



provincie **HOLLAND**
ZUID

Gedeputeerde Staten

Contact

T 070 - 441 8372

Postadres Provinciehuis

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

T 070 - 441 66 11

www.zuid-holland.nl

Datum

Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk

PZH-2019-695966376

DOS-2019-0003021

Uw kenmerk

DSO/2014.672

Bijlagen

-

Burgemeester en Wethouders
van Den Haag
Postbus 12600
2500 DJ Den Haag

Onderwerp

Geweigerde ontheffing ex art. 6.29 van de
Omgevingsverordening Zuid-Holland voor de vestiging
van grootschalige sportdetailhandel (conceptstore) op
het RWS-kavel, Forepark

Geacht college,

I. Inleiding en achtergronden

Op 24 juni 2014 verzocht u ons om ontheffing van de destijds geldende Verordening Ruimte voor het vestigen van grootschalige sportdetailhandel op het RWS-kavel op Forepark.

Op 9 december 2014 besloten wij die ontheffing te weigeren.

Naar aanleiding van de tegen onze besluiten ingediende beroepen heeft de Raad van State op 27 maart 2019 ons opdracht gegeven om een nieuw besluit over het destijds ingediende ontheffingsverzoek te nemen (Uitspraak 201500432/1/R3, 201500589/1/R3, 201602379/1/R3 en 201604429/1/R3). U heeft ons desgevraagd gemeld dat u dat verzoek handhaaft en heeft nogmaals benadrukt dat vestiging van Decathlon op het RWS-kavel bijdraagt aan realisatie van belangrijke gemeentelijke beleidsdoelen zoals bevordering van de (jeugd)gezondheid, vergroting van sportparticipatie en versterking van sociale cohesie.

Ook heeft u ons ter onderbouwing van het ontheffingsverzoek een geactualiseerd onderzoek van BRO toegezonden (Zuid-Holland, Effectenanalyse vestiging conceptstores Decathlon d.d. 10 mei 2019; hierna: het BRO-onderzoek), waarin o.a. een effectenanalyse van de vestiging van twee perifere Decathlon conceptstores (in Schiedam en Den Haag) is opgenomen.

Aangezien wij het van belang achten dat een zo goed mogelijk beeld voorhanden is van alle voor het verzoek relevante aspecten hebben wij het bureau Droogh Trommelen en Partners (DTNP) gevraagd om eveneens alle ruimtelijke effecten van de perifere vestiging van de sportwinkels in kaart te brengen. Dat heeft geresulteerd in het rapport "Effectenanalyse grote perifere

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.



sportwinkels Provincie Zuid-Holland" d.d. juni 2019 (hierna: het DTNP-rapport) en behelst een actualisatie van het gelijknamige rapport uit 2014.

Uw verzoek en de beschikbare onderzoeksinformatie hebben wij betrokken bij onze hernieuwde belangenafweging.

Hierna gaan wij daar nader op in.

II. Provinciaal (juridisch) beleidskader.

Op dit moment geldt niet langer de Verordening Ruimte maar de op 20 februari 2019 door Provinciale Staten vastgestelde en op 1 april 2019 in werking getreden Omgevingsverordening. De daarin opgenomen detailhandelsregeling is gelijklopend aan de laatste versie van de Verordening Ruimte die in het kader van de beroepszaak door de Raad van State beoordeeld en verbindend bevonden is.

Uw verzoek om ontheffing betreft een verzoek om ontheffing van het bepaalde in artikel 6.13 lid 1 van de Omgevingsverordening, op grond waarvan nieuwe detailhandel - met uitzondering van de in lid 3 van dat artikel genoemde vormen, slechts toelaatbaar is binnen of aansluitend aan een bestaande winkelconcentratie in de centra van steden, dorpen en wijken, binnen een nieuwe wijkgebonden winkelconcentratie in een nieuwe woonwijk of binnen een nieuwe goed bereikbare en centraal gelegen winkelconcentratie als gevolg van herallocatie.

III. Toetsingskader ontheffingsverzoek

Artikel 6.29 van de Omgevingsverordening biedt ons de mogelijkheid om ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a Wet ruimtelijke ordening te verlenen. Een dergelijke ontheffing kan op grond van dat artikel worden verleend voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met de verordening te dienen provinciale belangen.

In de hiervoor genoemde uitspraak heeft de Raad van State bepaald dat in dit geval een Europese Dienstenrichtlijnconforme interpretatie van de ontheffingsmogelijkheid moet plaatsvinden, waarbij doorslaggevend is of het vasthouden aan de betreffende perifere beperkingen een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen met het oog waarop de beperkingen in het leven zijn geroepen. Indien dat niet het geval is, is sprake van bijzondere omstandigheden waarbij het gemeentelijk beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de provinciale belangen en zal ontheffing moeten worden verleend.

IV. Beoordeling

Zoals hiervoor vermeld zal nagegaan moeten worden of het handhaven van de beperking een zinvolle bijdrage levert aan de doeleinden die wij nastreven met ons ruimtelijk detailhandelsbeleid.

In de voorgaande procedures hebben wij die doelen reeds uitgebreid beschreven. Kort samengevat betreft het de volgende doelstellingen:

- a. 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.

Voor beantwoording van de vraag of het vasthouden aan de in de verordening opgenomen perifere beperkingen in dit geval een voldoende zinvolle bijdrage levert aan die doelstellingen is het noodzakelijk alle daarvoor relevante aspecten te kennen.

Wij besteden daarom aandacht aan de volgende punten.

1. De gevolgen van perifere vestiging van één c.q. twee vestigingen voor grootschalige sportdetailhandel (Decathlon conceptstores) voor leegstand en leefbaarheid binnen centra.
2. De mogelijkheid om alternatieve locaties binnen of aansluitend aan een bestaand winkelconcentratiegebied te benutten.
3. Effecten op de gewenste vermindering van het autoverkeer.
4. Eventuele consequenties van ontheffingverlening voor precedentwerking.

Ad 1. Effecten op de bestaande centra

Wij constateren dat de in het BRO-onderzoek en de DTNP-notitie beschreven toekomstige beschikbare marktruimte en verwachte leegstandseffecten als gevolg van omzetverschuiving verschillen. Met name ten aanzien van de berekening van de marktruimte voor de toekomst liggen de resultaten sterk uit elkaar. De berekeningen van DTNP geven aan dat de marktruimte terugloopt tot beperkt positief (+5.300 m² wvo). Bij BRO neemt de marktruimte toe tot circa 18.000 m² wvo.

Hoofdstuk 7 van het DTNP rapport geeft een uitgebreide verklaring waar deze verschillen vandaan komen. Samengevat hanteert BRO volgens het DTNP rapport onjuiste, te positieve aannames en worden foutieve berekeningen gemaakt.

Wij constateren een aantal belangrijke verschillen in de twee rapporten:

- BRO kijkt verder vooruit naar de toekomstige situatie in 2030 in plaats van 2025 in het DTNP rapport.
- BRO maakt niet alleen een analyse van de sportdetailhandel, maar betreft in haar berekeningen de volledige rijwielbranche. DTNP gaat uit van de algemeen geaccepteerde bestedingscijfers van INretail/Panteia 2018 voor uitsluitend de sportbranche.
- BRO hanteert een hoger bestedingscijfer per inwoner dan DTNP (€86 versus €74).
- BRO en DTNP hanteren gelijke aannames voor winkelbestedingen bijgesteld voor internet (circa 10% lager), maar aanvullend gaat BRO er van uit dat sportbestedingen zullen toenemen als gevolg van een hogere sportparticipatie en autonome inflatie. Per saldo rekent BRO daarmee met een afname van -2,5% van de bestedingen in fysieke winkels.
- BRO berekent een hoger gemiddeld functioneren van de sportdetailhandel in Zuid-Holland dan DTNP (+20% versus +12,6% in 2020; Toekomstig aanbod +24% versus +3,5%). Volgens DTNP is in de berekening echter een fout gemaakt, waardoor de cijfers van BRO eigenlijk +8% zou moeten zijn in de huidige situatie en +11% in de toekomstige situatie.

- Bij de omzeteffecten rekent BRO in haar rapport met een veel hogere sportomzet per m² wvo, namelijk circa €2.890 per m² wvo in plaats van de landelijk gemiddelde omzet van €1.563 per m² wvo waar DTNP vanuit gaat. Indien DTNP ook uit zou gaan van de omzeteffecten waar BRO mee rekent, dan zouden de effecten grofweg verdubbelen.

Bij onze beoordeling gaan wij uit van de notitie van DTNP omdat wij er, mede gezien de voorgaande geconstateerde verschillen, vanuit gaan dat die notitie berust op nauwkeurigere aannames en berekeningen. DTNP heeft de actuele regionale behoefte voor sportwinkels in 2019 en 2025 bepaald. Dit is gebeurd op gangbare distributie-planologische kengetallen en methodieken (inwoners, binding, bestedingen, toevloeiing, omzet, omzet per m² haalbaar en reeds aanwezig winkeloppervlak). Er is gebruik gemaakt van de koopstromencijfers uit het Koopstromenonderzoek Randstad 2018 (hierna: KSO) en er is als methodologische verfijning rekening gehouden met autoreistijden.

Deze notitie laat voor 2025 in veel gevallen een omzetzak van 7,5 tot 12,5% zien en in een enkel geval van meer dan 22,5%. Wel hoort daar de kanttekening bij dat die verwachte omzetzakken mede het gevolg zijn van de verwachte toename van het online winkelen. Hoofdstuk 5 van de notitie bevat een (kwantitatieve) vertaling van de omzeteffecten naar ruimtelijke effecten en laat onder meer zien dat - afhankelijk van soort gemeente en winkelgebied - in meer of mindere mate leegstandseffecten zullen optreden.

Ook wordt verwacht dat als gevolg van de geplande vestigingen van twee grote sportzaken meerdere bestaande sportwinkels zullen verdwijnen.

Op zich is noch het optreden van leegstand noch het verdwijnen van winkels in een bepaald segment als gevolg van een nieuwe aanbieder in dat segment een doorslaggevend element om medewerking aan een ontwikkeling te weigeren. Leegstaande panden kunnen in sommige gevallen opnieuw worden ingevuld, al dan niet met detailhandel, en een beperkte mate van leegstand is niet onacceptabel.

Het beeld dat de notitie op het punt van leegstand schetst is echter niet positief.

Daarnaast neemt het aantal trekkers af omdat binnen sommige centra naar verwachting bestaande sportwinkels zullen verdwijnen. Dit is van groot belang voor een centrum, omdat juist dergelijke trekkers zorgen voor synergie en combinatiebezoek. De beoogde vestiging van de grootschalige sportdetailhandel (Decathlon conceptstore) op een perifere locatie heeft een negatief effect op ons streven om de vitaliteit, kracht en aantrekkelijkheid van de centra te bevorderen en te versterken.

Deelconclusie 1:

De vestiging van één of twee vestigingen voor grootschalige sportdetailhandel (Decathlon concept stores) op de beoogde perifere locaties heeft negatieve effecten op ons streven om met het planologisch detailhandelsbeleid de vitaliteit, leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de bestaande centra in Zuid-Holland te bevorderen en te versterken.

Ad 2. Alternatieve locaties

Gelet op het belang dat wij hechten aan sterke en vitale centra en het gegeven dat sportwinkels zoals Decathlon voor die centra belangrijke trekkers zijn is het noodzakelijk om

inzicht te hebben in de vraag of de beoogde vestiging kan plaatsvinden binnen of aansluitend aan bestaande winkelconcentraties.

U hebt BRO gevraagd om ook op dat punt in te gaan, hetgeen heeft geresulteerd in een bijlage bij het BRO-onderzoek waarbij voor de vestiging op Forepark vier alternatieven zijn beschouwd.

Die alternatieven betreffen de locaties Megastores, Leyweg, Babylon en Leidschenhage. Voor de vier locaties is de door u onderschreven conclusie van BRO dat deze ongeschikt zijn voor inpassing van de beoogde grootschalige sportdetailhandel.

Wij hebben de beknopte ruimtelijke analyse van BRO en de daarbij gehanteerde uitgangspunten beoordeeld maar zijn op basis daarvan er niet van overtuigd dat vestiging van een Decathlon concept-store redelijkerwijs niet op één van die locaties mogelijk zou zijn. De argumenten op grond waarvan geen van de locaties geschikt is bevonden zijn in hoofdzaak:

- de locatie is te klein om ook buitenruimte met try & buy en/of evenementen te faciliteren, en/of
- de parkeerbehoefte is niet op te vangen, en/of;
- de locatie is op dit moment (deels) in gebruik door andere partijen, en/of
- er zijn veel eigenaren in het gebied, waardoor sprake is van een (te) complexe opgave.

Daarbij plaatsen wij de volgende kanttekeningen.

Ruimtebehoefte

Voor de locaties die als alternatief voor resp. de Schiedamse en de Haagse vestiging in oenschouw zijn genomen wordt uitgegaan van verschillende ruimtebehoefte, zowel voor de winkel, de grond/kavel en het aantal parkeerplaatsen (Schiedam: kavel 22.000 m², winkel 7.000 m² en 375 parkeerplaatsen, Den Haag: kavel 13.000 m², winkel 8.500 m² en 425 parkeerplaatsen).

Onduidelijk is waarom niet van één en dezelfde ruimteclaim wordt uitgegaan, aangezien het om twee dezelfde conceptstores gaat. Ten aanzien van de parkeerplaatsen lijkt verder alleen te zijn gekeken naar het aantal plaatsen dat bij de voorgenomen perifere vestigingen gepland is, maar is geen aandacht besteed aan de vraag of op alternatieve centrumlocaties niet met minder plaatsen kan worden volstaan. Dergelijke locaties zijn immers -anders dan de perifere locaties- minder gericht op de auto en beter ontsloten voor andere soorten vervoer.

Verder is in de beoordeling alleen gekeken of er een kavel van voldoende omvang beschikbaar is voor het door Decathlon beoogde concept als geheel, dus inclusief try & buy-gedeelte en evenemententerrein. Afgevraagd zou kunnen worden of ook niet gebruik gemaakt zou kunnen worden van dubbelgebruik van gronden in de omgeving of om bijvoorbeeld bepaalde functies naar het dak te verplaatsen. Daarnaast blijkt uit het DTNP-rapport dat bij het merendeel van de bestaande vestigingen een enkel sportveldje beschikbaar is. Op de onderzochte locaties in Zuid-Holland lijkt dat niet op voorhand onmogelijk.

De combinatie met een evenemententerrein vinden wij verder voor de ruimtebehoefte niet bepalend, omdat van een noodzakelijke en functionele relatie tussen winkel- en

evenemententerrein naar ons idee geen sprake is. Voor de twee sportwarenhuizen wordt in de stukken gesproken over combinatiebezoeken tussen winkel en overige sportvoorzieningen/evenementen maar volgens het DTNP-rapport vinden in de praktijk dergelijke combinatiebezoeken nauwelijks plaats, onder andere omdat het bezoekmotief te verschillend is.

In het BRO-onderzoek is op pagina 2 overigens alleen aangegeven dat de aanwezigheid van try & buy voor het concept een must is.

Eigendomssituatie

Het feit dat gebouwen of kavels in gebruik zijn of dat in een gebied veel eigenaren zijn, zegt onvoldoende over de geschiktheid van een locatie. Hiervoor kunnen diverse oplossingen gevonden worden zoals verwerving, (ver)bouw, (her)ontwikkeling en kavelruil. Dat vraagt wellicht een extra inspanning, maar wil op voorhand niet zeggen dat een locatie niet geschikt (te maken) is.

Onderzochte locaties

De onderzoeken zijn alleen gericht op locaties in de centra en hadden zich voor de volledigheid ook nog kunnen richten op locaties aansluitend aan de centra.

Tot slot nemen wij bij dit alles in aanmerking dat er een trend lijkt te zijn om steeds meer ruimte te claimen ten behoeve van activiteiten, beleving etc. De beoogde grootschalige sport-conceptstore is daarin niet uniek. Op voorhand zien wij in dergelijke trends geen aanleiding om buiten de centra ruimere vestigingsmogelijkheden te bieden.

Deelconclusie 2:

Wij zijn er niet van overtuigd dat de genoemde en onderzochte locaties, die wel gelegen zijn binnen bestaande winkelconcentraties, geen reële alternatieve locaties zijn voor Decathlon om grootschalige sportdetailhandel te vestigen.

Ad 3. Vermindering autoverkeer

Het beperken van nieuwe winkelontwikkelingen in de periferie en concentratie van winkels in de centra levert een substantiële bijdrage aan beperking van de groei van het autogebruik, waarmee tevens de leefbaarheid van de woonomgeving wordt bevorderd.

De beoogde vestigingslocaties (direct gelegen bij de op- en afrit van de A4) en de bijbehorende ruime parkeergelegenheid zullen ertoe leiden dat een groot deel van de consumenten gebruik zal maken van de auto.

Deelconclusie 3: Verlenen van ontheffing draagt niet bij aan de gewenste vermindering van het autoverkeer en zou er zelfs toe kunnen leiden dat het autoverkeer toeneemt.

Ad 4. Precedentwerking

Op zich heeft het ontheffingsverzoek alleen betrekking op de grootschalige sportdetailhandel (conceptstore) op RWS-kavel in Den Haag en zullen andere verzoeken om een perifere vestiging in beginsel op hun eigen merites moeten worden beoordeeld. De beperking die in

dit geval aan de orde is en die voortvloeit uit de in de Omgevingsverordening opgenomen regeling kan echter niet los worden gezien van het gehele pakket aan maatregelen, op grond waarvan ook voor de overige perifere locaties dezelfde beperkingen gelden. Wij menen er dan ook niet geheel aan voorbij te kunnen gaan dat het honoreren van het verzoek op basis van de voor de conceptstore voor grootschalige sportdetailhandel gestelde ruimteclaim een ongewenste precedentwerking met zich mee zal kunnen brengen.

Deelconclusie 4: verlenen van ontheffing kan naar andere ondernemers het -onwenselijke- signaal afgeven dat het combineren van detailhandel met andere (ruimtevragende) activiteiten zoals beleving, sport etc., mogelijkheden biedt tot vestiging buiten de bestaande winkelcentra. Dat zou afbreuk doen aan de doeleinden van ons ruimtelijk detailhandelsbeleid.

Eindbeoordeling: Deelconclusies 1 t/m 4 leiden tot de constatering dat medewerking aan de beoogde vestiging(en) van Decathlon een negatief effect zal hebben op de verwezenlijking van de doelstellingen die wij nastreven met ons planologische detailhandelsbeleid, te weten het functioneren van de bestaande centra, het reduceren van autogebruik en het concentreren van detailhandel in de centra. Vestiging op een perifere locatie is verder niet noodzakelijk, nu geschikte of geschikt te maken alternatieve locaties aanwezig lijken te zijn.

Weigering van de ontheffing voorkomt de genoemde negatieve effecten en bevordert dat vestiging plaatsvindt op locaties waar, met name ook vanwege het belang van de aanwezigheid van een dergelijke grote trekker, positieve effecten zullen optreden. Gelet daarop zijn wij van mening dat het handhaven van de perifere beperkingen in dit geval een zinvolle bijdrage levert aan de doelstellingen van ons ruimtelijk detailhandelsbeleid. Van bijzondere omstandigheden zoals bedoeld in de uitspraak van de Raad van State is dan ook geen sprake.

Volledigheidshalve hebben wij nog gezien of sprake is van andere bijzondere omstandigheden, zoals tot nu toe ontwikkeld in de jurisprudentie, met name innovatief karakter, ruimtelijke kwaliteit of wanneer er sprake is van een uitzonderlijke situatie die zich incidenteel voordoet.

Ook dat is niet het geval: de beoogde conceptstores hebben niet een bijzonder innovatief karakter, terwijl evenmin gesproken kan worden van een situatie die gekenmerkt wordt door een bijzondere ruimtelijke kwaliteit of een grote uitzonderlijkheid die zich maar incidenteel zal voordoen.

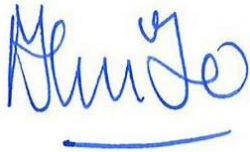
De door u naar voren gebrachte argumenten met betrekking tot het bevorderen van sportparticipatie en de versterking van de sociale cohesie kunnen evenmin leiden tot de constatering dat aan de voorwaarden om ontheffing te kunnen verlenen wordt voldaan.

Daarbij nemen wij nog in aanmerking dat ook de brancheorganisatie INretail pleit voor het belang van de clustering van winkels in de bestaande centra. INretail staat achter het provinciale beleid gericht op het behoud en versterking van de winkelgebieden en reageert afwijzend op het verzoek van de gemeente voor vestiging van een Decathlon in de periferie.

V. BESLUIT

Gelet op het voorgaande hebben wij besloten de gevraagde ontheffing te weigeren.

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

plv. voorzitter,



F. Vermeulen

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer te vermelden dat wij rechts
bovenaan in deze brief hebben opgenomen

Bijlage:

Effectenanalyse grote perifere sportwinkels Provincie Zuid-Holland (DTNP, 13 juni 2019).