

Gemeente Kampen

Detailhandel op bedrijventerreinen

Eindversie



Rapportnummer: 203X00486.047461_4

Datum: 21 april 2009

Contactpersoon
opdrachtgever: de heer R. Jager

Projectteam BRO: Chantal Zegers, Ruth Bervoets, Aiko Mein

Trefwoorden: Detailhandel, bedrijventerrein

Beknopte inhoud: Kampen heeft een begin gemaakt met de revitalisering van bestaande bedrijventerreinen. De vraag 'hoe om te gaan met detailhandel op bedrijventerreinen is hier dan ook erg actueel. In voorliggend onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op deze vraag.

BRO Boxtel
Postbus 4
5280 AA Boxtel
Bosscheweg 107
Boxtel
T +31 (0)411 85 04 00
F +31 (0)411 85 04 01
E info@bro.nl

Inhoudsopgave	pagina
1. INLEIDING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Opzet	3
2. BELEID & INSTRUMENTARIUM IN BEWEGING	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Nota Ruimte	5
2.3 Enkele begrippen	6
2.4 Wro in kort bestek	7
2.5 Structuurvisie	8
2.6 Bestemmingsplan	9
2.7 Verhouding tussen overheden	11
2.8 Sturingsmogelijkheden	12
3. UITWERKING STURINGSMOGELIJKHEDEN	13
3.1 Bestemmingsplan	13
3.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden	15
3.3 Handhaving	17
4. RETAILLANDSCHAP IN BEWEGING	19
4.1 Detailhandel	19
4.2 Productiegebonden detailhandel	20
5. TOEGEPAST OP SITUATIE IN KAMPEN	23
5.1 Uitgangspunten	23
5.2 Detailhandel	24
5.3 Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit	27
5.4 Overig	30

Inhoudsopgave (vervolg)	pagina
BIJLAGE 1A: VOORBEELD ASSORTIMENTSLIJST PDV	1
BIJLAGE 1B: VOORBEELD ASSORTIMENTSLIJSTEN VOOR GDV	5
BIJLAGE 2: ARTIKEL 1 - DETAILHANDEL (VOORBEELD)	9
BIJLAGE 3: BELEIDSKADERS	11
Beleid in beweging, een terugblik	11
Streekplan Overijssel 2000+	11
Detailhandelsvisie Overijssel 2007	12
Detailhandelsstructuurvisie Kampen	12
BIJLAGE 4: RAADSBESLUIT VASTSTELLING	15
BIJLAGE 5: RAADSVORSTEL	17

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In Kampen komt op diverse bedrijventerreinen detailhandel in allerlei varianten voor. Door de veranderende markt, deels verouderde bestemmingsplannen en bestuurlijke wensen is de huidige regelgeving onvoldoende. Hierdoor is sprake van onduidelijkheden, handhavingsszaken die moeizaam verlopen en dreiging van verdwijnen van bedrijvigheid naar elders. In dat kader is aan BRO verzocht zo concreet mogelijke aanbevelingen inzake bovenstaand probleem aan te geven. Daar Kampen een begin heeft gemaakt met de revitalisering van bestaande bedrijventerreinen (het gebied tussen de Gildestraat en de Ambachtstraat valt onder de eerste fase van de Revitalisatie Industriegebied Haatland) is de vraag 'hoe om te gaan met detailhandel op bedrijventerreinen in Kampen' erg actueel.

1.2 Vraagstelling

In de aan ons bezorgde offerteaanvraag wordt verzocht aan te geven hoe bovenstaand probleem kan worden opgelost. Meer bepaald wordt ons gevraagd een antwoord te formuleren op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat wordt verstaan onder 'perifere detailhandel'?
- Wat wordt verstaan onder 'detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit'?
- Is het gewenst een algemene regeling voor alle bedrijventerreinen op te nemen? Bestaan argumenten om hierin een onderscheid naar de verschillende bedrijventerreinen te maken?
- Hoe ziet een moderne (bestemmingsplan)regeling eruit waarmee detailhandel op bedrijventerreinen kan worden geregeld?
- Hoe werkt zo'n (bestemmingsplan)regeling in de praktijk? Hoe kan zo'n regeling worden gehandhaafd?

1.3 Opzet

Gestart wordt met het in beeld brengen van het veranderende beleid en de wijzigingen in instrumentarium die daaruit voortvloeien. Van daaruit worden de verschillende sturingsmogelijkheden verder uitgewerkt en wordt ingezoomd op mogelijke instrumenten om de (nieuwe) regelingen ook daadwerkelijk te handhaven. Rekening houdend met een aantal trends, ontwikkelingen en praktijkvoorbeelden vanuit heel Nederland wordt dit alles uiteindelijk op de situatie in Kampen toegepast.

2. BELEID & INSTRUMENTARIUM IN BEWEGING

2.1 Inleiding

De retailsector is voortdurend in beweging. Deze dynamiek stond lange tijd in schril contrast met het statische karakter van de wetgeving. Zo was de voormalige bestemmingsplanprocedure erg lang en was het onder de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in principe niet mogelijk om eisen te stellen aan branchering en assortimenten. Hierdoor waren gemeenten niet of nauwelijks in staat om sturing te geven aan de verschillende detailhandelsinitiatieven. Vaak werden initiatieven hierdoor geremd, doordat gemeenten bang waren dat deze initiatieven na verloop van tijd niet meer te reguleren c.q. te handhaven waren. Echter, onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het bijbehorende nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is dit anders geworden. Gemeenten hebben niet alleen de mogelijkheid om in een bestemmingsplan de vestiging van bepaalde branches van detailhandel uit te sluiten of te beperken, maar ook de bestemmingsplanprocedure is aanzienlijk verkort. Zowel de Wro als het Bro zijn op 1 juli 2008 in werking getreden.

2.2 Nota Ruimte

In de nieuwe Nota Ruimte wordt het voormalige locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen (ABC beleid) en het voormalige PDV & GDV beleid vervangen door een integraal locatiebeleid. Het locatiebeleid wordt doorgeschoven naar de provincies en (bij binnenregionale vraagstukken) de WGR plusregio's. De Nota Ruimte noemt als doel voor het nieuwe locatiebeleid het bieden van een goede plaats voor elk bedrijf, waardoor optimaal wordt bijgedragen aan de versterking van de kracht van steden en dorpen. Voor wat een goede plaats is, kan het Rijk geen standaard concept geven. In een amenderende motie op de Nota Ruimte is aangegeven dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.

Kortom

In de Nota Ruimte is het accent verschoven van 'ordering' naar 'ontwikkeling' en naar sturing op hoofdlijnen vanuit het Rijk, waarbij anderen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Dit vergt een nieuw planningstelsel dat invulling geeft aan het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het accent verschuift met de nieuwe sturingsfilosofie ook van gedetailleerde Haagse sturing met veel regels en voorschriften naar sturing op hoofdlijnen, zodat anderen hun verantwoordelijkheden ook werkelijk kunnen nemen en waarmaken.

2.3 Enkele begrippen

Alvorens dieper in te zoomen op de Wet ruimtelijke ordening en de juridisch-planologische mogelijkheden die daar uit voortkomen, verduidelijken wij eerst enkele hierna veelvuldig gebruikte begrippen, namelijk detailhandel, detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit, productiegebonden detailhandel, PDV en GDV. Hoewel uit voorgaande blijkt dat het voormalige PDV & GDV beleid in de Nota Ruimte is komen te vervallen, worden beide begrippen in de praktijk nog vaak gehanteerd.

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 een 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 groothandelsactiviteit) qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie duidelijk herkenbaar blijft.

Productiegebonden detailhandel

Detailhandel in goederen, die ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces, waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is aan de productiefunctie.

Perifere detailhandelsvestigingen (PDV)

Detailhandel op locaties buiten reguliere winkelcentra, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, langs grote wegen, etc. Het gaat om vormen van detailhandel die niet goed in het centrumgebied kunnen worden ingepast. Te denken valt dan aan detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen én detailhandel in artikelen die door hun aard en omvang een groot oppervlak nodig hebben, zoals auto's, boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair en woninginrichting. PDV had (heeft) dus (vooral) de branchering als criterium.

Grootschalige geconcentreerde detailhandelsvestigingen (GDV)

Geconcentreerde vestiging van grootschalige winkels, met een ondergrens van 1.500 m² vloeroppervlak per winkel. Tot voor kort was GDV enkel toegelaten op de daarvoor aangewezen GDV locaties, namelijk de 13 stedelijke knooppunten. GDV had (heeft) de oppervlakte als (eerste) criterium, en dus niet de branchering zoals PDV.

2.4 Wro in kort bestek

Met de Wro wordt gevolg gegeven aan de accentverschuivingen in de Nota Ruimte: aangesloten wordt bij de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk beleid, die onder meer tot uiting komen in het decentrale planningsstelsel (met een centrale rol voor de gemeentelijke bestemmingsplannen).

Bij de samenstelling van de verschillende instrumenten in de Wro heeft de wetgever de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Een scheiding tussen beleid en juridische uitvoering van dat beleid.
- Het bestemmingsplan als centraal juridisch instrument ter regulering van het grondgebruik.
- Eenvoudige procedures en rechtsbescherming: 'minder regels'.
- Niet alleen beleid maken, maar juist ook uitvoeren.
- Verantwoordelijkheid op het juiste niveau: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dat betekent dat er sprake is van een zekere scheiding in de belangensfeer:

In het nieuwe stelsel is zoals gezegd een duidelijk onderscheid aangebracht tussen ruimtelijk beleid en de juridische uitvoering van dat beleid. Dus enerzijds: wat wil ik als overheid bereiken en anderzijds: welke middelen heb ik om dit beleid te effectueren? Schematisch zit dit er voor gemeenten als volgt uit:

	Beleed	Normstelling	Uitvoering	Financiële uitvoering
Gemeente	Structuurvisie (verplicht)	Bestemmingsplan (verplicht)	Projectbesluit	Privaatrechtelijke overeenkomsten
		Beheersverordening	Coördinatiebevoegdheden	Grondexploitatie

Voor het detailhandelsbeleid zijn in de Wro met name de structuurvisie en het bestemmingsplan van belang. Daar waar onder de voormalige WRO het detailhandelsbeleid nog via lastige constructies in het bestemmingsplan - eventueel aangevuld met privaatrechtelijke overeenkomsten, vrijstellingenbeleid en art. 19 WRO procedures voor nieuwe initiatieven - geregeld werd, kan dit onder de Wro veel eenvoudiger door een snelle bestemmingsplanprocedure en het opnemen van brancheringseisen in het bestemmingsplan. De structuurvisie vormt hierbij het beleidskader. Hierna wordt dieper ingegaan op beide instrumenten, waarna vervolgens dieper ingegaan wordt op de gewijzigde verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen als gevolg van de Wro.

2.5 Structuurvisie

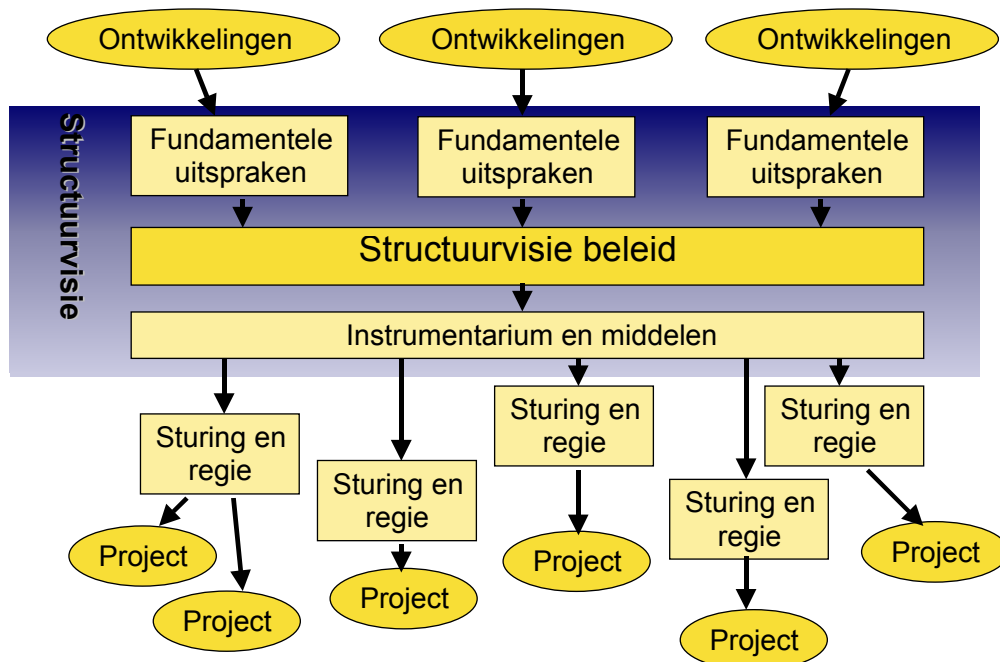
Onder de voormalige WRO kon de gemeente zowel een structuurvisie als een structuurplan opstellen. De oude structuurvisie was geen wettelijk instrument en had dus met name betekenis voor de gemeente zelf. Een structuurplan daarentegen was wel een wettelijk instrument met bijbehorende vormeisen en procedures. In een structuurplan werd de toekomstige ontwikkeling van de gemeente aangegeven (artikel 7, lid 1 oude WRO). Een structuurplan had geen directe rechtsgevolgen. De betekenis van dit instrument was met name beleidsmatig. Het werd voornamelijk gebruikt als ruimtelijke onderbouwing van nieuwe ontwikkelingen en als basis voor het bestemmingsplan.

Onder de Wro verdwijnt het instrument 'structuurplan' en komt hiervoor een (wettelijke) structuurvisie in de plaats. Evenals het structuurplan (of -visie) bevat de structuurvisie de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor een gebied of voor een bepaald aspect van het ruimtelijk beleid (bijvoorbeeld detailhandel). Nieuw is de eis dat de structuurvisie in moet gaan op de wijze waarop het vaststellende orgaan zich voorstelt de beschreven ontwikkelingen tot uitvoering te doen komen.

Deze uitvoeringsstrategie zal in de regel bestaan uit een samenhangend pakket van financiële, technische, bestuurlijke en juridisch normatieve maatregelen, die tot doel hebben het in de structuurvisie geschetste ruimtelijke ontwikkelingsbeeld ook te realiseren. Zij geeft dus ook een beeld van de uitvoeringshandelingen, toekomstige besluiten of andere bevoegdheden om de geformuleerde doelen te bereiken. Daarmee wordt de structuurvisie onder de Wro ook veel meer een basis voor de toepassing van juridische instrumenten, zoals het bestemmingsplan.

De structuurvisie is alleen bindend voor het overheidsorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld. Er is geen hiërarchische verhouding tussen structuurvisies van rijk, provincies en gemeenten. Dat wil zeggen: de structuurvisie structureert alleen de uitvoerende besluitvorming op het niveau waarop de visie is vastgesteld. Zij heeft dus primair een intern structurerende functie en geeft andere overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven inzicht in de gedragslijnen die zij van de vaststellende overheid kunnen verwachten.

Dat betekent dat de gemeente ook kan afwijken van de rijks- of provinciale structuurvisie. In de gemeentelijke structuurvisie kan de gemeente motiveren waarom en op welke wijze zij daarvan afwijkt of waarom haar visie geen structurele aantasting vormt van het provinciale of rijksbelang. Daarbij is de gemeente ten aanzien van het opstellen van een structuurvisie volledig autonoom en zijn er vanuit de Wro ook geen inhoudelijke of vormvereisten gesteld. De structuurvisie vormt dus bij uitstek het instrument om de gemeentelijke beleidskeuzen te motiveren. Het bestemmingsplan kan dan veel meer de rol krijgen van juridische doorvertaling van deze beleidskeuzen.



Samenvattend betekent dit dat de structuurvisie gekarakteriseerd kan worden als een 'agendazettend' strategisch beleidsdocument: de visie moet de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid bevatten en moet aangeven hoe men zich voorstelt dit beleid uit te voeren. Het is daarbij niet de bedoeling dat de uitkomst van de afzonderlijk te nemen besluiten al in de structuurvisie wordt vastgelegd. Om recht te doen aan andere bij de besluitvorming te betrekken belangen, aan de bijzonderheden van concrete gevallen en aan wijzigingen in omstandigheden en inzichten, moet de structuurvisie aan de uitvoerende organen de nodige ruimte laten en dus globaal van opzet zijn. Kortom, de structuurvisie wordt het medium om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om de eigen bestuurlijke agenda in te vullen: 'wat wil ik de komende jaren bereiken en hoe doe ik dat?'

2.6 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan wordt door de Wro inhoudelijk niet of nauwelijks gewijzigd. De gemeenteraad is verplicht voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast te stellen. Bestemmingsplannen moeten eens in de 10 jaar worden herzien, een verlengingsbesluit is mogelijk. Indien dit niet gebeurt, kunnen er geen leges geheven worden.

Eén van de belangrijkste wijzigingen is procedureel¹. Immers, in de Wro is de goedkeuringseis van de provincie vervallen, waardoor de procedure aanzienlijk bekort wordt. Hierdoor kan gemakkelijker geanticipeerd worden op verschillende ontwikkelingen. De nieuwe bestemmingsplanprocedure ziet er als volgt uit:

1. Openbare kennisgeving van het ontwerp. De kennisgeving wordt tevens in de Staatscourant geplaatst en geschiedt voorts langs elektronische weg. Het ontwerpbesluit met de hierbij behorende stukken wordt tevens langs elektronische weg beschikbaar gesteld.
2. Terinzagelegging van het ontwerp en bijbehorende stukken gedurende 6 weken en toezending van kennisgeving, ontwerp en stukken aan gedeputeerde staten en de betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten.
3. Gedurende de termijn van terinzagelegging kunnen door een ieder schriftelijk of mondeling zienswijzen worden ingebracht.
4. Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad binnen 12 weken na de termijn van terinzagelegging.
5. Algemene bekendmaking van het bestemmingsplan door terinzagelegging met voorafgaande kennisgeving en toezending aan gedeputeerde staten en betrokken rijksdiensten, waterschappen en gemeenten: binnen 2 weken dan wel, indien gedeputeerde staten of de inspecteur zienswijzen hebben ingebracht of het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld, binnen 6 weken na vaststelling.
6. Mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 weken na bekendmaking voor belanghebbenden.
7. Inwerkingtreding op de dag na afloop van de beroepstermijn, zijnde 6 weken na de bekendmaking, tenzij binnen deze termijn een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De duur van deze totstandkomingsprocedure bedraagt maximaal 26 weken. Gedeputeerde staten en de Minister hebben de mogelijkheid om ten aanzien van het bestemmingsplan te interveniëren door middel van het indienen van zienswijzen, door het stellen van regels bij verordening of AMvB, door het geven van een aanwijzing en door het vaststellen van een inpassingsplan (bestemmingsplan voor provincie en Rijk).

Onder de voormalige WRO nam de totstandkomingsprocedure voor bestemmingsplannen veel meer tijd in beslag. Echter, de (buitenplanse) vrijstellingsprocedure was een manier om wel snel in te kunnen spelen op onverwachte (detailhandels)ontwikkelingen. Wel ontstond bij de toepassing hiervan gevaar voor ad hoc beleid en willekeur. Deze voormalige artikel 19, lid 1 WRO vrijstelling vindt men in enigszins gewijzigde vorm terug in het projectbesluit.

¹ In voorliggende notitie wordt slechts ingegaan op de hoofdlijnen van de Wro, alsmede de wijzigingen die voor het detailhandelsbeleid van belang zijn. Voor een volledig overzicht van de Wro verwijzen wij naar de Memorie van Toelichting, behorende bij het wetsvoorstel: *Kamerstukken II, 2002-2003, 28 916, nr. 3*.

De grootste wijziging bij dit instrument is dat dit besluit binnen een jaar gevolgd moet worden door een nieuw bestemmingsplan². Dat betekent dat er voor een zelfde ontwikkeling tweemaal een procedure doorlopen moet worden. Bovendien kan er bij het projectbesluit in twee instanties (rechtbank en Raad van State) beroep worden ingesteld, terwijl er bij het bestemmingsplan alleen bij de Raad van State beroep kan worden ingesteld. De procedure van het projectbesluit is vergelijkbaar met die van het bestemmingsplan (met uitzondering van beroep in twee instanties). Ook in de Wro is een aantal flexibiliteitsbepalingen opgenomen (artikel 3.6 Wro): de raad kan bij het plan een aantal bevoegdheden aan burgemeester en wethouders delegeren onder bepaalde condities die in het plan zijn opgenomen. Het betreft de bevoegdheid om het plan te wijzigen, uit te werken, ontheffing te verlenen (voorheen: vrijstelling) en nadere eisen te stellen.

Sturing op branches & assortimenten!

Een andere belangrijke wijziging is de mogelijkheid om meer uitvoeringsgerichte bepalingen op te nemen. Onder de voormalige WRO hadden gemeenten in principe geen wettelijke mogelijkheden om te sturen op branchering en assortimenten. De laatste jaren was in de jurisprudentie echter een trend waarneembaar waarbij soepeler omgegaan werd met brancheringseisen in bestemmingsplannen. Gemeenten konden hierdoor wel enige sturing geven, doch moesten uitgebreid motiveren waarom deze brancheringseisen noodzakelijk waren om een duurzame ontwrichting van de bestaande detailhandelsstructuur te voorkomen. Dit was vrij lastig, aangezien slechts bij een zeer forse overschrijding (circa 40 à 50%) van de vanuit distributieplanologisch oogpunt optimale situatie geaccepteerd werd dat er sprake kon zijn van een duurzame ontwrichting. Onder de Wro en Bro is dit anders. Artikel 3.1.2, lid 2 Bro stelt buiten twijfel dat branchering in bestemmingsplannen is toegestaan: 'Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan eisen bevatten met betrekking tot branches van detailhandel'. Dit betekent dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. Deze eisen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet op argumenten van concurrentiebeperking. In aansluiting daarop kan een gemeente door middel van branchebeperkende regels in het bestemmingsplan het leefmilieu en de leefbaarheid van een gebied beschermen (o.a. leegstand, overlast en verpaupering).

2.7 Verhouding tussen overheden

Door de Wro ontstaat een andere verhouding tussen de gemeente en met name de provincie. Door het vervallen van de goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen verschuift de beleidsverantwoordelijkheid voor veel ontwikkelingen sterker naar de gemeente.

² Onder voorwaarden kan die termijn met 2 of 4 jaren worden verlengd.

In beginsel is de gemeente primair en zelfstandig verantwoordelijk voor haar RO beleid. Rijk en provincie behouden wel een verantwoordelijkheid voor die aspecten die nadrukkelijk van rijks of provinciaal belang zijn. Zij moeten daarbij zelf toezien op de juiste doorwerking van hun beleid in de gemeentelijke plannen.

De 'harde' belangen zullen veelal hun doorwerking krijgen via AMvB's en provinciale verordeningen. Straks zullen dat niet alleen 'eisen' zijn waaraan een bestemmingsplan moet voldoen, maar ook de onderdelen die door belanghebbenden in een beroepsprocedure zullen worden gehanteerd om een plan tegen te houden (bijv. ecologische hoofdstructuren of ruimtelijk relevante eisen op het gebied van wonen of waterbeleid). Het is en blijft daarom van belang deze eisen vanaf het begin van de planontwikkeling scherp in de gaten te houden, ook onder de Wro.

Voor veel andere onderwerpen zal de provinciale en rijkssturing echter veel minder sterk worden. Discussies over nut en noodzaak van plannen, locatiekeuzen en inrichtingsafwegingen zullen naar verwachting veel meer dan voorheen de verantwoordelijkheid worden van de gemeente. De gemeentelijke structuurvisie zal daarin een belangrijk instrument worden. Daarin legt de gemeente immers haar overwegingen en afwegingen vast waarom zij op een bepaalde locatie een bepaalde ontwikkeling wil of wil toestaan.

2.8 Sturingsmogelijkheden

Uit het voorgaande blijkt dat de Wro een aantal voordelen biedt om meer te kunnen sturen op het detailhandelsbeleid in gemeenten. Samengevat zijn dat de volgende voordelen:

- In de Wro is de goedkeuringseis van de provincie vervallen, waardoor de bestemmingsplanprocedure aanzienlijk bekort wordt. Door het vervallen van de goedkeuringseis verschuift de beleidsverantwoordelijkheid voor veel ontwikkelingen sterker naar de gemeente. De gemeentelijke structuurvisie zal hierin een belangrijk instrument worden.
- Het Bro stelt buiten twijfel dat branchering in bestemmingsplannen is toegestaan: 'Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan eisen bevatten met betrekking tot branches van detailhandel'. Dat betekent dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijk-economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel.

3. UITWERKING STURINGSMOGELIJKHEDEN

3.1 Bestemmingsplan

De vraag is nu hoe de verschillende vormen van detailhandel goed te regelen zijn in een bestemmingsplan. Allereerst is het van belang om een goede onderbouwing zoals een detailhandelsstructuurvisie (lokaal dan wel regionaal) als onderlegger te gebruiken. De relevante beleidslijnen uit de Detailhandelsstructuurvisie Kampen, vastgesteld op 11 juni 2007, zijn opgenomen in bijlage 3. Vervolgens kan er - afhankelijk van het type detailhandel - een op maat gemaakte regeling opgesteld worden. Hieronder worden een aantal mogelijke regelingen opgesomd.

- Een thematische bestemmingsregeling, zoals bijvoorbeeld voor een woonthema-centrum.
- Een ruime detailhandelsbestemming om flexibiliteit te bevorderen en leegstand te voorkomen. Het is mogelijk om in deze bestemming een nadere eisenregeling op te nemen, om in bepaalde gevallen ongewenste situaties te voorkomen. Deze nadere eisenregeling kan gekoppeld worden aan voorwaarden zoals bijvoorbeeld bereikbaarheid, parkeren, verkeersbewegingen, milieukwaliteit, ruimtelijke uitstraling, etc.
- Een specifieke PDV & GDV bestemming. Met deze bestemming is het mogelijk om expliciet te sturen op perifere en grootschalige locaties. Sommigen interpreteren het loslaten van het PDV & GDV beleid in de Nota Ruimte aldus dat er geen bestemmingsplantitel meer is voor een dergelijke bestemming. Ons inziens is dat onjuist, omdat er in de Nota Ruimte juist meer vrijheid geboden wordt aan decentrale overheden om hun detailhandelsbeleid te concretiseren op de manier die hen goeddunkt. Er dient dan wel een goede motivering aan ten grondslag te liggen, waarom een specifiek bedrijf op een betreffende locatie past. Deze motivering kan gevonden worden in de detailhandelsstructuurvisie. Ook al is het beleid veranderd, een specifieke PDV & GDV bestemming blijft gewoon tot de mogelijkheden behoren. In bijlage 2 is een voorbeeld opgenomen van een bestemming. Echter, wij willen benadrukken dat het hier 'slechts' gaat om een algemeen voorbeeld en dat het voorbeeld naar gelang de aard van de specifieke situatie dient te worden aangepast.
- Een minimale/maximale oppervlaktemaat per branche (de ruimtelijke effecten kunnen per branche verschillen, zie hierboven).
- Flexibiliteit in het bestemmingsplan inbouwen door middel van het koppelen van vrijstellingen/ontheffingen en/of wijzigingen aan een distributieplanologisch onderzoek en andere ruimtelijke voorwaarden. Voorbeeld: Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling/ontheffing verlenen van het bepaalde in (...) ten behoeve van een detailhandelsvestiging, onder de volgende voorwaarden:
 - Bij de vrijstelling/ontheffing dient aangetoond te worden dat de vrijstelling niet leidt tot een duurzame ontwrichting van de distributieplanologische voorzieningenstructuur.

- De vrijstelling/ontheffing mag uitsluitend verleend worden ten behoeve van maximaal 5.000 m² detailhandel (of minimaal 1.000 m²).
- De initiatiefnemer dient zorg te dragen voor voldoende parkeergelegenheid.
- De vrijstelling/ontheffing mag niet verleend worden ten behoeve van zodanig verkeersaantrekkende activiteiten die kunnen leiden tot een nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimten.
- Er mogen geen bezwaren vanuit milieukwaliteit tegen de vrijstelling/ontheffing bestaan (bijv. geluid).
- Vastleggen van branchering van bestaande of nieuwe detailhandel met gebruik van assortimentslijsten.

Assortimentslijsten

Met gebruikmaking van een assortimentslijst kan in het bestemmingsplan (bestemmingsomschrijving, specifieke gebruiksregels) per situatie een toegesneden regeling uitgewerkt worden voor één of meer specifieke branchegroepen (en het te voeren assortiment). Door gebruikmaking van de lijsten is voor iedereen duidelijk welk assortiment is toegelaten (rechtszekerheid). Voor de controle/handhaving is het gebruik van dergelijke lijsten daarom een goed instrument. Een assortimentslijst op zich zegt niet veel, echter wel in combinatie met een bestemmingsomschrijving. De lijst kan men als bijlage bij de voorschriften opnemen.

In het bestemmingsplan moet men echter rekening houden met het dynamische karakter van de detailhandel (het gevoerde assortiment is immers regelmatig aan verandering onderhevig). Om die reden zal in de voorschriften een vrijstellings/ontheffings- of wijzigingsbevoegdheid van de assortimentslijsten moeten worden opgenomen.

Zowel Rijk, provincie als jurisprudentie staan terughoudend tegenover het gebruik van uitgebreide assortimentslijsten, maar in aangewezen gevallen kan het gewenst zijn een specifieke branchegroep toelaatbaar te achten onder nadere beperkingen van het te voeren assortiment. De beperkingen moeten dan wel voortkomen uit bijzondere ruimtelijke belangen - het gaat immers om een regeling in een ruimtelijk plan³. Een dergelijk belang kan liggen in het gevaar dat andere detailhandelscentra in hun bestaan onevenredig worden aangetast, in het gebrek aan haalbaarheid van bepaalde vestigingen of in een aantasting van de functie van een stadscentrum.

Een voorbeeldassortimentslijst is opgenomen in bijlage 1. Verkoop van op de witte lijst genoemde artikelen is sowieso toegestaan voor perifere detailhandelsvestigingen. De verkoop in perifere detailhandelsvestigingen van op de grijze lijst genoemde artikelen is niet absoluut verboden, maar kan beperkt worden tot bijvoorbeeld 10% van het verkoopvloeroppervlak of tot bijvoorbeeld 5% van het verkoopvloeroppervlak met een maximumoppervlak van bijvoorbeeld 300 m². Hetzelfde geldt voor toelating van goederen in aanverwante branches.

³ De Wro biedt meer mogelijkheden voor de gemeente om te sturen op (ruimtelijke) kwaliteit.

Goederen die absoluut verboden zijn, staan op de zwarte lijst. Uit een oogpunt van handhaving van een goede detailhandelsstructuur zijn deze assortimenten alleen toegestaan in de reguliere winkelcentra (het hoofdwinkelcentrum en buurt- en wijkcentra).

Om een en ander controleerbaar te maken, kan in het bestemmingsplan worden opgenomen dat bij het aanvragen van een bouwvergunning aangegeven wordt welk assortiment men voert en welk oppervlak de desbetreffende goederen beslaan. Het niet vermelden kan leiden tot niet-ontvankelijk verklaring van de bouwaanvraag. Hoewel het gebruik van de assortimentslijsten veel duidelijkheid en rechtszekerheid schept, vergt het continue monitoring en controle en dus veel capaciteit. Handhaving is dan ook goed mogelijk, maar het nadeel is de ambtelijke capaciteit.

3.2 Privaatrechtelijke mogelijkheden

Niet alleen burgers kunnen gebruik maken van het privaatrechtelijke instrument van de overeenkomst, maar ook gemeenten hebben dit recht. De terreinen waarop het detailhandelsbeleid zich richt zijn meestal reeds in gebruik en/of geen eigendom van de gemeente. Daarom biedt inzet van het privaatrecht nauwelijks of geen soelaas (meer). De gemeente heeft vaak niet meer de mogelijkheid via het sluiten van een overeenkomst particuliere partijen vrijwillig tot het aangaan van verplichtingen aan zich te binden om het detailhandelsbeleid uit te voeren. Niettemin volgt hieronder een korte bespreking van de mogelijkheden.

Overeenkomst algemeen

Veruit het belangrijkste is de overeenkomst bij de uitgifte van grond voor de vestiging van bijvoorbeeld een winkel of PDV (gronduitgifte- en exploitatieovereenkomst). De mogelijkheden die het privaatrecht biedt, gaan verder dan die van het publiekrecht, zoals het bestemmingsplan. Zo kan een gemeente in de overeenkomst bepalen dat bijvoorbeeld een winkel slechts een beperkt assortiment mag voeren, zonder dat de beperking direct ruimtelijk relevant is, zoals bij een bestemmingsplan het geval moet zijn. Het algemeen belang moet wel zijn gediend. Een belangrijke beperking van het gebruik van het privaatrecht door een publiekrechtelijk orgaan zoals een gemeente is echter dat de werking van het publiekrecht niet mag worden doorkruist. Dit criterium komt in de jurisprudentie steeds terug⁴. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de gemeente het perifere detailhandelsbeleid uitsluitend via overeenkomsten regelt terwijl dit ook mogelijk zou zijn geweest door middel van een publiekrechtelijk instrument zoals het bestemmingsplan. Regeling in het bestemmingsplan is sowieso nodig, uitwerking/nadere invulling via het sluiten van overeenkomsten mag. In elk geval kan men stellen dat het sluiten van overeenkomsten bij uitstek geschikt is wanneer de gemeente voor een meer actieve rol kiest: overeenkomsten zijn niet passief, maar geven een meer actieve opstelling weer.

⁴ M.n. HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393 (Windmill).

Overeenkomst en branchebescherming via adviescommissie

Om een brancheprogramma op langere termijn te handhaven en daarmee de kwaliteit van een winkelgebied, ligt de inzet van het privaatrecht, naast het bestemmingsplan, dan ook voor de hand. Te denken valt aan een convenant of overeenkomst (exploitatie- of samenwerkingsovereenkomst). Met de projectontwikkelaar en ondernemers kunnen allerlei afspraken worden gemaakt, zoals over de na te streven commerciële kwaliteit in een winkelgebied. Gemeente, ondernemers(organisatie) en/of projectontwikkelaar werken samen het brancheprogramma uit. Zaken als branchering in kwaliteit en marktsegment, trekkers en subtrekkers, komen daarbij aan de orde.

In de overeenkomst kan bij voorbeeld een regeling worden opgenomen die voorziet in een brantheadviescommissie (samenstelling, taken e.d.). De organisatie van een dergelijke adviescommissie kan op verschillende manieren worden geregeld. Taken en bevoegdheden van de brantheadviescommissie worden neergelegd in een 'statuut' (als onderdeel van een convenant of overeenkomst).

De brantheadviescommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ondernemersorganisatie(s), Kamer van Koophandel, gemeente, projectontwikkelaars (eventueel) e.d., zorgt voor het toezicht op de ontwikkelingen in het branchepatroon en een passende invulling van de commerciële ruimten in de nieuwe projecten, die in overeenstemming zijn met het brancheprogramma. Deze commissie houdt zich dus niet alleen bezig met de invulling van nieuwe projecten, maar ook met de bestaande structuur, omdat die sterk beïnvloed kan worden door verplaatsings- en verschuivingsprocessen. Het instellen van een brantheadviescommissie heeft als voordeel dat men informatie kan uitwisselen over actuele ontwikkelingen, zodat hierop adequaat kan worden ingespeeld. Daarbij gaat het om nieuwe winkelformules, op handen zijnde veranderingen in eigendomssituaties en andere relevante zaken. Daarbij kan men ook streven naar een gezamenlijke acquisitie naar de markt toe, of ten minste afstemming tussen partijen die op een bepaald moment actief partijen in de markt benaderen. Centraal staat een evenwichtige ontwikkeling van het gehele centrum. Dat is niet alleen een zorg voor de korte termijn, maar zeker ook voor de langere termijn.

Afspraken die ertoe strekken de concurrentie tussen ondernemers te beperken of te verhinderen zijn echter op grond van de Mededingingswet verboden⁵. Hiervan uitgezonderd is de branchebeschermingsovereenkomst tussen de eigenaar of beheerder van een winkelcentrum (bv. de projectontwikkelaar) en ondernemers in dat winkelcentrum, met als doel die ondernemers te vrijwaren van vestiging van nieuwe ondernemers die in dezelfde branche actief zijn (Besluit vrijstelling branchebeschermingsovereenkomsten⁶).

⁵ Wet van 22 mei 1997, Staatsblad 1997, 242. Het mededingingsverbod staat in artikel 6, lid 1, de vrijstelling geldt op grond van artikel 15, lid 1 van die wet.

⁶ Besluit van 25 november 1997, Staatsblad 1997, 596.

Dit geldt alleen voor nieuwe winkelcentra (voor gedeeltelijk vernieuwde of veranderde winkelcentra kan ontheffing worden verleend) en alleen voor de eerste huurders en bovendien voor een periode van maximaal 6 jaar nadat de eerste huurder in het winkelcentrum is gevestigd. Deze termijn is opgenomen om de ondernemers de kans te geven van de grond te komen. Deze termijn geeft bovendien een niet al te grote inbreuk op de mededinging tussen ondernemers.

3.3 Handhaving

Evenals vaststelling van beleid en het codificeren daarvan, is ook de handhaving onderdeel van de uitvoering. Het heeft geen enkele zin om een regeling vast te stellen om vervolgens te constateren dat niemand zich er iets van aantrekt, terwijl men niet optreedt tegen overtreding. Dit maakt deel uit van de rechtszekerheidsgedachte. Burgers en bedrijven mogen van een gemeentebestuur verwachten dat wanneer het een regeling vaststelt, het gemeentebestuur de regeling handhaaft en wel op momenten dat dit nog kan. Hieronder geven wij enkele algemene uitgangspunten voor de handhaving. Er is een onderscheid gemaakt tussen instrumenten op het gebied van het bestuursrecht en op het gebied van het strafrecht.

Bestuursdwang

Bestuursdwang is opgenomen in artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. De bevoegdheid voor het toepassen van bestuursdwang voor gemeente is opgenomen in artikel 125, lid 1 Gemeentewet. Door de gemeente dient een bestuursdwangbesluit te worden genomen. De belanghebbenden krijgen de gelegenheid om de illegale situatie zelf ongedaan te maken, door maatregelen te treffen. Indien dit niet gebeurt, zal de gemeente moeten ingrijpen.

Dwangsom

In artikel 5:21 Awb is aangegeven dat een bestuurorgaan dat bevoegd is 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.

Strafrechtelijke handhaving

Sinds 2004 is de overtreding van bepalingen in een bestemmingsplan geregeld in de Wet op de economische delicten. Hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt.

4. RETAILLANDSCHAP IN BEWEGING

4.1 Detailhandel

Zoals eerder is aangegeven, mogen nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel volgens de Nota Ruimte niet ten koste gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. Winkelformules en bedrijven die vanwege de aard en omvang van de artikelen in het assortiment een groot oppervlakte nodig hebben, zijn daarentegen wel grotendeels buiten de wijkwinkelcentra en binnensteden te vinden. De laatste jaren heeft als gevolg van het veranderende consumentengedrag en het geliberaliseerde detailhandelsbeleid op perifere locaties en bedrijventerreinen een grote dynamiek plaatsgevonden. In onderstaande voorbeelden wordt ingegaan op ontwikkelingen in de praktijk in diverse branches en locatietypen van perifere detailhandel.

Van tuincentrum naar sfeercentrum

Nederlandse tuincentra zijn vaak ontstaan uit kwekerijen en hoveniersbedrijven. Door de toegenomen verkoop aan particulieren ontstonden tuincentra als Intratuin en Overvecht. Tuincentra worden steeds groter, moderner en sfeervoller en bieden steeds vaker producten en diensten aan buiten het traditionele tuinassortiment. Ondernemers van moderne tuincentra lopen daarbij nogal eens tegen juridisch-planologische knelpunten aan. Vaak zijn de nevenassortimenten echter bedoeld als 'sfeermaker', aanvullend aan het basisassortiment. Intratuin bijvoorbeeld heeft nadrukkelijk niet de intentie te transformeren tot supermarkt: dat is een compleet andere markt, met geheel eigen concurrentieverhoudingen. Het aanvullende assortiment blijft daarom ondergeschikt aan de tuinartikelen.



Autoboulevards: keuze voor aanschaf, onderhoud en reparatie

Al sinds geruime tijd clusteren autobedrijven zich in Nederland in 'autoboulevards'. Oorspronkelijk betrof het vooral individuele autobedrijven die zich vestigden naast collega-bedrijven. Op autoboulevards zijn onder andere nieuwe auto's, occasions en andere autobenodigdheden te vinden. Vaak bevinden zich ook zaken met autoaccessoires, quick-fitters en autoglasbedrijven in de nabijheid. Veelal gericht op de consument, maar ook op de zakelijke automarkt. De laatste jaren komen er steeds meer multibrand-bedrijven, dealers die het dealerschap over meerdere merken hebben en deze onder één dak verkopen.



Van PDV naar woonthemacentra

Sinds de jaren tachtig heeft de woninginrichtingsbranche op PDV locaties zich verbreed tot wooncentra in brede zin met woninginrichters, bouwmarkten, keukens, badkamers, bruin- & witgoed en tuincentra. Een voorbeeld hiervan is woonboulevard Kanaleneiland te Utrecht. Hier bevinden zich, naast Ikea, vele bekende winkelformules met vooral volumineuze artikelen. Clustering biedt als voordeel dat zaken profiteren van elkaars aantrekkingskracht en in totaliteit een groter verzorgingsgebied genereren. Naast de verkoop van volumineuze artikelen worden steeds vaker ook aanverwante sfeerproducten, cadeau- en vrijetijdsartikelen verkocht.



Grootschalige sportthemacentra

Naast woonthemacentra is ook sprake van een sterke toename van andere vormen van themacentra, onder ander binnen de sport. In den Haag is het Outdoor&Travel Center 'The Globe' gevestigd met outdoor, natuur en reizen als thema in een combinatie van producten, diensten en leisure (klimhal, duikbassin). Ook hier wordt heel nadrukkelijk gezocht naar een combinatie tussen detailhandel en andere activiteiten die elkaar kunnen versterken. Door de aard en omvang van het (winkel)aanbod worden grootschalige centra vooral doelgericht en met lage frequenties bezocht.



In veel van de genoemde praktijkvoorbeelden wordt gezocht naar een combinatie van functies die elkaar versterken: een 'full service'-concept. Wel blijkt men in de praktijk een duidelijk onderscheid te moeten maken tussen samensmelting van nevenschikte functies, zoals bij Outdoor & Travel Center 'The Globe' in Den Haag en aanvulling met ondergeschikte functies, zoals bij Intratuin. In het geval van 'The Globe' is er sprake van twee hoofdfuncties, leisure en detailhandel, terwijl bij de Intratuin-vestigingen de hoofdfunctie altijd 'groen' blijft. Hoewel er bij Intratuin regelmatig keukengerelateerde artikelen verkocht worden of een koffiehoek aanwezig is, zal zo'n vestiging nooit transformeren naar een supermarkt of solitaire horecazaak.

4.2 Productiegebonden detailhandel

Hiervoor is ingegaan op de algemene ontwikkeling van perifere detailhandelsvestigingen. Nu wordt specifiek ingegaan op combinaties van ambacht en productie met daaraan gerelateerde en ondergeschikte detailhandel. Alle hierna genoemde voorbeelden betreft detailhandel op bedrijventerreinen, waarbij de detailhandel een ondergeschikte activiteit vormt. De hoofdactiviteit betreft bijvoorbeeld installatie (badkamer en zonwering) of productie (tenten en muziekinstrumenten). Deze bedrijven zijn vanwege hun ruimtevraag en volumineuze producten vooral op bedrijventerreinen aangewezen.

Badkamerinstallateurs

Sanitairshowrooms zijn van oorsprong veelal installatiebedrijven, die badkamers, tegels, installatietechniek en verlichting aanleggen. Een deel van deze bedrijven is overgegaan tot de verkoop van badkamers. Baderie is een franchiseformule met ongeveer 65 sanitairshowrooms, verdeeld over heel Nederland. Deze bedrijven zijn voornamelijk gevestigd op een zichtlocatie op bedrijventerreinen. Hoewel in het geval van Baderie het grootste deel van het bedrijf in gebruik is als showroom c.q. verkoopruimte, bestaat een aanzienlijk deel van de omzet uit het installeren van badkamers. Gezien de volumineuze aard van de artikelen is een grote verkoopruimte vereist.



Zonweringinstallateurs

Bedrijven in bijvoorbeeld deuren, kozijnen en zonwering zijn van oorsprong vaak bouwbedrijven. De verkoop aan de consument maakt veelal maar een klein deel uit van de totale omzet. Ambachtelijke werkzaamheden als het produceren en installeren van de producten leveren doorgaans meer omzet op. Een groot deel wordt bovendien gerealiseerd door verkoop en installatie aan bedrijven. Een voorbeeld is bedrijf Jumbo op bedrijventerrein Briellaert in Barneveld.



Tentenproductie

De Waard startte oorspronkelijk met de productie en verkoop van zelf ontworpen tenten van hoge kwaliteit. Naast een breed assortiment hoogwaardige kampeerartikelen verkoopt De Waard in haar eigen vestigingen inmiddels ook buitensportkleding en -schoeisel. In Uden is De Waard gevestigd op industrieterrein Loopkant-Liessent. Hoofdvactiviteit van dit bedrijf is de tentenproductie, verkoop vindt plaats via de showroom.



Muziekinstrumentenproductie

Adams Musical Instruments heeft op het bedrijventerrein te Ittervoort twee panden met als nevenfunctie detailhandel, één voor verkoop en demonstratie van slagwerkinstrumenten, de andere voor verkoop van drumstellen. De hoofdactiviteiten van het bedrijf zijn het vervaardigen en bewerken van slagwerkinstrumenten en groothandel van blaasinstrumenten. Hoewel de producten voor het overgrote deel rechtstreeks verkocht worden aan instellingen en verenigingen (muziekscholen, fanfares, popbands, etc.), vindt er ook verkoop aan particulieren plaats. Er bestaat een hechte ruimtelijk-functionele relatie tussen de detailhandel en de naastgelegen productie- en reparatieactiviteiten van Adams. De verkoop is, nevenactiviteit, ondergeschikt aan productie, reparatie en groothandel.



Het uitgangspunt van de Nota Ruimte 'het bieden van een goede plaats voor ieder bedrijf' doet hier zeker opgeld. Dit type bedrijf past niet op traditionele detailhandelslocaties, zoals winkelcentra. Ook op locaties als perifere meubel- of woonboulevards hoort dit type bedrijf niet thuis, mede doordat het meer functies heeft dan een showroom gericht op verkoop aan de consument.

5. TOEGEPAST OP SITUATIE IN KAMPEN

5.1 Uitgangspunten

Op basis van de Detailhandelsstructuurvisie en onze observatie ter plekke komen wij tot een aantal conclusies voor de situatie in Kampen. Alvorens over te gaan tot deze conclusies wordt een aantal hier voor gehanteerde, algemene uitgangspunten op een rij gezet. Uiteraard worden de beleidslijnen uit bijlage 3 als onderlegger meegenomen en vormen de eerder aangehaalde praktijkvoorbeelden een goede houvast.

Ruimtelijke concentratie van publieksgerichte voorzieningen

Bij concentratie c.q. clustering van aanbieders ontstaat meerwaarde voor de betreffende bedrijven. De bedrijven kunnen profiteren van elkaars nabijheid, aantrekkingskracht en gemeenschappelijke faciliteiten, wat bijdraagt aan een rendabele exploitatie. De consument heeft het voordeel van gemak, overzichtelijkheid en ruime keuzemogelijkheden. Een indirect effect is dat winkels bekend raken bij het publiek en dus bij potentiële klanten. Clustering resulteert dus in meer bezoekers en daarmee ook meer draagvlak voor verbreding en verdieping van het totale assortiment. Ook draagt concentratie bij aan het beperken van het aantal verkeersbewegingen. Nieuwe ontwikkelingen dienen daarom ook zoveel mogelijk plaats te vinden binnen de aangewezen concentratiegebieden. Ontwikkelingen daarbuiten worden alleen toegestaan indien zij een aangetoonde meerwaarde leveren voor de verzorgingsstructuur, bijvoorbeeld iets dat er nog niet is en dat niet binnen de bestaande detailhandelsconcentraties kan worden gevestigd.

Blijven inspelen op trends & veranderingen

De dynamiek in de detailhandel is zeer groot. Om in te kunnen blijven spelen op de wensen vanuit zowel de markt als de consument is het van belang om op een verantwoorde wijze open te staan voor en in te spelen op de dynamiek. Met het oog op een goede concurrentiepositie is het belangrijk dat Kampen blijvend inspeelt op de trend naar schaalvergroting in de detailhandel. Een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de grootste winkels in de verzorgingsstructuur is noodzakelijk. Het blijven inspelen op veranderingen is tevens noodzakelijk om de bedreigingen het hoofd te bieden en de goede kansen te benutten.

Verzorging lokale en regionale consument

Een zo goed mogelijke verzorging van de lokale en regionale consument is het voornaamste uitgangspunt. Dit impliceert het bieden van een in kwantitatief en kwalitatief opzicht een zo compleet, gevarieerd en attractief mogelijk pakket aan voorzieningen en een bij de aard van het aanbod passende ruimtelijke spreiding van het aanbod.

Complementariteit en onderscheidend vermogen

Het streven is te komen tot een heldere en evenwichtige voorzieningenstructuur waarbij de verschillende winkelgebieden elkaar aanvullen en ieder een eigen taak binnen de structuur vervullen. Om dat te kunnen doen, dienen zij te beschikken over eigen kenmerken en kwaliteiten. Dat schept duidelijkheid voor de consument, biedt aanknopingspunten voor strategie en investeringen van ondernemingen en biedt mogelijkheden voor elkaar versterkende effecten. Een sterke structuur van de reguliere winkelcentra, zoals de binnenstad van Kampen en de winkelcentra op wijk- en buurtniveau, is daarbij uitgangspunt.

Goed ondernemersklimaat

Een ander uitgangspunt vormt het streven naar een ondernemersklimaat waarin een rendabele exploitatie van de onderneming mogelijk is en perspectief voor de lange termijn wordt geboden. Dit houdt onder meer in het bieden van ruimte aan ondernemersinitiatieven om zo in te spelen op de dynamiek in de detailhandel. Waar mogelijk en passend binnen de structuur wordt ruimte geboden aan ondernemersinitiatieven. Het creëren van de nodige ruimtelijke randvoorwaarden valt hier ook onder. Het bevorderen van de samenwerking en het verzorgen van een goede gemeentelijke dienstverlening richting individuele bestaande en nieuwe ondernemers behoren hier ook toe.

5.2 Detailhandel

Het merendeel van onderstaande branches kan in principe in de reguliere winkelgebieden, namelijk de binnenstad van Kampen en de wijk- en buurtwinkelcentra, worden gevestigd. Echter, een aantal branches is vanwege de omvang en de aard van de artikelen en/of de winkel niet inpasbaar in de reguliere winkelgebieden. Voor deze branches wordt daarom een uitzondering gemaakt en wordt (perifere) vestiging op (bepaalde delen van) de bedrijventerreinen én mits voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden, toegelaten.

Branche	Wonen, incl. badkamers, keukens, sanitair en tegels
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> De woonbranche valt onder de klassieke PDV branches en mag zich van oudsher perifeer vestigen. Naast de reguliere winkelgebieden komt in Kampen uitsluitend de locatie Melmerpark als vestigingslocatie voor nieuwe winkels in de woonbranche in beeld. Nieuwvestiging en uitbreiding op andere (perifere) plekken (bijvoorbeeld in de zone Zendijk) wordt uitgesloten.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Het streven is gericht op sterke mate van clustering op de locatie Melmerpark. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de bouwmarkten staat voor de woonbranche maximale clustering voorop. Immers, in het koopgedrag ten aanzien van woninginrichtingartikelen is kijken en vergelijken een belangrijk element. Het gaat vaak om de aanschaf van duurdere artikelen. De consument is bereid grotere afstanden af te leggen en bezoekt vaak meerdere winkels en woonboulevards. Een zo compleet mogelijk woonaanbod is dan belangrijk. Door clustering kan op dit consumentengedrag worden ingespeeld. Voorgesteld wordt om voor de vestiging van woonwinkels op de locatie Melmerpark een minimum van 500 m² vwo te laten gelden. Met zo'n relatief beperkte maat wordt een compleet en gevarieerd woonaanbod mogelijk gemaakt. Voor veel gespecialiseerde winkels is 1.000 m² vwo een te ruime maat.
Branche	ABC (auto's, boten, caravans, motoren) Automaterialen
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> De ABC branches vallen onder het klassieke PDV beleid en mogen zich van oudsher perifeer vestigen. Voorgesteld wordt om te streven naar clustering op een aantal locaties.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Vanwege de bereikbaarheid, de zichtlocatie en het reeds consumentengericht karakter komen hiervoor met name het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg op het bedrijventerrein in Kampen enerzijds en de zone Zendijk op het bedrijventerrein in IJsselmuiden anderzijds in aanmerking⁷.
Branche	Bouwmarkten
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Bouwmarkten vallen onder het klassieke PDV beleid en mogen zich van oudsher perifeer vestigen.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> In tegenstelling tot bijvoorbeeld de branche wonen staat voor bouwmarkten een evenwichtige spreiding voorop en dus niet maximale clustering. Immers, bouwmarkten worden vooral doelgericht bezocht. Daarom wordt voorgesteld om naast de locatie Melmerpark vestiging van bouwmarkten ook mogelijk te maken in het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg én in de zone Zendijk.

⁷ Met de term 'zone Zendijk' wordt hier bedoeld op de zone waarin nu reeds detailhandel is gevestigd en wordt dus niet verwezen naar het gehele bedrijventerrein Zendijk. Het gaat hier uitsluitend om het consumentengericht gedeelte van het bedrijventerrein Zendijk, gericht naar de Zwolseweg. Meer bepaald gaat het hier om het gebied gevormd door Veldoven en directe omgeving. Hierna wordt met de term 'zone Zendijk' telkens uitsluitend dit gebied bedoeld.

Branche	Tuincentra
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Tuincentra vallen onder het klassieke PDV beleid en mogen zich van oudsher perifeer vestigen.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Gelet op het specifieke karakter en voorkomen van tuincentra, evenals het ruimtebeslag, is een vestiging op een bedrijventerrein niet altijd mogelijk. Vestiging in de kernrandzone wordt daarom niet uitgesloten. Ook clustering met een bouwmarkt en ander PDV aanbod wordt niet uitgesloten. Vandaar wordt vestiging op de locatie Melmerpark mogelijk gemaakt. Concrete initiatieven worden op basis van de locatievoorwaarden beoordeeld.
Branche	Bouwmaterialen Brand- en explosiegevaarlijke stoffen
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Bouwmaterialen en brand- en explosiegevaarlijke stoffen vallen onder het klassieke PDV beleid en mogen zich van oudsher perifeer vestigen.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Voor deze branches is clustering geen uitgangspunt en gelden ook geen omvangbeperkingen. Zij kunnen zich, al dan niet via een vrijstelling, blijven vestigen op de bedrijventerreinen.
Branche	Overig volumineus
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Een aantal branches wordt niet specifiek benoemd in het klassieke PDV beleid, maar komt in de praktijk vaak perifeer voor. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan tuinhuisjes, tuinspeelgoed, zwembaden, vijvers, haarden & kachels, automaterialen, steenhandel, etc. Voorgesteld wordt te streven naar clustering op een aantal locaties.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Vanwege de bereikbaarheid, de zichtlocatie en het consumentengericht karakter komen hiervoor met name het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg op het bedrijventerrein in Kampen enerzijds en de zone Zendijk op het bedrijventerrein in IJsselmuiden anderzijds in aanmerking.
Branche	Tenten, outdoor Fietsen⁸ Babywoonzaak Verlichtingspecialzaak
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Deze branches vallen niet onder het klassieke PDV beleid. Echter, in de praktijk worden voor deze branches steeds vaker uitzonderingen gemaakt voor grootschalig aanbod opdat zij zich toch perifeer kunnen vestigen. In Kampen komt 'slechts' één locatie voor perifere vestiging van deze branches in aanmerking, namelijk Melmerpark.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Buiten de reguliere winkelgebieden kan vestiging op de locatie Melmerpark, én alleen op de locatie Melmerpark, worden mogelijk gemaakt. Vestiging op andere (perifere) plekken wordt uitgesloten. Voorgesteld wordt om voor vestiging van de branches op de locatie Melmerpark een minimum van 1.000 m² wvo te laten gelden.

⁸ Stel dat een rijwielenreparatiezaak met verkoop van rijwielen zich op de bedrijventerreinen wil vestigen. Indien de verkoop ondergeschikt is aan de hoofdactiviteit (reparatie) gelden onderstaande conclusies voor productiegebonden detailhandel en kan de zaak zich op twee locaties vestigen, namelijk het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg en de Zendijk zone. Indien de verkoop van de rijwielen dominant is, kan de zaak zich perifeer enkel op de locatie Melmerpark vestigen.

Branche	Bruin- & witgoed, incl. multimedia Sport
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Gezien het recreatieve karakter heeft vestiging in de binnenstad (en overige reguliere winkelgebieden) van Kampen de voorkeur.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Vestiging op de locatie Melmerpark, én alleen op de locatie Melmerpark, kan worden mogelijk gemaakt. Vestiging op andere (perifere) plekken wordt uitgesloten. Voorgesteld wordt om voor vestiging van de branches op de locatie Melmerpark een minimum van 1.000 m² wvo te laten gelden.
Branche	Dagelijkse artikelen Kleding en mode Schoenen en lederwaren Speelgoed Etc.
Vestigingslocatie	<ul style="list-style-type: none"> Enkel in de reguliere winkelgebieden is vestiging mogelijk.
Toelichting	<ul style="list-style-type: none"> Vestiging op perifere plekken wordt niet mogelijk gemaakt, ook niet op de locatie Melmerpark.

Regelen nevenassortimenten

Landelijk is er een trend waarneembaar waarbij winkels naast hun kernassortiment ook allerlei andere, branchevreemde artikelen gaan verkopen. Enige branchevervaging (brancheverruiming) op perifere plekken dient niet te worden uitgesloten. Immers, een te stringente sturing van bovenaf brengt de dynamiek van de detailhandel in gevaar. Toch vraagt deze branchevervaging (brancheverruiming) om enige regeling. Voorgesteld wordt daarom om slechts een beperkt percentage nevenassortiment toe te staan, namelijk 10% van de verkoopruimte tot een maximum van 250 m² wvo.

5.3 Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit

Hierna maken wij een onderscheid in productiegebonden detailhandel enerzijds en detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel anderzijds. Beide vormen van detailhandel komen in Kampen op de bedrijventerreinen voor. Het is niet doelmatig om deze detailhandel in (zeer) beperkte vorm helemaal niet toe te staan op de bedrijventerreinen. Echter, het is wel noodzakelijk om hieraan enige beperkingen op te leggen en dus om duidelijkheid te scheppen over waar en in welke omvang deze vormen van detailhandel worden toegestaan.

5.3.1 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 ruimtelijk-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 eerder beperkte bijdrage aan een bestaand winkelcentrum, zeker op het vlak van het recreatieve winkelen⁹.

Aanduiden 'geschikte' zones

- Voorgesteld wordt om clustering van productiegebonden detailhandel na te streven. Immers, clustering levert een aantal voordelen op zowel voor de betrokken bedrijven als voor de consumenten.
- Gestreefd dient te worden naar maximale clustering op bedrijventerrein Haatland in Kampen enerzijds en op bedrijventerrein Zendijk in IJsselmuiden anderzijds. Met andere woorden, op de verschillende bedrijventerreinen wordt telkens 'slechts' een bepaalde zone aangeduid waarbinnen de vestiging van productiegebonden detailhandel wordt mogelijk gemaakt. Nieuwvestiging van productiegebonden detailhandel op de bedrijventerreinen, maar buiten de aangeduide zones, wordt uitgesloten.

Zonering bedrijventerrein Haatland

- Daar de locatie Melmerpark is aangewezen als dé PDV en GDV locatie binnen Kampen, vervalt de locatie Melmerpark als mogelijke locatie voor clustering van productiegebonden detailhandel.
- Gelet op een aantal vestigingsvoorwaarden voor productiegebonden detailhandel (bereikbaarheid, zichtlocatie, nabijheid, etc.) komt met name het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg als vestigingslocatie voor productiegebonden detailhandel in aanmerking. De redenen om te kiezen voor deze bepaalde zone zijn uiteenlopend van aard:
 - Qua consumentengericht karakter sluit de zone, met dan voornamelijk productiegebonden detailhandel, redelijk aan op het karakter van de locatie Melmerpark.
 - Van oudsher zijn in deze zone veelal kleinschalige ambachtelijke bedrijven gevestigd.
 - Door het 'direct' aansluiten op de locatie Melmerpark kan het aantal verkeersbewegingen door Kampen worden beperkt.
 - Door het uitsluitend toestaan van productiegebonden detailhandel binnen de aangeduide zone wordt vermeden dat consumenten over het hele bedrijventerrein moeten rijden en zich moeten mengen tussen het vrachtverkeer.

⁹ Omwille van de betekenis van een aantal branches voor de reguliere winkelgebieden, namelijk binnenstad en wijk- en buurtwinkelcentra, stelt BRO voor om de (perifere) vestiging van deze branches op de bedrijventerreinen sowieso uit te sluiten, ook al is de verkoop ervan slechts ondergeschikt aan de hoofdactiviteit. Te denken valt dan met name aan de branches levensmiddelen, kleding & mode, schoenen & lederwaren, speelgoed, etc. Via het bestemmingsplan kunnen zij volledig (dus ook als productiegebonden detailhandel) van perifere vestiging worden uitgesloten.

- Door het inperken van de zone voor productiegebonden detailhandel resteert voldoende ruimte voor de zwaardere bedrijvigheid en ontstaat een duidelijk onderscheid in de consumentgerichte bedrijvigheid op de kop van het bedrijventerrein enerzijds en de zwaardere bedrijvigheid in de richting van Haatlandhaven anderzijds.
- De zone gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg vormt een soort van 'buffer' tussen de woonkern enerzijds en de zwaardere bedrijvigheid, die wat meer in de richting van Haatlandhaven is gevestigd, anderzijds.

Bestemmingsplan bedrijventerrein Haatland

- Het opschuiven van de productiegebonden detailhandel in noordelijke en oostelijke richting op het bedrijventerrein, meer in de richting van Haatlandhaven, moet worden voorkomen. Immers, de ruimte hier dient in de eerste plaats te worden voorzien voor de zwaardere bedrijvigheid. Bestemmingsplanmatig kan hier de vestiging van (productiegebonden) detailhandel onmogelijk worden gemaakt.
- Voorgesteld wordt om de toegestane winkelvloeroppervlakte te beperken tot 100 m² vvo¹⁰. Uiteraard geldt dat als de detailhandel niet (meer) ondergeschikt is, bijvoorbeeld door het verdwijnen van de hoofdactiviteit, sprake is van 'echte' detailhandel. In dat geval gelden de eerder gepresenteerde conclusies voor detailhandel.

Zonering bedrijventerrein Zendijk

- Opdat enigszins kan worden ingespeeld op de dynamiek in de (productiegebonden) detailhandel wordt voorgesteld om ook op het bedrijventerrein in IJsselmuiden een zone aan te duiden waarbinnen de vestiging van productiegebonden detailhandel wordt mogelijk gemaakt.
- Gelet op het huidige (detailhandels)karakter van de Zendijk zone én de zichtbaarheid en bereikbaarheid van op de Zwolseweg, komt met name de zone Zendijk voor vestiging van productiegebonden detailhandel in aanmerking. In het gebied gevormd door Veldoven en directe omgeving is (van oudsher) detailhandel aanwezig. Door het toelaten van productiegebonden detailhandel binnen dit gebied wordt dit karakter deels behouden.

Bestemmingsplan bedrijventerrein Zendijk

- Het opschuiven van de productiegebonden detailhandel in noordelijke richting op het bedrijventerrein, in de richting van Spoorlanden, moet worden voorkomen. Immers, clustering staat voorop en versnippering dient te worden vermeden. Bestemmingsplanmatig kan de vestiging van (productiegebonden) detailhandel op Spoorlanden onmogelijk worden gemaakt.

¹⁰ Indien de gemeente Kampen voornemens is om de productiegebonden detailhandel sterk terug te dringen, kan eventueel worden gekozen voor een kleinere maat.

- Voorgesteld wordt om de toegestane winkelvloeroppervlakte te beperken tot 100 m² vvo¹¹. Uiteraard geldt dat als de detailhandel niet (meer) ondergeschikt is, bijvoorbeeld door het verdwijnen van de hoofdactiviteit, sprake is van ‘echte’ detailhandel. In dat geval gelden de eerder gepresenteerde conclusies voor detailhandel.

5.3.2 Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel

Detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel wordt niet tot de categorie van productiegebonden detailhandel gerekend. De aard van de door de groothandel gevoerde artikelen is erg wisselend en kan variëren van doelgericht (tuinmeubelen) gekochte artikelen tot meer recreatieve (speelgoed) gekochte artikelen. Om die reden kan de verkoop ervan aan particulieren bedreigend zijn voor de bestaande winkelcentra.

Detailhandel niet gewenst

Voor zover louter incidentele verkoop van de artikelen aan particulieren plaatsvindt, zonder het specifiek inrichten van een deel van het oppervlak voor detailhandel middels bijvoorbeeld een showroom, moet dat in principe kunnen. Overigens zijn deze ‘praktijken’ moeilijk te controleren en te handhaven. Echter, indien een deel van het oppervlak ‘echt’ voor detailhandel wordt ingericht, wordt dit als bedreigend (oneerlijke concurrentie) beschouwd. Met andere woorden, het inrichten van bijvoorbeeld een showroom voor consumenten en het voeren van reclame gericht op particulieren is ongewenst. Bestemmingsplanmatig kan detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit van groothandel dan ook worden uitgesloten.

5.4 Overig

Voorts bestaat in Kampen onzekerheid over de vestiging van een aantal typen bedrijvigheid op bedrijventerreinen. Voor zover deze hiervoor nog niet zijn behandeld, komen zij nu aan bod.

Sportschool

In principe hoort een sportschool niet thuis op een bedrijventerrein. De ideale plek voor zo’n voorziening is ‘centraal’ in de woonkern. Echter, vanwege de schaal zoeken sportscholen vaak naar geschikte panden op de bedrijventerreinen. Specifiek voor de situatie in Kampen wordt voorgesteld om vestiging van een sportschool in het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg mogelijk te maken. Immers, een sportschool op die plek is nabij de woonkern en eventuele kantoren gelegen en kan, evenals de overige toegestane voorzieningen aldaar, dienst doen als buffer tussen de woonkern enerzijds en de bedrijvigheid anderzijds. Vestiging op de bedrijventerreinen, maar buiten de aangeduide zone, moet worden uitgesloten.

¹¹ Indien de gemeente Kampen voornemens is om de productiegebonden detailhandel sterk terug te dringen, kan eventueel worden gekozen voor een kleinere maat.

Autorijschool

Voor de vestiging van autorijscholen geldt dezelfde redenering als voor de vestiging van sportscholen. Voorgesteld wordt om vestiging ervan mogelijk te maken in het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg. Vestiging buiten deze zone dient te worden uitgesloten.

Kantoren

Idealiter worden kantoren in de kern gevestigd. Echter, vanwege de schaal zoeken kantoren vaak naar geschikte locaties op de bedrijventerreinen. Tijdens de zoektocht naar geschikte locaties dient een aantal belangrijke vestigingvoorwaarden te worden gerespecteerd. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan een goede bereikbaarheid, zowel met de auto (aan belangrijke inval- en uitvalswegen) als met het openbaar vervoer (in de nabijheid van een station), een zichtlocatie, het delen van faciliteiten, een hoge stedenbouwkundige kwaliteit, etc. Rekening houdend met deze vestigingsvoorwaarden komt een aantal mogelijke 'kantorenlocaties' voor Kampen in beeld. Hierop wordt kort ingezoomd. Echter, om over de kantorenmarkt in het algemeen en de vestiging van kantoren op bedrijventerreinen in het bijzonder 'echt' concrete uitspraken te doen, is nader onderzoek vereist.

- Gelet op de nabijheid van het station en de ontsluiting via de Zwolseweg, vormt het bedrijventerrein in IJsselmuiden een goede locatie voor de vestiging van kantoren.
- Voorgesteld wordt om de vestiging van (kleinschalige) kantoren ook binnen het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg mogelijk te maken.
- Gelet op de uitstekende bereikbaarheid met de auto en de presentatie richting de Rijksweg N50, vormt de zone Rijksweg 50 een goede locatie voor de vestiging van (grootschalige) kantoren. Door de invulling van deze zone met kantoren wordt aan het bedrijventerrein wat meer cachet en een wat meer hoogwaardige uitstraling gegeven. Voorgesteld wordt om hier bestemmingsplanmatig enkel kantoren van meer dan 5.000 m² toe te laten.

Internethandel

Voorgesteld wordt om de vestiging van bedrijven in internethandel mogelijk te maken in het gebied gevormd door de Nijverheidsstraat, de Kievitstraat, de Industrieweg, de Dieselstraat en de Constructieweg enerzijds en in de Zendijk zone anderzijds. Bestemmingsplanmatig kan de bestemming 'bedrijf' 'met een baliefunctie ten behoeve van verkoop' worden opgenomen. Aangeraden wordt om in het bestemmingsplan 'slechts' een beperkt aantal m² voor deze baliefunctie te voorzien. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld maximaal 50 m².

BIJLAGEN

BIJLAGE 1A: VOORBEELD ASSORTIMENTSLIJST PDV

WITTE LIJST (PDV)

ABC

1. Auto's
2. Boten
3. Caravans
4. Brand- en explosie gevaarlijke stoffen
5. Grote bouwmaterialen

Doe-het-zelf & tuincentra & keukens & sanitair

6. Kamerplanten
7. Snijbloemen
8. Droogbloemen
9. Potten t.b.v. tuin en kamerplanten
10. Gewasbescherming/verdelgingsmiddelen
11. Meststoffen
12. Grondproducten
13. Bollen/knollen/zaden
14. Tuingereedschappen
15. Barbecues en accessoires
16. Tuinverlichting (geen binnen verlichting)
17. Tuinmeubelen en kussens
18. Bestratingsmaterialen
19. Tuinhout
20. Blokhutten/kassen
21. Vijvermaterialen
22. Bomen/heesters/coniferen
23. Vaste planten, w.o. seizoengroen als geraniums, e.d.
24. Badkamer- en toiletartikelen
25. IJzer- metaalwaren
26. Hang- en sluitwerk
27. Schakel- en installatiematerialen
28. Plaatmaterialen
29. Hout/houtwaren
30. Keukens/kasten
31. (Sier-)stenen
32. Open haarden
33. Wand- en vloertegels en sanitair
34. Verf(-waren)/lijmen/kitten

35. Vensterglas
36. Deuren en ramen
37. Isolatiematerialen
38. Sanitair aansluitmaterialen
39. Radiatoren en convectoren (en onderdelen)
40. Gereedschappen
41. Bouwmaterialen en grondstoffen
42. Elektrische artikelen
43. Klimmaterialen
44. Zonneschermen
45. Buizen (elektr., pvc, koper)
46. Baden- en badkuipen
47. Fornuizen
48. Geisers
40. Kachels
50. Wastafels
51. Tenten/kampeeraankleding en accessoires in combinatie met caravans
52. Accessoires van boten in combinatie met boten
53. Buitenboordmotoren
54. Autoaccessoires en auto-onderdelen
55. Autobanden
56. Invalidewagens
57. Aanhangwagens

Woninginrichting

58. Tapijten/perzen/karpetten/tapijttegels
59. Vloerbedekking/matten
60. Linoleum/vinyl
61. Parket/laminaat
62. (Rol-)gordijnen/vitrage/zonwering/jaloezieën/lamellen
63. Woningtextielstoffen
64. Wandbekleding
65. Matrassen en bedbodems
66. Meubelen/slaapkamerameubelen
67. Kantoormeubelen

GRIJZE LIJST (enkel als nevenactiviteit toegestaan op PDV locaties)

1. Dekens/dekbedden/lakens/slopen/kussens
2. Kerst- en Paasartikelen, in de vorm van een tijdelijke show voor een periode van maximaal vijf aaneengesloten weken
3. Binnenverlichting
4. Horeca, met dien verstande dat het gaat om een beperkte horecafunctie: koffie met gebak, frisdranken, ijs, etc., in elk geval geen restaurantfunctie

5. Huishoudelijke artikelen, waaronder kaarsen en schilderij- en posterlijsten
6. Rijwielen, rijwielonderdelen en -accessoires
7. Woonaccessoires

ZWARTE LIJST (NIET PDV)

1. Menselijke voedings- en genotmiddelen
2. Kleding en textiel t.b.v. kleding, w.o. breiwool, handwerken, furnituren
3. Schoeisel
4. Sport (uitgezonderd tenten/kampeeraankleding)
5. Speelgoed
6. Wit- en bruingoed, w.o. elektrische huishoudelijke artikelen, plafondventilatoren, zonnehemels, computers
7. Snuisterijen en luxe artikelen
8. Persoonlijke verzorging, w.o. huid- en haarverzorging, parfums, cosmetica, medicijnen
9. Fotografie, optiek, juwelier
10. Geluids- en beelddragers (verkoop en verhuur)
11. Boekhandel/kantoorbenodigdheden
12. Lederwaren, reisartikelen
13. Muziekinstrumenten
14. Naai- en breimachines
15. Dierenvoeders en -benodigdheden

BIJLAGE 1B: VOORBEELD ASSORTIMENTSLIJSTEN VOOR GDV

WITTE LIJST (GDV)

ABC

1. Auto's
2. Boten
3. Caravans
4. Brand- en explosie gevaarlijke stoffen
5. Grote bouwmaterialen

Doe-het-zelf & tuincentra & keukens & sanitair

6. Kamerplanten
7. Snijbloemen
8. Droogbloemen
9. Potten t.b.v. tuin en kamerplanten
10. Gewasbescherming/verdelgingsmiddelen
11. Meststoffen
12. Grondproducten
13. Bollen/knollen/zaden
14. Tuingereedschappen
15. Barbecues en accessoires
16. Tuinverlichting (geen binnen verlichting)
17. Tuinmeubelen en kussens
18. Bestratingsmaterialen
19. Tuinhout
20. Blokhutten/kassen
21. Vijvermaterialen
22. Bomen/heesters/coniferen
23. Vaste planten, w.o. seizoengroen als geraniums, e.d.
24. Badkamer- en toiletartikelen
25. IJzer- metaalwaren
26. Hang- en sluitwerk
27. Schakel- en installatiematerialen
28. Plaatmaterialen
29. Hout/houtwaren
30. Keukens/kasten
31. (Sier-)stenen
32. Open haarden
33. Wand- en vloertegels en sanitair
34. Verf(-waren)/lijmen/kitten
35. Vensterglas
36. Deuren en ramen
37. Isolatiematerialen

38. Sanitair aansluitmaterialen
39. Radiatoren en convectoren (en onderdelen)
40. Gereedschappen
41. Bouwmaterialen en grondstoffen
42. Elektrische artikelen
43. Klimmaterialen
44. Zonneschermen
45. Buizen (elektr., pvc, koper)
46. Baden- en badkuipen
47. Fornuizen
48. Geisers
49. Kachels
50. Wastafels
51. Tenten/kampeerartikelen en accessoires in combinatie met caravans
52. Accessoires van boten in combinatie met boten
53. Buitenboordmotoren
54. Autoaccessoires en auto-onderdelen
55. Autobanden
56. Invalidewagens
57. Aanhangwagens
58. Kleding en textiel t.b.v. kleding, w.o. breiwool, handwerken, fournituren
59. Schoeisel
60. Sport (uitgezonderd tenten/kampeerartikelen)
61. Speelgoed
62. Wit- en bruingoed, w.o. elektrische huishoudelijke artikelen, plafondventilatoren, zonnehemels, computers
63. Snuisterijen en luxe artikelen
64. Persoonlijke verzorging, w.o. huid- en haarverzorging, parfums, cosmetica, medicijnen
65. Fotografie, optiek, juwelier
66. Geluids- en beeld dragers (verkoop en verhuur)
67. Boekhandel/kantoorbenodigdheden
68. Lederwaren, reisartikelen
69. Muziekinstrumenten
70. Naai- en breimachines
71. Dierenvoeders en -benodigdheden

Woninginrichting

72. Tapijten/perzen/karpetten/tapijttegels
73. Vloerbedekking/matten
74. Linoleum/vinyl
75. Parket/laminaat
76. (Rol-)gordijnen/vitrage/zonwering/jaloezieën/lamellen
77. Woningtextielstoffen
78. Wandbekleding
79. Matrassen en bedbodems

80. Meubelen/slaapkamerameubelementen

81. Kantoormeubelen

GRIJZE LIJST (enkel als nevenactiviteit toegestaan op GDV locaties)

1. Dekens/dekbedden/lakens/slopen/kussens
2. Kerst- en Paasartikelen, in de vorm van een tijdelijke show voor een periode van maximaal vijf aaneengesloten weken
3. Binnenverlichting
4. Horeca, met dien verstande dat het gaat om een beperkte horecafunctie: koffie met gebak, frisdranken, ijs, etc., in elk geval geen restaurantfunctie
5. Huishoudelijke artikelen, waaronder kaarsen en schilderij- en posterlijsten
6. Rijwielen, rijwielonderdelen en -accessoires
7. Woonaccessoires

ZWARTE LIJST (NIET GDV)

1. Menselijke voedings- en genotmiddelen

BIJLAGE 2: ARTIKEL 1 - DETAILHANDEL (VOORBEELD)

1.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Detailhandel aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a perifere en grootschalige detailhandel, met uitzondering van een supermarkt en met dien verstande dat:
- ter plaatse van de op de plankaart opgenomen aanduiding is maximaal XX% van de gronden binnen het bouwvlak toegestaan voor perifere detailhandel;
 - ter plaatse van de op de plankaart opgenomen aanduiding is maximaal XX% van de gronden binnen het bouwvlak toegestaan voor grootschalige detailhandel;
 - uitsluitend de branches en assortimenten zoals genoemd in de assortimentslijsten in bijlage PM zijn toegestaan;

met de daarbij behorende:

(...);

1.2 Bouwregels

1.2.1 Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

(...);

1.3 Nadere eisen

1.3.2 Burgemeester en wethouders kunnen nadere eisen stellen aan de branches en assortimenten zoals genoemd in de assortimentslijst (grootschalige detailhandel) ter voorkoming van een onevenredige verstoring van de evenwichtige opbouw van de detailhandel binnen de gemeente (*naam gemeente*):

- kleding en textiel t.b.v. kleding, w.o. breiwol, handwerken, furnituren;
- schoeisel;
- sport (uitgezonderd kampeerartikelen);
- speelgoed;
- wit- en bruingoed, w.o. elektrische huishoudelijke artikelen, plafondventilatoren, zonnehemels, computers;
- snuisterijen en luxe-artikelen;
- persoonlijke verzorging, w.o. huid- en haarverzorging, parfums, cosmetica, medicijnen;
- fotografie, optiek, juwelier;
- geluids- en beelddragers (verkoop en verhuur);
- boekhandel/kantoorbenodigdheden;
- lederwaren, reisartikelen;
- muziekinstrumenten;
- naai- en breimachines;
- diervoeders en /benodigdheden;

1.4 Specifieke gebruiksregels

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt in elk geval gerekend het gebruik voor:

- a een supermarkt;
- b verkooppunten voor motorbrandstoffen;
- c seksinrichtingen.

1.5 Ontheffing van de gebruiksregels

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd ontheffing te verlenen van de als bijlage opgenomen assortimentslijst voor:

- het opnemen van artikelen die niet zijn genoemd in de witte of grijze lijst, maar die wat aard en omvang betreft passen binnen de witte of grijze lijst;
- het opnemen van artikelen die zijn opgenomen in de grijze of zwarte lijst in respectievelijk de witte of grijze lijst;
- met dien verstande dat:
 - a dit niet mag leiden tot een duurzame ontwrichting van de distributieplanningologische structuur van de gemeente (*naam gemeente*) in het algemeen en het plangebied in het bijzonder;
 - b het geen dagelijkse artikelen betreft;
 - c door de aanvrager een assortimentsoverzicht wordt verstrekt;
 - d de artikelen gerelateerd zijn aan en ondersteunend zijn voor het hoofdassortiment;
 - e er advies ingewonnen dient te worden van de brancheadviescommissie;
 - f er geen strijd mag ontstaan met het rijks- en provinciale beleid.

BIJLAGE 3: BELEIDSKADERS

Beleid in beweging, een terugblik

Het Rijksbeleid van de voorbije jaren (sinds 1992) had twee belangrijke doelstellingen, namelijk het handhaven en bevorderen van detailhandel op bestaande winkelconcentratiegebieden én het bevorderen van de dynamiek in de detailhandel. Kortom, detailhandel op locaties die niet aansluitend op c.q. binnen bestaande winkelconcentratiegebieden waren gelegen, was niet toegestaan. Echter, voor een aantal branches was een uitzondering gemaakt, namelijk voor branches die vanwege aard en omvang van de gevoerde artikelen een groot oppervlak nodig hadden. Zo was vestiging buiten de reguliere winkelconcentratiegebieden (PDV) wel mogelijk voor detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen, auto's, boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair en woninginrichting. Daarnaast hadden 13 stedelijke knooppunten de mogelijkheid om een locatie voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) te ontwikkelen. Daarbij was niet de aard van het artikel, maar de omvang van de winkel (minstens 1.500 m² wvo) bepalend.

Streekplan Overijssel 2000+

Het streekplan van de provincie Overijssel meldt dat de dynamiek in de detailhandel de laatste jaren sterk is toegenomen. Schaalvergroting, verdergaande segmentatie en concentratie hebben ertoe geleid dat bepaalde delen van het aanbod worden verplaatst vanuit de traditionele winkelclusters naar locaties buiten die winkelcentra. Bij een evenwichtige spreiding van de detailhandelsvoorzieningen over de provincie Overijssel moet rekening worden gehouden met deze dynamiek in de detailhandel in de komende jaren. De veranderende markt mag niet leiden tot een aantasting van het voorzieningenniveau. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor hun eigen leefbaarheid en vitaliteit en formuleren hiertoe onder meer randvoorwaarden ten aanzien van de ruimtelijke vestiging van detailhandel in hun bestemmingsplannen. Als basis van het detailhandelsbeleid dienen steden een detailhandelsstructuurvisie op te stellen. De provincie heeft als kerntaak de regionale afstemming van het detailhandelsbeleid. Dit speelt onder andere een rol bij grote initiatieven van bovengemeentelijk belang. Het op beperkte schaal toestaan van (ondergeschikte) detailhandel valt hier niet onder. In het Streekplan Overijssel 2000+ en de Handreiking & Beoordeling Ruimtelijke Plannen wordt het provinciaal beleid verder beschreven.

- De ontwikkeling van de detailhandelsstructuur in kernen als Kampen en IJsselmuiden moet passen binnen het verstedelijkingsprofiel.
- Bij nieuwbouw en uitbreiding wordt concentratie in of bij (bestaande) winkelgebieden voorgestaan.

- Vestiging buiten winkelgebieden is mogelijk als dit binnen of aan de rand van het stads- of dorpsgebied plaatsvindt en sprake is van specifieke omstandigheden, zoals ruimte voor specifieke branches, bijzondere winkelformules en/of gebrek aan ruimte in of grenzend aan de bestaande winkelgebieden.
- Grootschalige detailhandelsvestigingen zijn gezien het (boven)regionale karakter alleen toegestaan in Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle.
- Over initiatieven met bovenlokale effecten dient regionale afstemming plaats te vinden.

Detailhandelsvisie Overijssel 2007

In de Detailhandelsvisie Overijssel 2007, vastgesteld op 4 december 2007, wordt het wensbeeld van de provincie geschetst. Gestreefd wordt naar een volwaardig en compleet verzorgingsniveau op lokaal niveau, zowel op wijkniveau als (voor zover haalbaar) op buurt- en dorpsniveau. Behoud en versterking van de positie van binnensteden en bovenlokaal verzorgende centra heeft prioriteit. De provincie stelt dat ontwikkelingen die de positie van deze centra kunnen ondermijnen, dienen te worden tegengegaan. Perifere en grootschalige detailhandel dient bij voorkeur aan te sluiten op bestaande detailhandelsconcentraties. Voor de traditionele PDV branches is ook clustering in de periferie mogelijk. Megasupermarkten dienen bij voorkeur in centrumgebieden en stadsdeelcentra gerealiseerd te worden.

Detailhandelsstructuurvisie Kampen

In de Detailhandelsstructuurvisie Kampen, die op 11 juni 2007 door de Gemeenteraad is vastgesteld, is een aantal beleidslijnen van kracht. De in het kader van voorliggende notitie inzake detailhandel op bedrijventerreinen relevante beleidslijnen worden hierna op een rij gezet.

Algemeen

- Er wordt ruimte geboden aan vernieuwende ontwikkelingen in de detailhandel. Op de locatie RW50 kan clustering en versterking van de detailhandel plaatsvinden in met name de perifere branches. Hierbij wordt wel nadrukkelijk in het oog gehouden dat deze ontwikkeling geen geweld mag doen aan de binnenstad door aantasting van de (beoogde) positie van het hoofdwinkelgebied. Dit gebeurt door samenwerking en afspraken tussen gemeente, initiatiefnemer Melmerpark en de ondernemersvereniging van de binnenstad.
- Multifunctionele concepten, waarbinnen detailhandel naast bijvoorbeeld dienstverlening, horeca of leisure een component is, en die een versterking vormen van de detailhandelsstructuur worden vanuit het oogpunt van vernieuwing ruimte geboden. De locatie RW50 is daarvoor vanuit onder meer bereikbaarheidsoogpunt de aangewezen locatie.

- Het concept op de locatie RW50 moet de (gewenste) identiteit van de regio in het algemeen en de gemeente Kampen in het bijzonder aanvullen en versterken. Voor de detailhandel geldt daarbij dat deze dient te passen binnen het overkoepelend thema van de locatie en iets moet toevoegen aan het aanbod in de regio.
- De keuze voor een ontwikkeling op de locatie RW50 impliceert dat niet zal worden ingezet op een verdere versterking van de perifere detailhandel op de perifere zone Zendijk. De potenties van deze locatie zijn daarvoor te beperkt. De toekomstmogelijkheden van de perifere zone op Zendijk dienen, in samenspraak met de hier gevestigde ondernemers, te worden onderzocht.
- Waar mogelijk is het streven ten aanzien van bestaande perifeer gelegen detailhandel, zoals detailhandel op bedrijventerreinen, gericht op verplaatsing naar de daartoe aangewezen winkelconcentraties. Voor perifere detailhandel is dat de locatie RW50 (in het bestemmingsplan Bedrijvenpark RW50 is langs de Flevoweg via een vrijstellingsbevoegdheid de vestiging van perifere detailhandel mogelijk gemaakt).

Positie & profiel locatie RW50

- Het concept op de locatie RW50 wordt opgebouwd rond drie thema's: woont-hemacentrum, multimedia en mobiliteit.
- Thematische concentratie van detailhandel en andere voorzieningen waarin op onderdelen wordt gestreefd naar een regionale tot bovenregionale verzorgingspositie. Complementair aan de binnenstad.
- Bovenstaande betekent dat met name ruimte wordt geboden aan die branches en functies die niet in de binnenstad thuishoren (gezien het doelgerichte karakter), of hier geen plek kunnen vinden (gezien de schaal van de winkels).
- Het zwaartepunt ligt op doelgerichte aankopen, op concentratie van (traditionele) perifere branches, te weten wonen, doe-het-zelf en tuincentra. Aan nieuwe ontwikkelingen in retail, met name op vlak van multimedia, wordt ruimte geboden.
- Binnen het concept zit ook een nadrukkelijk niet-retail component. De detailhandel is verweven met leisure en vermaakelementen.
- Uitgangspunt voor het invullen van het profiel is het benutten van de kansen die er in de markt liggen om de positie van Kampen te versterken.
- Daarnaast geldt dat door middel van verplaatsing en concentratie het functioneren van het huidige aanbod versterkt moet worden. Verplaatsen van bestaand aanbod heeft daarbij altijd de voorkeur boven het toevoegen van nieuw aanbod. In dit opzicht dient vooral te worden gekeken naar nu in de perifere zone op Zendijk en op de diverse bedrijventerreinen gesitueerd perifeer aanbod.

Verspreid gelegen aanbod

Op diverse locaties buiten de structuur, vooral op de verschillende bedrijventerreinen, is detailhandelsaanbod gevestigd. Uitgangspunt hiervoor is concentratie van dit aanbod binnen de daartoe aangewezen locaties. Nieuw aanbod op dergelijke locaties moet worden voorkomen. Tegen ongewenste situaties dient opgetreden te worden.

BIJLAGE 4: RAADSBESLUIT VASTSTELLING

De gemeenteraad van Kampen;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 februari 2009;

Gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

Besluit:

onder overneming van de ter zake in het vorenbedoeld voorstel gegeven motivering:

1. De notitie van BRO als beleidskader vast te stellen voor detailhandel op bedrijventerreinen met inachtneming van de volgende aanvullingen:
 - de concentratiegebieden Haatland en Zendijk te begrenzen zoals aangegeven op kaart A;
 - het gedeelte van het bedrijventerrein RW50, zoals eveneens aangegeven op kaart A, aan te wijzen voor vestiging van autogaragebedrijven;
 - de vestiging van zelfstandige kantoren binnen de concentratiegebieden mogelijk te maken tot maximaal 50 m² brutovloeroppervlak;
2. De kaderstellende nota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid, vastgesteld door de raad op 7 juli 2005, in te trekken

Aldus besloten in de openbare vergadering van 26 maart 2009

de griffier,

de voorzitter,

drs. H.A. van der Meulen

mr. ing. J. Oosterhof

BIJLAGE 5: RAADSVORSTEL



Aan de gemeenteraad	
Raadsvergadering van	: 26 maart 2009
Agendanummer	:
Onderwerp	: Vaststelling kadernotitie 'detailhandel op bedrijventerreinen'
Portefeuillehouder	: de heer E. Boerman
Voorstel	: De notitie van BRO als beleidskader vast te stellen voor detailhandel op bedrijventerreinen met inachtneming van de volgende aanvullingen: <ul style="list-style-type: none">• de concentratiegebieden Haatland en Zendijk te begrenzen zoals aangegeven op kaart A;• het gedeelte van het bedrijventerrein RW50, zoals eveneens aangegeven op kaart A, aan te wijzen voor vestiging van autogaragebedrijven;• de vestiging van zelfstandige kantoren binnen de concentratiegebieden mogelijk te maken tot maximaal 50 m² brutovloeroppervlak; De kaderstellende nota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid, vastgesteld door de raad op 7 juli 2005, in te trekken.

Inleiding

Op de diverse bedrijventerreinen in de gemeente Kampen komt detailhandel voor. Dit gebeurt in allerlei varianten. Het kan gaan om verkoop van ter plaatse geproduceerde producten als ondergeschikte nevenactiviteit ten opzichte van de hoofdactiviteit (groothandel), maar ook om rechtstreekse verkoop aan de particulier van producten als hoofdactiviteit. Volumineuze detailhandel komt ook in diverse vormen voor. In een aantal gevallen is er sprake van strijdig gebruik. Dit leidt tot handhaving(sverzoeken).

Voor een deel van de bedrijventerreinen is er sprake van verouderde bestemmingsplannen. Hierdoor kan er niet adequaat gehandhaafd worden, maar ook kan niet ingespeeld worden op de vraag die er is vanuit de markt. De verschillende bestemmingsplannen kennen verschillende regelgeving voor wat betreft detailhandel. Er is sprake van een lappendeken aan regelgeving.

De gemeente heeft een begin gemaakt met revitalisering van bestaande bedrijventerreinen. Hierin komt nadrukkelijk de vraag aan de orde op welke wijze de (on)mogelijkheid van het toestaan van detailhandel geregeld kan/ moet worden.

De gemeente geeft grond uit op het bedrijventerrein RW50. In het bestemmingsplan 'Bedrijvenpark RW50' is een vrijstellingsmogelijkheid opgenomen voor volumineuze detailhandel voor een deel van het plangebied (de zogenaamde kop van het bedrijventerrein Melmerpark) maar voor een groot gedeelte ook niet. De gemeente krijgt van potentieel geïnteresseerden de vraag of (volumineuze) detailhandel ook op dit gedeelte is toegestaan.

Op 7 juli 2005 heeft de gemeenteraad de 'Kaderstellende nota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid' vastgesteld. In deze nota is het volgende bepaald:

De bedrijventerreinen Haatland/ Spoorlanden/ Rijksweg 50

De mogelijkheid om (perifere) detailhandel op de bedrijventerreinen te vestigen zoveel mogelijk tegengaan, zodanig dat er geen toename plaatsvindt. Op deze bedrijventerreinen is nu sprake van verspreide (perifere) detailhandel. Dit zal in de toekomst niet meer moeten worden. Wat betreft de reguliere detailhandel hebben de binnenstad en de buurtwinkelcentra de voorkeur. Als het gaat om perifere detailhandel zijn er voldoende mogelijkheden op de kop van het bedrijvenpark en Zendijk.

De detailhandelsstructuurvisie, vastgesteld in 2007 door de gemeenteraad, signaleert het probleem van verspreiding van het perifere aanbod, waardoor deze sector matig functioneert en op meerdere locaties een rommelig beeld geeft.

De hierboven gesignaleerde knelpunten leiden tot de volgende probleemstelling:

Door de veranderende markt, deels verouderde bestemmingsplannen en bestuurlijke wensen is de huidige regelgeving onvoldoende. Hierdoor is er sprake van onduidelijkheden, handhavingzaken die moeizaam verlopen en dreiging van verdwijnen van bedrijvigheid naar elders.

Aan het adviesbureau BRO te Boxtel is gevraagd om een notitie op te stellen waarin een handreiking wordt gedaan om het probleem op te lossen. Deze opdracht is verstrekt aan BRO omdat dit bureau ook de detailhandelsstructuurvisie heeft opgesteld en vrij goed op de hoogte is van de plaatselijke situatie. Aan BRO is gevraagd om in de notitie in ieder geval de volgende aspecten te belichten:

- Wat is nu precies perifere detailhandel?
- Wat is precies detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit?
- Hoe ziet een moderne (bestemmingsplan)regeling er uit waarmee detailhandel op bedrijfsterreinen geregeld kan worden en werkt dat ook in de praktijk/ is het handhaafbaar?
- Is het gewenst een algemene regeling op te nemen voor alle bedrijventerreinen of zijn er goede argumenten hierin te differentiëren?

Overwegingen

Het adviesbureau BRO heeft in oktober 2008 een adviesrapport uitgebracht. De aanbevelingen in dit rapport zijn door ons college overgenomen waaraan toege-

voegd is dat, gelet op de vraag vanuit de markt, en de onmogelijkheid om dit elders te realiseren de wens aanwezig was om een strook op Bedrijvenpark RW50 met zichtlocatie aan te wijzen voor autoboulevard.

Vervolgens is het adviesrapport opiniërend besproken in de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) van 24 november 2008 en is het rapport toegestuurd aan diverse ondernemersorganisaties/ winkeliersorganisaties.

Bespreking in raadscommissie RO op 24 november 2008

Uit de opiniërende bespreking kwam naar voren dat de commissie zich in meerderheid kon vinden in het besluit van uw college. Er waren vragen en opmerkingen van verschillende aard die in drie hoofdthema's kunnen worden samengevat:

- Hoe wordt straks omgegaan met de handhaving en respectering van legale bedrijven/ detailhandel die niet binnen de kaders van dit beleid vallen?
- Moeten zelfstandige kantoren wel/ niet worden toegestaan?
- Wenselijkheid/ noodzakelijkheid van autoboulevard?

Hieronder zal worden ingegaan op deze drie thema's:

Ad. 1

In de notitie van BRO wordt niet vooruitgelopen op het aspect handhaving. Nadrukkelijk is één van de doelen van de notitie dat er een kader wordt gecreëerd op basis waarvan doelmatig kan worden gehandhaafd. Een onderdeel van de besluitvorming is dan ook een plan van aanpak op te stellen ten behoeve van de handhaving, nadat er besluitvorming over de kadernotitie heeft plaatsgevonden.

Handhaving is pas aan de orde als er sprake is van een strijdige situatie ten opzichte van het huidige bestemmingsplan en er geen bereidheid is om dit strijdige gebruik te legaliseren. Is er dus sprake van een strijdige situatie maar past dit strijdige gebruik wel binnen de kadernotitie dan zal er in principe sprake zijn van een te legaliseren situatie. Ook is evident dat wanneer er geen sprake is van een strijdige situatie er ook niet gehandhaafd kan worden. Is er sprake van een legale situatie (gebruik in overeenstemming met de voorschriften van het huidige bestemmingsplan dan wel een verleende vrijstelling/ ontheffing) maar niet in overeenstemming met de kadernotitie dan zal de gemeente de situatie (moeten) respecteren. Wenst de gemeente toch in een dergelijke situatie het gebruik te beëindigen dan zal er altijd sprake dienen te zijn van een schadeloosstelling van de ondernemer. In het plan van aanpak voor de handhaving zullen de verschillende mogelijkheden aan de orde komen.

Eén van de belangrijkste doelen van het beleid omtrent detailhandel op bedrijventerreinen is te voorkomen dat er nieuwe illegale situaties ontstaan. Door pro-actief te handhaven bij nieuwe illegale situaties gaat er een duidelijk signaal uit naar ondernemers. Er kan dan worden bereikt dat er geen nieuwe illegale situaties bijkomen en er kan worden gewerkt aan de handhaving van de bestaande illegale situaties. Op welke wijze de handhaving van bestaande illegale situaties moet worden opgepakt is nadrukkelijk onderdeel van het plan van aanpak en nu niet aan de orde.

Het uiteindelijke doel is om op de (middel)lange termijn te komen tot een situatie die in overeenstemming is met de kadernotitie.

Ad. 2

De vestiging van (kleinschalige) kantoren op het bedrijventerrein zou volgens ons college niet toegestaan moeten worden omdat dit een bedreiging kan vormen voor de verwezenlijking van de echte kantoorlocaties. Daarnaast kan de vestiging van kantoren op gespannen voet komen te staan met de bedrijvigheid die regulier gevestigd is op bedrijventerreinen. In de notitie van BRO wordt voorgesteld voor kleinschalige kantoren het concentratiegebied op Haatland aan te wijzen als gebied om zich te vestigen.

In de commissie RO werd door enkele raadsleden er aandacht voor gevraagd dat kleinschalige kantoren zich zouden moeten kunnen vestigen op bedrijventerreinen. Met name de op meerdere plaatsen op de verschillende bedrijventerreinen verzeen bedrijfsverzamelgebouwen zouden een plaats moeten kunnen zijn voor (beginnende) ondernemers, zoals accountants, makelaardij e.d.

Uit een inventarisatieronde blijkt dat de vestiging van zelfstandige kantoren op de bedrijventerreinen in zeer beperkte mate voorkomt. Het gaat om enkele gevallen, waarbij het dan inderdaad gaat om (kleinschalige) kantoren binnen de bedrijfsverzamelgebouwen. De ruimtelijke uitstraling van dergelijke kantoren is zeer beperkt en de intensiteit van het gebruik verschilt niet ten opzichte van de andere bedrijven die zich vestigen in bedrijfsverzamelgebouwen. Het aantal personen dat werkzaam is in dit soort kleinschalige kantoren blijft beperkt tot 2 á 3 personen en het bezoek van elders is ook zeer beperkt. Vanuit een goede ruimtelijke ordening zijn er geen redenen waarom dit onmogelijk zou moeten worden gemaakt. Het dient echter wel beperkt te blijven tot kleinschalige kantoren. Zodra het gaat om grotere kantoorgebouwen, waar meerdere personen werkzaam zijn en waar ook meer bezoek van buiten komt, dan zijn de reguliere kantoorlocaties de aangewezen locaties voor vestiging. Om te voorkomen dat de zelfstandige kantoren een te grote omvang krijgen wordt voorgesteld in de bestemmingsplannen op te nemen dat binnen de concentratiegebieden zelfstandige kantoren zijn toegestaan tot een maximum van 50 m² bvo.

Ten behoeve van de wens om creatieve bedrijvigheid mogelijk te maken binnen de revitalisering van Haatland zal in het te actualiseren bestemmingsplan een specifieke regeling worden opgenomen.

Ad. 3

Vanuit de commissie is aangegeven dat een autoboulevard alleen wenselijk is als blijkt dat er behoefte is. Verder werd opgemerkt dat het vreemd is dat de gemeente op een gebied naast het Melmerpark hetzelfde gaat doen. Gevraagd werd of het besproken is met de Polderpoort en of er een shadeclaim kan komen.

Namens ons college heeft de wethouder in de commissie aangegeven dat de behoefte er is vanuit de markt. De gemeente is al enkele keren door autodealers benaderd om zich te vestigen op de locatie RW50. Inmiddels is er een procedure opgestart om de eerste autodealer te vestigen. Over de relatie met Melmerpark wordt verwezen naar hieronder. Polderpoort BV heeft zelf een reactie ingediend.

Reacties van ondernemersorganisaties/ winkeliersorganisaties

Er is een viertal reacties binnengekomen:

- De heer drs. J.J. de Ruiter namens de wijkvereniging Binnenstad;
- KvK Oost Nederland en de Ondernemersvereniging Kampen (OVK);
- Polderpoort BV;
- Industriële Club Kampen.

Ad. 1

De nota van BRO is op 1 december toegelicht en besproken in de Begeleidingscommissie Binnenstad. Naar aanleiding van deze bespreking heeft de heer De Ruiter, lid van de Begeleidingscommissie, schriftelijk gereageerd.

De heer De Ruiter heeft de nota gelezen vanuit de invalshoek van de bewoners van de binnenstad. Hij vraagt er aandacht voor dat de bevoorrading van de detailhandel met (zware) vrachtwagens in de binnenstad een negatieve uitwerking heeft op woon- en verblijfsmilieu in de binnenstad, zorgt voor visuele vervuiling en een negatieve factor is voor het toerisme. Gepleit wordt voor een bevoorrading van de binnenstad via een perifeer gelegen distributiecentrum.

Reactie

De zorg die de heer De Ruiter uitspreekt valt buiten het kader van de nota. De nota is er voor bedoeld om een duidelijk kader te scheppen voor detailhandel op bedrijventerreinen waarbij ook de belangen van de ondernemers in de binnenstad zijn meegewogen om zodoende er voor zorg te dragen dat de sterke structuur van de binnenstad en de wijkwinkelcentra behouden blijft en zo mogelijk versterkt. Dat de detailhandel in de binnenstad soms moeilijk verenigbaar is met het historische karakter van de binnenstad moge zo zijn maar dient niet in het kader van de behandeling van deze notitie aan de orde te komen.

Ad. 2

De OVK en KvK brengen samengevat de volgende punten naar voren:

- a. goede zaak om een nota te laten opstellen, eerste stap om een einde te maken aan het gedoogbeleid;
- b. in de nota moet als uitgangspunt worden opgenomen dat de binnenstad het economisch hart is voor detailhandel, winkels, shoppen en recreëren;
- c. schaalvergroting in de detailhandel kan ook opgevangen worden in de binnenstad;
- d. gepleit wordt voor een strakke handhaving. Als er afgeweken wordt van het beleid pas dan het beleid aan en ga niet op de oude weg verder van een gedoogbeleid;

- e. hoe gaat de gemeente om met productiegebonden detailhandel buiten de aangeduide zones bij bestaande vestigingen;
- f. hoe gaat de gemeente om met de handhaving van het nevenassortiment met een maximum van 250 m².

Reactie

Ad a.

Hier wordt kennis van genomen;

Ad b.

In par. 5.1 wordt al genoemd dat een sterke structuur van de reguliere winkelcentra, zoals de binnenstad van Kampen en de winkelcentra op wijk- en buurniveau uitgangspunt is. Daarnaast is dit ook duidelijk aangegeven in de Detailhandelsstructuurvisie van 2007. De onderhavige notitie is een uitwerking van deze visie;

Ad. c.

Het is nadrukkelijk niet zo dat met de nota wordt beoogd grootschalige winkels de binnenstad uit te 'jagen'. Grootschalige winkels mogen zich uiteraard vestigen in de binnenstad, maar gelet op het historische karakter van de binnenstad, is dit moeilijk realiseerbaar. Mede daarom is het noodzakelijk dat op Melmerpark een vestigingsmogelijkheid wordt geboden;

Ad d.

Dit wordt door de gemeente onderschreven;

Ad. e.

Dit zal in het plan van aanpak voor de handhaving aandacht krijgen;

Ad. f.

Ook dit zal in het plan van aanpak aandacht krijgen. Daarnaast is het zo dat in de te actualiseren bestemmingsplannen een exacte uitwerking van de notitie van BRO moet gaan plaatsvinden.

Ad. 3

Polderpoort maakt bezwaar tegen de vestiging van een autoboulevard langs de RW50. Dit schaadt de belangen van Polderpoort omdat het concurrerende ontwikkelingen zijn naast Melmerpark. De gemeente heeft ingevolge de gronduitgifteovereenkomst met Polderpoort de verplichting vooraf overleg te voeren met Polderpoort bij vestiging elders van perifere detailhandelsbedrijven en bij negatieve gevolgen zal de gemeente zich moeten inspannen om negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Overleg heeft nimmer plaatsgevonden. Polderpoort stelt ook vast dat volgens de notitie van BRO de vestiging van een autoboulevard niet gewenst is en dus een deskundig advies in de wind geslagen wordt. Tenslotte wordt opgemerkt dat de gemeente tegen aanzienlijk lagere prijzen de grond verkoopt dan dat Polderpoort dit kan doen.

Reactie

De gemeente heeft, voor zover al noodzakelijk, aan haar verplichting uit de gronduitgifteovereenkomst voldaan door toezending aan Polderpoort van de notitie van BRO en het besluit van het college. Polderpoort kan hier op reageren en heeft dat gedaan door middel van onderhavige brief. De finale besluitvorming vindt nog

plaats door de gemeenteraad, derhalve heeft tijdig overleg plaatsgevonden. Of er wel sprake is van een situatie als bedoeld in de gronduitgifteovereenkomst wordt sterk betwijfeld. De overeenkomst spreekt over het voornemen een met het Project vergelijkbaar project te realiseren. Daarvan is geen sprake. Het gaat hier enkel om de mogelijkheid van vestiging van autodealers. Dit is van een geheel andere orde als het Project van Polderpoort.

Door Polderpoort wordt ook niet duidelijk gemaakt in welke zin hun belangen worden geschaad. Enkel wordt gesteld dat er een zeer grote negatieve financiële invloed zal zijn op het financiële resultaat van Melmerpark. Onderbouwing van deze stelling wordt niet gegeven. Uit de thans bekende plannen van Polderpoort blijkt dat de invulling van Melmerpark niet voorziet in de vestiging van autodealers, zodat er geen sprake is van directe concurrentie.

Polderport stelt terecht vast dat het besluit op het punt van de autoboulevard afwijkt ten opzichte van de notitie van BRO. De notitie van BRO is echter een advies en niet bindend. De gemeente constateert dat er vraag vanuit de markt is. De zichtlocatie langs de RW50 is een logische locatie voor een autoboulevard en druist niet in tegen de aanbevelingen van BRO.

De opmerking over de grondprijzen valt buiten het kader van de notitie van BRO en is daarom hier niet aan de orde.

Ad .4

De Industriële Club Kampen merkt op pas met een standpunt te komen als de gemeente beleid heeft ontwikkeld. Het is hen niet duidelijk wat de status is van het rapport.

Reactie

Hier wordt kennis van genomen. Het moge overigens duidelijk zijn dat hier sprake is van een kaderstellende notitie die basis is voor de te actualiseren bestemmingsplannen. Derhalve is er sprake van een beleidsstuk.

De ontvangen reacties van de verschillende ondernemersorganisaties/ winkeliersorganisaties geven geen aanleiding om het eerder genomen besluit aan te passen.

Handhaving en vervolgtraject

Eén van de aanleidingen voor het opstellen van de notitie is het gegeven dat op de bedrijventerreinen verschillende vormen van (volumineuze) detailhandel voorkomt. Vanwege de lappendeken aan regelgeving die nu geldt is het niet duidelijk wat wel of niet is toegestaan of er is sprake van een rechtsongelijkheid die niet te onderbouwen is. Wanneer er wel sprake is van een duidelijk strijdige situatie dient bij handhaving altijd ten eerste de vraag te worden beantwoord of de strijdige situatie gelegaliseerd kan worden. Ook hiervoor is een eenduidig en helder kader noodzakelijk. Met het vaststellen van deze notitie wordt dat kader geboden.

Wel is van belang dat vertaling van dit kader zo snel mogelijk plaatsvindt in bestemmingsplan(nen) om daarmee ook een juridisch kader te hebben.

De onderhavige notitie is de basis van het te voeren handhavingsbeleid. Zonder een adequaat handhavingsbeleid heeft vaststelling van de notitie geen zin. Er zal meer pro-actief moeten worden gehandhaafd om nieuwe illegale situaties te voorkomen en er zal een eind gemaakt moeten worden aan bestaande illegale situaties waar dit nog mogelijk is. Dit vergt een gedegen aanpak. Hiervoor zal een afzonderlijk plan van aanpak worden opgesteld.

Intrekking kadernota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid

Op 7 juli 2005 is de kaderstellende nota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid door de gemeenteraad vastgesteld. In juli 2007 is vervolgens de detailhandelsstructuurvisie vastgesteld door de gemeenteraad. De nota 'detailhandel op bedrijventerreinen' is een uitwerking van de detailhandelsstructuurvisie. Met de vaststelling van de detailhandelsstructuurvisie en de onderhavige uitwerking vervalt de kaderstellende nota van juli 2005. Om dit expliciet duidelijk te maken verdient het aanbeveling dat uw raad deze kaderstellende nota intrekt.

Voorstel

De notitie van BRO als beleidskader vast te stellen voor detailhandel op bedrijventerreinen met inachtneming van de volgende aanvullingen:

- de concentratiegebieden Haatland en Zendijk te begrenzen zoals aangegeven op kaart A;
- het gedeelte van het bedrijventerrein RW50, zoals eveneens aangegeven op kaart A, aan te wijzen voor vestiging van autogaragebedrijven;
- de vestiging van zelfstandige kantoren binnen de concentratiegebieden mogelijk te maken tot maximaal 50 m² brutovloeroppervlak.
- De kaderstellende nota voor het gemeentelijk detailhandelsbeleid, vastgesteld door de raad op 7 juli 2005, in te trekken.

Kampen, 17 februari 2009

Burgemeester en wethouders van Kampen,
de secretaris, de burgemeester,
J.F. Goedegebure mr. ing. J. Oosterhof