

Beleidregel
ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen
gemeente Oisterwijk

ontwerp
19 januari 2010
Afdeling RMO

Inhoudsopgave

Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

	pag.
1. Inleiding	
1.1 Aanleiding	3
1.2 Opbouw nota	3
1.3 Interactieve beleidsvorming	3
2. Wettelijk kader Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen	4
2.1.1 Algemene wet bestuursrecht – algemeen	4
2.1.2 Algemene wet bestuursrecht – Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen	4
2.2 Enkele begrippen	4
2.3 Uitwerking detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit	5
2.3.1 Productiegebonden detailhandel	5
2.3.2 Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel	5
2.4 Interim Structuurvisie (voorheen Streekplan)	5
2.5 Diverse bestemmingsplannen	6
2.6 Structuurvisie voor de Detailhandel	7
3. Beleidsregels: Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Detailhandel ondergeschikt bestanddeel van totale bedrijfsuitoefening	7
3.3 Detailhandel bij groothandel	8
4. Handhaving Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen	8
4.1 Algemeen	8
4.1.1 Last onder dwangsom	8
4.1.2 Dwangsom	8
4.1.3 Strafrechtelijke handhaving	9
4.2 Waar wordt op gelet bij handhaving van deze beleidsregel?	9
5. Evaluatie Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen	9
5.1 Looptijd	9
5.2 Evaluatie	9
5.3 Tussentijdse aanpassing	9
6. Vaststelling, inwerkingtreding en aanhaling	9
6.1 Vaststelling	9
6.2 Inwerkingtreding	9
6.3 Aanhaling	9
<i>7. Bijlage: zienswijzenverslag d.d.</i>	<i>10</i>

Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen gemeente Oisterwijk

Ontwerpversie 19 januari 2010

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er heeft een handhavingzaak gespeeld op het bedrijventerrein in Moergestel, namelijk Sportoutlet Moergestel, Industrieweg 17. Dit is aanleiding tot het nader definiëren van het begrip ondergeschikte detailhandel.

In beginsel is detailhandel namelijk niet toegestaan op bedrijventerreinen. Dit strookt ook met het beleid van de Provincie Noord-Brabant. Detailhandel is wel toegestaan als sprake is van een ondergeschikt bestanddeel van de bedrijfsvoering.

1.2 Opbouw nota

In deze beleidsnota wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het wettelijke kader met betrekking tot de beleidsregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen. Op basis van de mogelijkheden die het wettelijke kader biedt, worden in hoofdstuk 3 beleidsregels ten aanzien van de beleidsregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt besproken de handhaving van de beleidsregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen, vervolgens in hoofdstuk 5 de evaluatie van de beleidsregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen en in hoofdstuk 6 komen de vaststelling, inwerkingtreding en de aanhaling aan bod. Tenslotte is in hoofdstuk 7 als bijlage het zienswijzenverslag opgenomen.

1.3 Interactieve beleidsvorming

De beleidsnota is beperkt interactief tot stand gekomen. Er is gekozen voor beperkt interactief, omdat de beleidsregel gaat over de uitleg van een begrip uit bestemmingsplannen. Daarom is een volledige interactieve totstandkoming, waarbij discussieavonden en informatieavonden worden gehouden, niet geschikt.

De conceptnota is daarom voorgelegd aan de ondernemersverenigingen en de conceptnota heeft tegelijk zes weken ter inzage gelegen bij de Centrale Publieksbalie. De burgers van de gemeente Oisterwijk zijn gedurende deze zes weken in de gelegenheid gesteld zienswijzen te geven op de concept beleidsregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen gemeente Oisterwijk.

De uitgebrachte zienswijzen zijn voor zover mogelijk en wenselijk bij de uiteindelijke totstandkoming van deze nota betrokken.

Het zienswijzenverslag is als bijlage bij deze nota gevoegd.

2. Wettelijk kader Beleidregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

2.1.1 Algemene wet bestuursrecht - algemeen

In de algemene wet bestuursrecht (Awb) is in artikel 1:3, vierde lid opgeschreven wat onder een beleidsregel moet worden verstaan.

Uit de wettelijke omschrijving volgt dat de beleidsregel beperkt moet blijven tot het hanteren van een bevoegdheid waarover een bestuursorgaan reeds beschikt. Beleidregels scheppen geen (nieuwe) bevoegdheden.

Een beleidsregel kan de inhoud van de bestuurlijke belangenafweging instrueren alsook betrekking hebben op de weg waarlangs die afweging tot stand zal komen. Daarnaast kan een beleidsregel bepalen op welke wijze de feiten die ten grondslag zullen worden gelegd aan een besluit zullen worden vastgesteld. Beleidregels omtrent de uitleg van wettelijke voorschriften worden ook wel wetsinterpreterende regels genoemd.

Uit artikel 1:3, vierde lid van de Awb vloeit voort dat een beleidsregel schriftelijk moet zijn vastgelegd en dat tot de vaststelling uitdrukkelijk moet zijn besloten.'

2.1.2 Algemene wet bestuursrecht - Beleidregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

De Beleidregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen gaat over de interpretatie van een begrip uit diverse bestemmingsplannen, namelijk 'detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit'. Omdat het een begrip is uit bestemmingsplannen gaat het om de verklaring van een wettelijk voorschrift. De wetgever is hier de gemeenteraad, omdat dit bestuursorgaan bestemmingsplannen vaststelt. Het college is het bevoegde orgaan voor onder meer het verlenen van bouwvergunningen. Daarom is de uitleg van een begrip uit bestemmingsplannen de bevoegdheid van het college.

Gezien de omschrijving van een beleidregel in de Awb gaat het hier om een beleidregel en is het college bevoegd om deze vast te stellen.

2.2 Enkele begrippen

Detailhandel

het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, verhuren en leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit

Detailhandel als activiteit die in ruimtelijk, functioneel en inkomenswervend opzicht duidelijk ondergeschikt is aan de op de ingevolge het bestemmingsplan toegestane hoofdfunctie. De detailhandelsactiviteit is van zulke beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang dat de (niet-detailhandel) functie waaraan zij wordt toegevoegd (productie, ambachtelijke en/of groothandelactiviteit) qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie duidelijk herkenbaar blijft.

Winkel

In de Winkeltijdenwet wordt een winkel als volgt omschreven: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht.

2.3 Uitwerking detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit

Er kan onderscheid gemaakt worden in productiegebonden ondergeschikte detailhandel enerzijds en detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel anderzijds. Beide vormen van detailhandel komen in de gemeente Oisterwijk op bedrijventerreinen voor.

2.3.1 Productiegebonden detailhandel

Combinaties van ambacht of productie met detailhandel op bedrijventerreinen brengen bestaande winkelconcentraties niet in gevaar. Tussen de detailhandelsactiviteiten en de naastgelegen productie-, installatie- en reparatieactiviteiten van voornoemde bedrijven bestaat een hechte functionele relatie. De verkoop van materialen en producten kan niet los worden gezien van die andere activiteiten.

Vanwege de ruimtevraag zijn deze activiteiten vaak gevestigd op bedrijventerreinen. Het betreft bovendien in vrijwel alle gevallen doelgericht en laagfrequent bezochte zaken. Ook om die reden leveren zij een beperkte bijdrage aan een bestaand winkelcentrum, zeker op het vlak van het recreatieve winkelen. Voorbeeld: Veldhoven-Kruyssen B.V. op Sonman.

2.3.2 Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel

Detailhandel bij groothandel komt in de praktijk voor. Voorbeeld: Becx tuinmachines op Sonman.

Bij Becx is impliciet een gebruiksvrijstelling afgegeven. Immers de bouwaanvraag geeft aan dat het gebouw gebruikt gaat worden als bedrijfsruimte en als showroom/verkoopruimte.

Hoewel detailhandel dus voorkomt bij groothandel zijn er redenen om dit niet toe te staan:

- Er is sprake van oneigenlijk ruimtegebruik. De ruimte is immers bedoeld voor groothandel en niet voor detailhandel.
- Detailhandel bij groothandel brengt verkeersbewegingen met zich, waarin niet is voorzien. Hetzelfde geldt voor de toename van de parkeerbehoefte.
- Daarnaast schaadt detailhandel bij groothandel het kernwinkelgebied.

Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel wordt niet tot de categorie van productiegebonden detailhandel gerekend.

2.4 Interim Structuurvisie (voorheen Streekplan)

Een van de leidende principes in de Interim Structuurvisie is zuinig ruimtegebruik. Dit principe vinden we terug in de provinciale "Handleiding voor ruimtelijk plannen voor bedrijventerreinen, kantoren, voorzieningen en detailhandel (2004)", die stelt dat uit het oogpunt van zuinig ruimtegebruik oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen moet worden voorkomen. Voorzieningen, inclusief detailhandel, voor zover niet gerelateerd aan een bedrijventerrein, worden daarom in het algemeen geweerd van een bedrijventerrein. Ten aanzien van detailhandel is het provinciale beleid gericht op versterking van de bestaande verzorgingsstructuur. Vestiging in bestaande of nieuw te ontwikkelen winkelconcentratiegebieden is daarbij het uitgangspunt.

Uitzonderingen betreffen:

Traditionele Perifere Detailhandels Vestingen

1. Tuincentra: vestiging in een kernrandzone verdient de voorkeur (dus niet op een bedrijventerrein);
2. Detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen: niet in binnenstedelijk gebied maar op een daartoe specifiek aangewezen locatie;
3. Detailhandel in goederen die naar aard en omvang niet (meer) passen in winkelconcentratiegebieden dient zich bij voorkeur geconcentreerd te vestigen aansluitend aan bestaande of nieuw te ontwikkelen winkelconcentratiegebieden of op een specifiek daartoe door het gemeentebestuur aangewezen gebied, goed ontsloten en gelegen binnen of direct aansluitend aan het bestaand stedelijk gebied. Zoals autoverkoop en caravanverkoop.

2.5 Diverse bestemmingsplannen

In diverse bestemmingsplannen is als visie gekozen voor het toelaten van ondergeschikte detailhandel op bedrijventerreinen.

Hieronder volgt een opsomming van de artikelen waarin deze visie zijn juridische vertaling heeft gekregen.

Kom Moergestel

In artikel 22 lid 3 onder c van dit plan is bepaald dat onder strijdig gebruik niet wordt verstaan "het uitoefenen van detailhandel voor zover dit een normaal en ondergeschikt bestanddeel uitmaakt van de totale bedrijfsuitoefening, zoals ingevolge de voorschriften toegestaan".

Bedrijventerrein Sonman

In artikel 13 lid 3 onder c van dit plan is bepaald dat onder strijdig gebruik niet wordt verstaan "het uitoefenen van detailhandel voor zover dit een normaal en ondergeschikt bestanddeel uitmaakt van de totale bedrijfsuitoefening, zoals ingevolge de voorschriften toegestaan".

Kerkhoven

In artikel 13 lid 3 onder c van dit plan is bepaald dat onder strijdig gebruik niet wordt verstaan "het uitoefenen van detailhandel voor zover dit een normaal en ondergeschikt bestanddeel uitmaakt van de totale bedrijfsuitoefening, zoals ingevolge de voorschriften toegestaan".

Laarakkers

In artikel 11 lid 3 onder c van dit plan is bepaald dat onder strijdig gebruik niet wordt verstaan "het uitoefenen van detailhandel voor zover dit een normaal en ondergeschikt bestanddeel uitmaakt van de totale bedrijfsuitoefening, zoals ingevolge de voorschriften toegestaan".

Nieuw bestemmingsplan Buitengebied

Er vindt ook detailhandel plaats bij agrarische bedrijven in het buitengebied. Het gaat dan om verkoop aan huis van (eigen) agrarische producten, boerderij- en streekproducten.

In het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied¹ is de hiervoor bedoelde verkoop van producten toegestaan tot een maximaal vvo van 75m². Omdat dit al een duidelijk criterium is en er geen problemen op dit vlak spelen wordt de verkoop bij agrarische bedrijven niet onder de beleidregel van ondergeschikte detailhandel gebracht.

2.6 Structuurvisie voor de Detailhandel

In de structuurvisie voor de Detailhandel wordt bij ondergeschikte detailhandel een verbinding gelegd met de daar plaatsvindende productie en/of installatie.

De structuurvisie noemt als voorwaarden:

- Aan de hoofdactiviteit productie en/of installatie gerelateerde of de hoofdactiviteit ondersteunende detailhandel is onder vrijstelling toegestaan.
- De detailhandel is ondergeschikt in termen van opzet en/of benutte bedrijfsruimte.
- De verkoopprijs mag maximaal 150 m² vvo omvatten.

Dit betekent dat verkoop bij groothandel niet tot de mogelijkheden behoort, omdat dan al gauw allerlei partijenwinkels kunnen ontstaan.²

3. Beleidregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de beleidregels op basis van het in hoofdstuk 2 genoemde wettelijke kader geformuleerd. De beleidregels worden door het college van burgemeester en wethouders gehanteerd bij de besluitvorming omtrent de beoordeling of detailhandel op bedrijventerreinen ondergeschikt is van aard.

De beleidregels hebben betrekking op die aspecten van de planologische regelingen waar de gemeenteraad, als de wetgever in deze, ruimte geeft om nadere invulling te geven aan het begrip 'ondergeschikt bestanddeel uitmaken van de totale bedrijfsuitoefening'.

3.2 Detailhandel ondergeschikt bestanddeel van totale bedrijfsuitoefening

Van ondergeschikt bestanddeel van de totale bedrijfsuitoefening is sprake als:

1. De detailhandel ondergeschikt is in termen van omzet; maximaal 10 % van de totale jaaromzet.³
2. De detailhandelfunctie gemaximeerd is ten aanzien van de hoofdfunctie, namelijk maximaal 10% van het totale bruto vloeroppervlak⁴, met een maximale omvang van 150 m² vvo⁵.
3. De detailhandel plaats vindt in een afgeschermd ruimte; de overige bedrijfsruimte is niet toegankelijk voor consumenten (dus 1 gebouw/ 1 geheel);
4. De detailhandel in directe relatie staat met de aanwezige bedrijfsvoering.
5. Voor de detailhandel de openingstijden gelden die ook voor reguliere⁶ detailhandel van toepassing zijn;

¹ Verwachte inwerkingtreding van dit bestemmingsplan is 2011.

² Zie pagina 62 van de Structuurvisie voor de Detailhandel.

³ Collegevergadering 23 december 2008

⁴ Er is gekozen voor 10% van het bruto vloeroppervlak (bvo), omdat dit de ondergeschiktheid van de detailhandel ten opzichte van de hoofdfunctie laat zien. 2 voorbeelden: Bij een bvo van 680 m² is als detailhandel toegestaan: 68 m². Bij een bvo van 1670 m² is als detailhandel toegestaan: 150 m². Omdat het hier gaat om bvo tellen de verdiepingen van een gebouw mee.

⁵ Vvo = verkoopvloeroppervlak. Hier is niet de term vvo (winkelvloeroppervlak) overgenomen uit de structuurvisie voor de detailhandel, omdat op de situaties waarvoor de beleidregel geldt geen sprake is van een winkel.

6. Er wordt voorzien in parkeerruimte op eigen terrein;⁷
7. Inzake de brandveiligheid dient te worden voldaan aan de geldende wet- en regelgeving.

3.3 Detailhandel bij groothandel

Detailhandel bij groothandel is om de volgende redenen niet toegestaan:

Er is sprake van oneigenlijk ruimtegebruik. De ruimte is immers bedoeld voor groothandel en niet voor detailhandel.

Detailhandel bij groothandel brengt verkeersbewegingen met zich, waarin niet is voorzien. Hetzelfde geldt voor de toename van de parkeerbehoefte.

Daarnaast schaadt detailhandel bij groothandel het kernwinkelgebied.

4. Handhaving beleidregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

4.1 Algemeen

Handhaving van overtredingen van regelingen maakt deel uit van de rechtszekerheidsgedachte. Het heeft geen nut om een regeling vast te stellen om vervolgens te constateren dat niemand zich er iets van aantrekt, terwijl er niet handhavend wordt opgetreden. Burgers en bedrijven mogen immers van een gemeentebestuur verwachten dat wanneer er regels worden vastgesteld, deze ook worden gehandhaafd. Handhaving kent instrumenten op het gebied van het bestuursrecht en op het gebied van strafrecht. Hieronder geven wij enkele algemene uitgangspunten voor de handhaving.

4.1.1 Last onder bestuursdwang

Last onder bestuursdwang is opgenomen in artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan de herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

De bevoegdheid voor het toepassen van bestuursdwang is opgenomen in artikel 125, eerste lid van de Gemeentewet.

De overtreders krijgen de gelegenheid om de illegale situatie zelf ongedaan te maken, door maatregelen te treffen. Als dit niet gebeurt, zal de gemeente moeten ingrijpen.

4.1.2 Dwangsom

In artikel 5:32 Awb is aangegeven dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen. Een dwangsom kan bijvoorbeeld worden opgelegd wanneer de overtreding telkens herhaald wordt. De dwangsom moet onder andere in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang. Het kan gaan om een bedrag dat ineens betaald moet worden, maar er kan ook een bedrag per tijdseenheid worden vastgesteld.

⁶ Onder regulier wordt verstaan: de winkels die onder de Winkeltijdenwet vallen. In deze wet wordt winkel als volgt omschreven: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin goederen aan particulieren plegen te worden verkocht.

⁷ Parkeren is een stedenbouwkundige eis. Deze wordt geacht te zijn verdisconteerd in het bestemmingsplan. Dit betekent dat als de parkeervraag door de detailhandelsactiviteiten dusdanig is dat niet kan worden voldaan aan parkeren op eigen terrein, de detailhandelsactiviteiten niet ondergeschikt zijn.

4.1.3 Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijk optreden is het optreden tegen overtredingen op basis van strafrechtelijke wetten en regels. Sinds 2004 is de overtreding van bepalingen van in een bestemmingsplan geregeld in de Wet op de economische delicten. Naast bestuursrechtelijk is het ook mogelijk om strafrechtelijk tegen een overtreding op te treden.

4.2 Waar wordt op gelet bij handhaving van deze beleidregel?

Bij de handhaving zal worden gelet op de criteria genoemd in paragraaf 3.2 en 3.3.

5. Evaluatie beleidregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen

5.1 Looptijd

De beleidregel Ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen geldt voor de periode 2010-2015.

5.2 Evaluatie

Na afloop van de onder 5.1 genoemde periode zal het beleid geëvalueerd worden, eventueel herzien, dan wel aangepast.

5.3 Tussentijdse aanpassing

Het beleid kan in de navolgende gevallen worden aangepast, voordat het evaluatiemoment daar is:

1. bij wijziging van wet- en regelgeving⁸
2. indien het beleid en de daaruit voortvloeiende richtlijnen of voorwaarden in de praktijk niet (meer) werken of niet (meer) toe te passen zijn
3. indien een uitspraak van een rechter hiertoe aanleiding geeft.

6 Vaststelling, inwerkingtreding en aanhaling

6.1 Vaststelling

Deze nota is door het college vastgesteld op

6.2 Inwerkingtreding

Het beleid treedt (na publicatie) in werking op

6.3 Aanhaling

Deze beleidsnota kan aangehaald worden als "Beleidsregel ondergeschikte detailhandel bedrijventerreinen gemeente Oisterwijk".

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Oisterwijk d.d. (datum).

De secretaris

de burgemeester,

Ineke Depmann

Hans Janssen

⁸ Waaronder bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan is een wetgevingsproduct van de gemeenteraad.