, De Baanderij Leiderdorp, dd 1 juli 2020, Droogh Trommelen en Partners (DTNP)

## BESLUIT

### Onderwerp

Verzoek van de gemeente Leiderdorp om een ontheffing als bedoeld in 6.29 van de Omgevingsverordening ten behoeve van de vestiging van een dierenspecialzaak aan de Zijlbaan 30 te Leiderdorp.

### Indiening

Het college van burgemeester en wethouders is voornemens om deze ontwikkeling op te nemen in een opvolgend ruimtelijk besluit (een bestemmingsplan of een daarmee gelijk te stellen besluit, zoals een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan).

Uit de toegezonden informatie blijkt dat dit voornemen is afgestemd met de gemeenteraad. Aangezien de voorgenomen ontwikkeling afwijkt van een of meer regels uit de Omgevingsverordening is hiervoor een ontheffingsverzoek ingediend.

### Ontheffingscriteria

In artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat wij ontheffing kunnen verlenen van de regels van de omgevingsverordening, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

### Beoordeling van het verzoek

#### *Strijdigheid met de verordening*

Wij constateren dat de voorgenomen ontwikkeling betrekking heeft op de vestiging van detailhandel buiten een winkelconcentratie als bedoeld in artikel 6.13 lid 1 van de Omgevingsverordening. Tevens is geen sprake van een uitzondering als bedoeld in artikel 6.13 lid 3 van de Omgevingsverordening, omdat het gaat om detailhandel in goederen die qua aard en omvang inpasbaar zijn in de centra. De ontwikkeling is daarom slechts mogelijk na verkregen ontheffing van artikel 6.13. Dit staat dan ook niet ter discussie, nu de gemeente een verzoek tot ontheffing van artikel 6.13 heeft ingediend.

#### *Algemene opmerkingen*

In het ons ter onderbouwing van het verzoek meegezonden rapport van BRO (Leiderdorp, Advies vestiging Jumper, dd 19 maart 2020) wordt uitgebreid aandacht besteed aan de vraag of de in de verordening opgenomen territoriale beperkingen (waaronder het hier relevante verbod om een dierenspecialzaak toe te staan buiten de aangewezen winkelgebieden) in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn. Wij hechten eraan te melden dat de in de Omgevingsverordening opgenomen regeling op dit punt door de Raad van State is getoetst en het verbod verbindend is bevonden (Uitspraak ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965).

In het kader van het nu ingediende ontheffingsverzoek is dan ook niet meer die algemene vraag aan de orde, maar gaat het erom of er zodanige bijzondere omstandigheden aanwezig zijn dat een uitzondering op dat verbod gerechtvaardigd is.

Op die vraag gaan wij hierna verder in.

Overigens merken wij voor de goede orde op dat de situaties op grond waarvan BRO constateert dat geen sprake zou zijn van een coherent en systematisch beleid geen vergelijkbare gevallen betreffen waaraan wij onze medewerking hebben verleend.

Tenslotte tekenen wij aan dat het gegeven dat de vestiging zou passen in het gemeentelijk detailhandelsbeleid en de detailhandelsvisie van de Leidsche Regio voor ons minder zwaar weegt dan de strijdigheid met onze provinciale detailhandelsdoelstellingen.

#### *Toetsing aan de ontheffingscriteria*

Zoals hiervoor vermeld kan ontheffing slechts worden verleend indien sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het gemeentelijk ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het provinciaal belang waarop de regel waarvan ontheffing wordt gevraagd ziet.

Van bijzondere omstandigheden is op grond van de wet en de op dat punt gevormde jurisprudentie in beginsel slechts sprake als het gaat om een bijzondere innovatieve ontwikkeling of een aanmerkelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Daarnaast kan - in ontwikkelingen die vallen onder de Dienstenrichtlijn - sprake zijn van bijzondere omstandigheden als weigering van de gevraagde ontheffing geen zinvolle bijdrage zou leveren aan de betreffende provinciale beleidsdoelen.

Daarover overwegen wij het volgende.

De provinciale beleidsdoelen die aan ons detailhandelsbeleid ten grondslag liggen zijn kort samengevat:

- a. het versterken van de ruimtelijke detailhandelsstructuur en het bieden van een zo compleet mogelijk aanbod aan voorzieningen op voor een ieder goed bereikbare en goed ontsloten locaties, waarmee tevens wordt bijgedragen aan een vermindering van het autoverkeer en bevordering van de leefbaarheid van de woonomgeving;
- b. het bevorderen en versterken van de vitaliteit, kracht en aantrekkelijkheid van de centra, door detailhandel, die een belangrijke drager van die vitaliteit is, in de centra te concentreren.

Die doelstellingen (met het oog waarop de betreffende perifere beperkingen in de verordening zijn opgenomen) gelden voor alle Zuid-Hollandse centra en zijn dan ook onverkort relevant voor de centra in het verzorgingsgebied van de beoogde vestiging.

Om de vraag te beantwoorden of het vasthouden aan de in de verordening opgenomen perifere beperkingen in dit geval een voldoende zinvolle bijdrage levert aan die doelstellingen, is het van belang om inzicht te hebben in alle daarvoor relevante aspecten.

Wij besteden daarom aandacht aan de volgende punten:

1. De gevolgen van perifere vestiging van een dierenspecialzaak met een formule als Jumper voor leegstand en leefbaarheid binnen centra.
2. De mogelijkheid om alternatieve locaties binnen of aansluitend aan een bestaand winkelconcentratiegebied te benutten.
3. De mate waarin sprake is van een locatie die voor iedereen goed bereikbaar en ontsloten is.
4. Eventuele precedentwerking van ontheffingverlening.

Bij onze beoordeling hebben wij het rapport van Goudappel Coffeng (DPO Jumper de Baanderij Leiderdorp, dd 10 augustus 2017) en de BRO notitie Leiderdorp, Advies vestiging Jumper (dd 19 maart 2020) betrokken. Tevens hebben wij bureau Droogh Trommelen en Partners (DTNP) gevraagd om een reactie op beide rapporten. Die reactie (Ruimtelijk-economische beoordeling Jumper, De Baanderij Leiderdorp, dd 1 juli 2020) treft u bijgaand aan.

#### Ad 1. Effecten op de bestaande centra

Jumper is een winkel in de branche dibevo (dierbenodigdheden en -voeders). De winkel op het PDV-cluster De Baanderij is circa 980 m<sup>2</sup> wvo (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 dierbenodigdheden in Leiden en Leiderdorp, met een gezamenlijk oppervlak van 1.630 m<sup>2</sup> wvo. 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 m<sup>2</sup>. Sinds de opening van Jumper zijn er 4 winkels gestopt, samen goed voor circa 350 m<sup>2</sup> wvo. Zowel door Goudappel Coffeng als door BRO is berekend dat er in het verzorgingsgebied van Leiderdorp en Leiden voldoende marktruimte is voor de Jumper die is gevestigd op De Baanderij. Hoewel er enkele verschillen zijn in de uitgangspunten van de marktruimteberekeningen die door Goudappel Coffeng en BRO zijn gemaakt, komt DTNP met haar indicatieve marktruimteberekening tot dezelfde conclusie, namelijk dat er, ook in de huidige situatie mét Jumper, kwantitatief ruimte is voor enige uitbreiding van het dibevo-aanbod in het verzorgingsgebied Leiden en Leiderdorp.

In algemene zin moet worden opgemerkt dat de effecten van één enkele perifeer gelegen dibevo-winkel op de bestaande centra in veel gevallen niet tot nauwelijks kwantitatief meetbaar te maken zijn. Het gaat, op het totaal aanwezige oppervlak van centra, in veel gevallen om slechts een beperkt oppervlak.

Tegelijkertijd betekent dit niet dat er geen effecten zijn opgetreden of zijn te verwachten. Een perifere, relatief grootschalige Jumper-vestiging is een sterke concurrent voor winkels op centrumlocaties. Ondanks dat er in beginsel in Leiden – Leiderdorp voldoende draagvlak is voor extra dibevo-winkels (m.n. ten noorden en oosten van de Leidse binnenstad), zijn daar sinds half 2017, op Jumper na, geen winkels meer gevestigd, wel 2 winkels verdwenen. De aanwezigheid van een concurrent op een locatie buiten een centrum leidt ertoe dat de kans op herintroductie van een dibevo-winkel in bijvoorbeeld het hoofdcentrum van Leiderdorp (Winkelhof) en het Leidse wijkcentrum De Kopermolen verkleind wordt. De compleetheid en diversiteit van het voorzieningenaanbod aldaar nemen daardoor af. Het feit, dat de effecten van één enkele winkel in veel gevallen niet of nauwelijks kwantitatief meetbaar is, kan derhalve ook niet de onderbouwing zijn van de afwijking van beleid.

In deze context speelt ook mee dat het er tevens om gaat dat de juiste economische functie zich op de juiste plek vestigt. Een (dibevo-)winkel draagt als publiekstrekker bij aan het functioneren van een bestaand centrum. Het kan op een goede locatie nabij andere winkels en publieksfuncties combinatiebezoek met andere winkels en die publieksfuncties in de hand werken

en zo dus bijdragen aan het bevorderen en versterken van de vitaliteit, leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de bestaande centra in Zuid-Holland .

Wij vinden dan ook dat onder de huidige omstandigheden, waarin de centra steeds meer onder druk komen te staan (nog los van de effecten op korte en lange termijn van de huidige Coronapandemie), elke ontwikkeling, die leegstand en verschraving van het voorzieningenniveau in de centra tot gevolg heeft, ongewenst is.

### **Conclusie Ad 1**

Gezien het bovenstaande is onze eerste conclusie dat de vestiging van een dierenpeciaalzaak op de beoogde perifere locatie niet bijdraagt aan ons streven om de vitaliteit en leefbaarheid van de bestaande centra te behouden en te versterken.

### Ad 2. Alternatieve locaties

Gelet op het belang dat wij hechten aan sterke en vitale centra achten wij het gewenst inzicht te hebben in de vraag of de beoogde vestiging kan plaatsvinden binnen of aansluitend aan bestaande winkelconcentraties. In het BRO-rapport wordt gesteld dat voor grootschalige dierenpeciaalzaken vestiging in reguliere centra niet mogelijk is vanwege de fysieke mogelijkheden daar, het bereikbaarheidsprofiel en het bezoekmotief van dergelijke centra, de huurprijzen in de centra en de veel lagere omzet per m<sup>2</sup> wvo.

DTNP rapporteert hierover dat binnen de branche dibevo Jumper een winkel is met een bovengemiddelde omvang en een breed en prijsvriendelijk assortiment. In vergelijking met andere grootschalige prijsvriendelijke aanbieders van niet-volumineuze frequent benodigde artikelen, zoals (discount-)supermarkten en warenhuizen als Action en Hema, is de winkel echter niet uitzonderlijk groot.

Over het argument dat het bezoekmotief van bestaande centra niet zou passen in het concept van Jumper stelt DTNP dat een dergelijke redenering vreemd aandoet en eerder een onderbouwing is van de noodzakelijkheid van het provinciale detailhandelsbeleid. Als omzetten en het huurprijzniveau een motief zouden kunnen vormen om vestiging buiten de reguliere winkelcentra toe te staan, dan zouden veel meer winkels dat willen doen, al is het maar om concurrentienadelen ten opzichte van perifere branchegenoten op goedkope locaties te voorkomen, met tot gevolg een verspreide en versnipperde winkelstructuur. Het provinciale detailhandelsbeleid is er juist mede op gericht om dat te voorkomen.

Voor wat betreft de fysieke mogelijkheden in reguliere centra stellen we vast dat ook locaties in de reguliere detailhandelsstructuur van Leiden en Leiderdorp zondermeer geschikt (kunnen) zijn voor de vestiging van Jumper. Zo zijn bijvoorbeeld in de Winkelhof winkels gevestigd met ook een relatief grote omvang. Het kan zijn dat er op dit moment geen gebruiksklaar pand beschikbaar is voor de Jumper. Dat wil op voorhand niet zeggen dat een locatie in een bestaand centrum niet geschikt (te maken) is. Dat vraagt wellicht een extra inspanning (verwerving, verbouw, herontwikkeling). Een eenvoudige zoektocht door DTNP op Funda in Business leidt al snel tot twee panden, die mogelijk geschikt zijn voor Jumper en die beide onderdeel zijn van de reguliere detailhandelsstructuur. Wij constateren dat BRO geen onderzoek heeft gedaan naar mogelijke vestigingslocaties binnen een bestaand centrum. Daarbij, het ontbreken van een pand in een bestaand centrum om direct de Jumper te huisvesten is ook geen argument om een uitzondering te maken op het beleid.

### **Conclusie Ad 2**

Gelet op het voorgaande is onze tweede conclusie dat onvoldoende is aangetoond dat binnen of aansluitend aan bestaande winkelconcentraties geen reële alternatieve locaties aanwezig zijn voor de beoogde vestiging van een dierenspecialzaak.

Het verlenen van ontheffing zou bovendien afbreuk doen aan de mogelijkheid om de vitaliteit en aantrekkelijkheid van een centrum te versterken en het voorzieningspakket daar uit te breiden.

### Ad 3. Ontsluiting

DTNP rapporteert hierover dat de locatie De Baanderij op zichzelf redelijk goed per auto bereikbaar is. Het ligt midden in het stedelijk weefsel van Leiderdorp en Leiden en ligt nabij de ontsluitingsweg Engelendaal. In vergelijking tot bijvoorbeeld Winkelhof is de bereikbaarheid van De Baanderij echter minder goed. Winkelhof is met name met het OV en de auto beter bereikbaar. Zo is Winkelhof bereikbaar via 4 buslijnen (tegenover 1 buslijn op De Baanderij). Ook is de parkeergarage van Winkelhof direct bereikbaar vanaf de ontsluitingsweg Engelendaal. Daarnaast constateren we 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 De Baanderij zijn beperkt aanwezig. Dit leidt ertoe dat de locatie op de Baanderij niet voor iedereen even goed bereikbaar is en een groot deel van de consumenten gebruik zal maken van de auto. Wij vinden het juist van belang dat winkels komen op locaties die goed bereikbaar en ontsloten zijn voor een ieder.

### **Conclusie Ad 3**

Het verlenen van ontheffing zal dan ook niet bijdragen aan ons streven om winkels te concentreren op voor een ieder goed bereikbare en ontsloten locaties en aan de gewenste vermindering van het autoverkeer.

### Ad 4. Precedentwerking

Op zich heeft het ontheffingsverzoek alleen betrekking op de vestiging van een dierenspecialzaak op de Baanderij. Echter, de argumentatie die aan het verzoek ten grondslag wordt gelegd, waaronder de voordelen voor de consument (lagere prijzen, groter assortiment), maar ook met name de in het BRO rapport expliciet uitgesproken ambitie om PDV-locaties, zoals hier aan de orde, van pure woonboulevards te ontwikkelen naar integrale retailparken, brengt met zich mee dat van het verlenen van ontheffing een ongewenste precedentwerking zal uitgaan.

### **Conclusie Ad 4**

Onze vierde conclusie is dan ook dat het verlenen van ontheffing naar andere ondernemers het – onwenselijke – signaal kan afgeven dat verruiming van de detailhandelsmogelijkheden op de Baanderij en andere perifere locaties mogelijk is. Een dergelijke precedentwerking achten wij beleidsmatig zeer ongewenst.

