

Nota voor B&W

Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling Ruimtelijke Ordening & Vergunningen en Economie, Cultuur en Educatie

Behandeld door

Doorkiesnr

Datum

Status adviserend
 ter kennisneming
 ter bespreking
 besluitvormend

Onderwerp: Beleidsuitgangspunten ondergeschikte detailhandel op bedrijventerreinen

1. Aanleiding

In de media is uitgebreid aandacht geweest voor de trend dat winkels uit binnensteden verdwijnen en zich op bedrijventerreinen gaan vestigen. Ook de gemeente Bergen op Zoom ziet zich geconfronteerd met dit probleem. De probleemstelling kent twee invalshoeken:

1. hoe wordt voorkomen dat op onze bedrijventerreinen ongewenste detailhandelfuncties verschijnen die ruimte innemen die bedoeld is voor niet-detailhandelfuncties?
2. hoe wordt voorkomen dat onze binnenstad (kernwinkelgebied) minder aantrekkelijk wordt doordat winkels vertrekken?

Deze nota probeert een antwoord te geven op de eerste invalshoek. De tweede invalshoek heeft afdoende aandacht via de aanpak binnenstad. Overigens is detailhandel niet per definitie ongewenst op een bedrijventerrein. Echter nu in toenemende mate detailhandelfuncties op bedrijventerreinen zichtbaar zijn, is een nadere beschouwing op zijn plaats.

Wanneer is detailhandel wel toegestaan en wanneer niet? Het bestemmingsplan is hét instrument om te bepalen waar wel en geen detailhandel wordt toegestaan. Duidelijk is dat waar het bestemmingsplan detailhandel expliciet toestaat, detailhandel is toegestaan. Discussie ontstaat wanneer sprake is van ondergeschikte detailhandel.

Deze nota is bedoeld om een beleidslijn vast te stellen, daar waar het gaat om ondergeschikte detailhandel die op een bedrijventerrein plaatsvindt. De hieronder geformuleerde uitgangspunten zullen dan bij de totstandkoming van nieuwe bestemmingsplannen¹ betrokken te worden. Voor zover bestemmingsplannen nog niet geactualiseerd zijn, dienen de uitgangspunten als aanvulling te worden gezien op de op 22 februari 2011 vastgestelde beleidsregels voor planologische afwijkingen.² Tevens wordt kort aangegeven op welke manier de

¹ Of in het kader van de actualisatiecyclus van bestemmingsplannen.

² Voorheen "onthefingenbeleid".

Nota voor B&W

naleving van de beleidsregels kan worden gehandhaafd. Ten slotte wordt kort ingegaan op de procedure omtrent vaststelling van dit beleid.

2.1 Probleemstelling

In de meeste bestemmingsplannen is detailhandel op bedrijventerreinen uitgesloten. Op bedrijventerreinen in Bergen op Zoom vindt in de praktijk detailhandel plaats die aan de bedrijfsbestemming ongeschikt is. Deze vorm van detailhandel wordt, in tegenstelling tot zuivere detailhandel, doorgaans niet onwenselijk geacht.³ De gemeente Bergen op Zoom heeft door de jaren heen op de diverse bedrijventerreinen verschillende planologische mogelijkheden gecreëerd, middels een flexibiliteitsbepaling, om ongeschikte detailhandel toe te staan.⁴ De voorwaarden waaronder ongeschikte detailhandel op een bedrijventerrein nu toegestaan wordt is per bestemmingsplan verschillend. De vraag die dan opkomt is wanneer ongeschikte detailhandel dan is toegestaan en onder welke voorwaarden? De aan uw college voor te leggen beleidsuitgangspunten vormen een kader bij de totstandkoming van bestemmingsplannen wat betreft het toepassen van (binnenplanse) flexibiliteitsbepalingen.

Een ander fenomeen dat in het verlengde ligt van hetgeen hierboven besproken is, zijn de zogenaamde internetwinkels. Ook deze vorm van detailhandel steekt meer en meer de kop op. Wanneer is er in dit verband nog sprake van detailhandel? Hoe hier mee om te gaan?

2.2 Relatie met de Nota detailhandel 2003

Uitgangspunt van het gemeentelijke beleid, zoals verwoord in de Nota detailhandel 2003, is dat detailhandel niet op een bedrijventerrein thuishoort, behoudens specifieke vormen, zoals volumieuze detailhandel (handel in b.v. auto's, caravans, keukens en sanitair).⁵ Het toestaan van zuivere of ongeschikte detailhandel op een bedrijventerrein is strijdig met dit beleid. Detailhandel op een bedrijventerrein verdraagt zich doorgaans niet met de bedrijfsbestemming en de doelstelling van een bedrijventerrein. Bedrijventerreinen zijn ook niet ingericht op de ontvangst van winkelend publiek. Daarnaast is detailhandel op bedrijventerreinen concurrerend ten opzichte van de gevestigde detailhandel op de reguliere locaties binnen de gemeente. Vaak zijn de kosten voor vestiging op een bedrijventerrein veel lager dan bijvoorbeeld in het kernwinkelgebied. Indien de gemeente detailhandel vrij zou toestaan op de bedrijventerreinen, zou dat uiteindelijk leiden tot uitholling van bestaande concentraties van voorzieningen in het centrum en tot een verarming van het voorzieningenniveau in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De in deze nota geformuleerde beleidsregels zijn niet in strijd met de Nota detailhandel. Daarmee kan nog beter invulling worden gegeven aan de doelstelling "het juiste bedrijf op de juiste plaats" en

³ Met zuivere detailhandel worden bedrijven bedoeld die voor de volle 100% aan particulieren verkopen.

⁴ Bijvoorbeeld een vrijstelling of ontheffing, onder de Wabo afwijking van het bestemmingsplan geheten waar een omgevingsvergunning voor moet worden verstrekt, artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2° Wabo.

⁵ In de Nota Detailhandel, zoals vastgesteld op 30 oktober 2003, wordt aangegeven waar de vestiging van detailhandel bij voorkeur wenselijk is en vormt een richtsnoer bij de totstandkoming van bestemmingsplannen en het verlenen van omgevingsvergunningen voor het afwijken van een bestemmingsplan.

Nota voor B&W

aan het behouden van voldoende kwalitatief passende bedrijfslocaties ten behoeve van behoud en doorgroei van gewenste bedrijvigheid.

De in dit voorstel genoemde beleidsuitgangspunten worden meegenomen bij de herijking van de Nota detailhandel die in 2012 zal worden opgepakt.

2.3 Wanneer kan detailhandel op bedrijventerreinen worden toegestaan?

In de meeste bestemmingsplannen wordt detailhandel op een bedrijventerrein uitgesloten, tenzij specifiek toegestaan dan wel na toepassing van een flexibiliteitsbepaling. Bestemmingsplannen bevatten in de meeste gevallen al een flexibiliteitsbepaling die het mogelijk maakt om bepaalde vormen van detailhandel toe te staan.⁶ Het gaat dan met name om ondergeschikte detailhandel of detailhandel in volumineuze goederen. Het feit dat op bedrijventerreinen al verschillende vormen van detailhandel te vinden zijn heeft enerzijds te maken met de aard van het bedrijventerrein (op veel oudere bedrijventerreinen binnen de gemeente, zoals Bedrijventerrein Meilust, zijn van oudsher vormen van detailhandel te vinden) en anderzijds met het feit dat hiervoor – in het verleden – een flexibiliteitsbepaling is toegepast. Ondergeschikte detailhandel kan uitsluitend worden toegestaan, voor zover het bestemmingsplan dit bepaalt. In de diverse bestemmingsplannen zijn de randvoorwaarden opgenomen om deze flexibiliteitsbepalingen toe te passen. Een inventarisatie van alle actuele bestemmingsplannen leert dat de flexibiliteitsbepaling zoals die destijds in het bestemmingsplan is opgenomen, niet meer voldoet. In de meeste gevallen is de eis gesteld dat het moet gaan om: “*ter plaatse vervaardigde goederen*”.⁷ Veelal gaat het om groothandels, geen productiegerichte bedrijven, die in ondergeschikte mate ook aan particulieren willen verkopen. De in bestemmingsplannen opgenomen flexibiliteitsbepaling kan dan ook maar beperkt worden toegepast.

Daar waar in een bestemmingsplan wel een expliciete bepaling is opgenomen over ondergeschikte detailhandel, wordt veelal geen exact percentage genoemd. Via omzetcijfers dient te worden aangetoond dat er sprake is van ondergeschiktheid.

Consequentie is dat veel gevallen van ondergeschikte detailhandel nu niet gelegaliseerd kunnen worden middels een binnenplanse flexibiliteitsbepaling. Alleen het toepassen van een afwijkingsbevoegdheid uit de Wabo vormt dan nog een optie om ondergeschikte detailhandel toe te staan. In het recent vastgestelde afwijkingsbeleid is hiervoor geen specifiek beleid opgenomen zodat ook hier de nodige houvast ontbreekt.

⁶ De afdeling bestuursrechtspraak heeft bepaald dat incidentele en ondergeschikte detailhandel niet in strijd is met het bestemmingsplan, ABRvS 21 november 1996, Gst. 7049.

⁷ In het bestemmingsplan Meilust woongebied, vastgesteld op 28 september 2006, onherroepelijk op 27 maart 2007 is bijvoorbeeld opgenomen in artikel 14: “*De vestiging van detailhandelsbedrijven zijn niet toegestaan, behoudens detailhandel in goederen die ter plaatse worden vervaardigd, indien zulks ondergeschikt en niet zelfstandig onderdeel van de bedrijfsvoering vormt.*”

Nota voor B&W

2.3 Beleidsuitgangspunten

Voorgesteld wordt de volgende beleidsuitgangspunten te hanteren:

- branchevreemde detailhandel is niet toegestaan. Detailhandel is alleen toegestaan indien de detailhandel rechtstreeks voortvloeit uit de activiteiten van het bedrijf;
- de bedrijfsvloeroppervlakte voor ondergeschikte detailhandel mag niet meer bedragen dan 30% van de totale bedrijfsvloeroppervlakte.

Voorgesteld wordt om de volgende begripsomschrijving voor ondergeschikte detailhandel te hanteren: detailhandel die als activiteit in ruimtelijk, functioneel en inkomenswervend opzicht duidelijk ondergeschikt is aan de volgens het bestemmingsplan toegestane hoofdfunctie. De detailhandelsactiviteit is van zulke beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang dat de functie waaraan zij wordt toegevoegd qua aard, omvang en verschijningsvorm overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie duidelijk herkenbaar blijft.

2.4 Internetverkopen

Internetverkopen nemen een hoge vlucht. Ook vanaf een bedrijfsruimte op een bedrijventerreinen vinden internetverkopen plaats. CV-Koopjes is hiervan een voorbeeld. Aan dit bedrijf is destijds een vrijstelling verleend. Bestemmingsplannen bevatten geen criteria hoe hiermee om te gaan. Er wordt voorgesteld om ook hiervoor criteria op te stellen.

Voorgesteld wordt de volgende begripsomschrijving en criteria te hanteren:

- Internetverkoop: detailhandel zonder showroom, waarvan de handel voornamelijk via Internet en andere media loopt.

Voor internetverkopen kan een omgevingsvergunning worden verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria.

Criteria voor vestiging in een bedrijfsruimte:

- geen showroom of andersoortige winkelopstelling;
- volledig assortiment alleen te bezichtigen via Internet of (post)catalogus;
- bezoek blijft beperkt tot een enkel bezoek per week;
- levering van producten vindt hoofdzakelijk plaats via post of koeriersdiensten;
- levering van de producten mag niet leiden tot onveilige (verkeers)situaties;
- de hoofdactiviteit dient te voldoen aan de bestemmingsplanregels.

Nota voor B&W

3. Handhaving illegale detailhandel op bedrijventerreinen

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ter verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker of verbruiker (detailhandel) is niet of beperkt toegestaan binnen de bedrijventerreinen gelegen in de gemeente Bergen op Zoom. De gemeente Bergen op Zoom heeft tot nu toe niet actief – alleen incidenteel – gehandhaafd tegen deze strijdigheid met het bestemmingsplan. Er is geen specifiek handhavingsbeleid vastgesteld.

Op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. Op grond van artikel 5.2 lid 1 sub a WABO heeft het college de taak gekregen om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de WABO. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gegeven in artikel 125 Gemeentewet en afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Als het gaat om vormen van detailhandel op bedrijventerreinen die niet zijn toegestaan en waarvoor géén flexibiliteitsbepaling wordt (of kan worden) toegepast, levert dit grond op om over te gaan tot handhaving. Handhaving is echter volgens uitspraken van de Afdeling niet mogelijk als een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel wordt gedaan. Dit betekent niet dat deze bedrijven nu zonder meer gesloten kunnen worden, nu deze bedrijven er reeds jaren zitten met medeweten van, maar zonder ingrijpen van de gemeente. Ofschoon deze bedrijven zich niet zonder meer op het vertrouwensbeginsel kunnen beroepen omdat van gemeentewege – voor zover bekend – nimmer enig concreet signaal (toezegging of gedoogbeschikking) is afgegeven dat de betreffende bedrijven zich ter plaatse mogen vestigen, brengen de beginselen van behoorlijk bestuur wel met zich mee dat de nodige voorzichtigheid en coulance in acht wordt genomen. De gemeente heeft immers geruime tijd nagelaten om tegen het met het bestemmingsplan strijdige gebruik op te treden. De bestuursrechter verlangt van ons dat wij als gemeente aangeven hoe wordt omgegaan met andere gevallen van illegale detailhandel. Veelal dient dit op basis van handhavingsbeleid inzichtelijk te worden gemaakt. Gebeurt dit niet, dan zal een rechter het handhavingsbesluit onvoldoende zorgvuldig achten en vernietigen.⁸

4. Procedure

Na vaststelling door uw college zal het beleid ter kennisneming worden gepubliceerd in de Bergen op Zoomse Bode en zal het gedurende 4 weken ter inzage worden gelegd in de centrale hal van het stadskantoor aan de Jacob Obrechtlaan 4 te Bergen op Zoom. Het beleid, treedt de dag na bekendmaking in werking.

Tegen het vaststellen van dit beleid kunnen door burgers geen rechtsmiddelen worden aangewend.

⁸ Zie uitspraak van de ABRvS 19 oktober 2005, zaaknr. 200501505/1 en recenter ABRvS 15 september 2010, zaaknr. 201001783/1/H3 in deze laatste zaak was wel een handhavingsstrategie opgesteld waar uit voortvloeide hoe werd omgegaan met vergelijkbare gevallen.