

# HEKKELMAN & ADVOCATEN NOTARISSEN

HEKKELMAN ADVOCATEN N.V.

PRINS BERNHARDSTRAAT 1

(HOEK ORANJESINGEL 51)

POSTBUS 1094

6501 BB NIJMEGEN

WWW.HEKKELMAN.NL

## PERSOONLIJK EN VERTROUWELIJK

Noaberkracht Dinkelland Tubbergen

t.a.v. het college van burgemeester en wethouders van de  
gemeente Tubbergen

Postbus 21

7590 AA DENEKAMP

Nijmegen, 2 oktober 2015

Ons kenmerk : 20150812 - 981604/3 - TL/  
Inzake : Noaberkracht/Marktplaats  
Doorkiesnummer : 024 - 3 828 385  
Direct faxnummer : 024 - 3 828 388  
E-mail : t.lam@hekkelman.nl

Geacht College,

U heeft mij om advies gevraagd in bovenstaand dossier. Hierna treft u mijn bevindingen aan.  
Het advies is als volgt opgebouwd:

1. relevante feiten en omstandigheden;
2. vraagstelling;
3. detailhandelsbeleid;
4. integrale ontwikkelingsvisie bedrijventerreinen gemeente Tubbergen uit 2010;
5. omgevingsvergunning met termijn erin;
6. afronding.

### **1. Relevante feiten en omstandigheden**

De eigenaar van het pand aan de Marconistraat 2 te Tubbergen wil daar een zogenoemd 'marktplaats' mogelijk maken (detailhandel in volumineuze goederen en in niet-volumineuze goederen). Het pand, dat een oppervlakte heeft van 1500 m<sup>2</sup>, wordt momenteel reeds gebruikt door Marktplaats voor de verkoop van volumineuze en niet-volumineuze goederen. Detailhandel is ter plaatse op grond van het bestemmingsplan niet toegestaan. Er is dus een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik benodigd op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

De gemeenteraad van de gemeente Tubbergen heeft op 14 september 2015 een motie aangenomen waarin de gemeenteraad zich op het standpunt stelt dat het concept van Marktplaats een uitzondering rechtvaardigt op het uitgangspunt in het detailhandelsbeleid dat

detailhandel in het centrum moet worden gevestigd. Het college heeft toegezegd de motie in zoverre te zullen verwerken in de detailhandelsvisie.

## 2. Vraagstelling

De vragen die mij zijn voorgelegd, luiden als volgt:

- *Kan op het bedrijventerrein Tubbergen – naast reeds toegestane vormen van volumineuze en productiegebonden detailhandel – detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen worden toegestaan, waarbij overige vormen van detailhandel (waaronder de verkoop van etens- en drinkwaren) worden uitgesloten?*
- *Wat zijn de voor- en nadelen van dergelijk beleid?*
- *Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, kan dan met een tijdelijke omgevingsvergunning van het bestemmingsplan worden afgeweken teneinde de activiteiten van Marktpluin mogelijk te kunnen maken?*

Desgevraagd heeft u op 25 september 2015 aangegeven dat de vraag specifiek betrekking heeft op voornoemd bedrijventerrein (en dus niet op andere bedrijventerreinen). Voorts heeft u aangegeven dat de vraag breder moet getrokken dan alleen de beoordeling van Marktpluin. U heeft desgevraagd echter ook verzocht in beeld te brengen hoe het beleid moeten worden aangepast indien alsnog besloten zou worden om de wijziging van het beleid alleen op Marktpluin betrekking te laten hebben.

## 3. Detailhandelsbeleid

### 3.1 Analyse “Detailhandelsstructuurvisie gemeente Tubbergen” uit 2005

Op pagina 24 van de “Detailhandelsstructuurvisie gemeente Tubbergen” uit 2005 wordt opgemerkt dat het van belang is het aanbod te clusteren in een beperkt aantal centrumgebieden, zodat in deze centra voldoende kritische massa kan worden gegenereerd die nodig is om consumenten een eigentijds en volledig keuzeaanbod te bieden. Er wordt opgemerkt dat door het kiezen van een beperkt aantal centra, kan worden ingespeeld op ontwikkelingen als schaalvergroting en modernisering en dat zo een gezonde basis ontstaat voor een duurzame winkelstructuur met voldoende middelen voor investeringen en innovatie. Op pagina 25 wordt opgemerkt dat de aanzienlijke toevloeiing naar het centrum er voor zorgt dat een compleet en gevarieerd winkelaanbod in het centrum mogelijk is. Er wordt opgemerkt dat het hoge aandeel vreemde koopkracht noodzakelijk blijft om ook in de toekomst een kwalitatief goed en compleet winkelaanbod in Tubbergen te kunnen behouden. Gelet daarop moet het dagelijks aanbod in het centrum van Tubbergen voldoende aantrekkelijk zijn (compleet, eigentijds) en is het gewenst om het winkelaanbod in de overige kleinere kernen niet veel verder uit te breiden, aldus de detailhandelsstructuurvisie.

### Tussenconclusie 1

**Marktpluin is niet in het centrum gevestigd, maar op een bedrijventerrein. Het hiervoor genoemde beleid dient dus te worden aangepast, zodat een omgevingsvergunning voor**

**planologisch strijdig gebruik kan worden verleend voor dit initiatief, alsook voor andere detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen.**

**3.2 Analyse "Concept-detailhandelsstructuurvisie gemeente Tubbergen"**

Hoewel de nieuwe detailhandelsstructuurvisie (datum eindconcept 22 september 2015) nog niet door de gemeenteraad is vastgesteld, komt hieraan mijns inziens toch enige betekenis toe. Het betreft immers concept-beleid van de gemeente zelf dat waarschijnlijk zal worden vastgesteld en waarvan mijns inziens bij de besluitvorming iets zal moeten worden gevonden. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 20 mei 2015 (zaaknummer 201311248/1/R3, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) bijvoorbeeld ook overwogen dat met toekomstig provinciaal beleid rekening dient te worden gehouden en dat dit bij de belangenafweging dient te worden betrokken.

Uit verschillende passages uit de nog vast te stellen detailhandelsvisie valt op te maken dat ten aanzien van niet-volumineuze detailhandel geen nieuwe koers beoogd wordt. Zo wordt op pagina 13 opgemerkt dat het voor de hand ligt prioriteit te geven aan het tegengaan van leegstand in centrumgebieden, eventueel ten koste van niet-centrumlocaties binnen en buiten de bebouwde kom. Op pagina 17 wordt opgemerkt dat het de ambitie is in de dorpscentra van Tubbergen en Denekamp te blijven streven naar een zo compleet mogelijk winkelaanbod voor inwoners uit die gemeenten en dat het dus gewenst is in te blijven zetten op versterking van het aanbod aldaar. Op pagina 18 staat dat het aan te bevelen is buiten die centra geen nieuwe winkelontwikkelingen meer toe te staan, teneinde (toekomstige) ondernemers in bestaande winkelgebieden te vestigen. Op pagina 18 wordt aangegeven dat nieuwe ontwikkelingen buiten de dorpskernen ongewenst zijn, maar dat in algemene zin een uitzondering kan worden gemaakt voor winkels die vanwege hun aard en omvang van de gevoerde artikelen niet in één van de eerder genoemde winkelgebieden inpasbaar zijn (zoals bouwmarkten, tuincentra en winkels in woninginrichting en in auto's, boten en caravans). Voornoemde uitzondering ziet mijns inziens dus wel op volumineuze goederen, maar niet op niet-volumineuze goederen. Op pagina 19 wordt opgemerkt dat het aanbod in de branche woninginrichting beperkt is en dat het marktgebied van Dinkelland en Tubbergen hiervoor te klein is. Op pagina 22 staat dat het aan te bevelen is winkels te blijven clusteren in een compact kernwinkelgebied, om op termijn een aantrekkelijk centrumgebied te behouden. Op de pagina's 22 en 23 wordt opgemerkt dat het voor het behoud van de functie als compleet dorpscentrum voor inwoners uit Tubbergen en omliggende kernen gewenst is om zo mogelijk winkels van buiten het centrumgebied te verplaatsen naar (toekomstig) vrijkomende locaties in het centrum. Op pagina 26 wordt aangegeven dat ingezet wordt op behoud/versterking van het centrum van Tubbergen en dat daar ruimte wordt gegeven aan de behoefte aan en noodzaak tot schaalvergroting in de detailhandel. Om de gewenste positie van deze centra te realiseren, is het in deze 'verdringingsmarkt' nodig streng om te gaan met ontwikkelingen buiten deze centra, aldus het concept-beleid op pagina 26. Er wordt opgemerkt dat nieuwe ontwikkelingen buiten de centra in beginsel niet gewenst zijn. Nieuwe winkels in niet-dagelijkse artikelen worden zoveel mogelijk geclusterd in de centra van Denekamp en Tubbergen. Op pagina 27 staat dat volumineuze branches om ruimtelijk relevante redenen een ontheffing kunnen krijgen voor perifere locaties

(lees: detailhandelslocaties buiten het winkelgebied, zoals het onderhavige bedrijventerrein, TL). Over een ontheffingsmogelijkheid voor niet-volumineuze detailhandel wordt echter niet gesproken. Op pagina 29, bij de beoordeling van detailhandelsinitiatieven waarvoor een bestemmingsplanwijziging of ontheffing benodigd is, wordt opgemerkt dat indien het initiatief niet in één van de reguliere winkelgebieden ligt (en zich dus op een perifere locatie bevindt, zie ook pagina 30), wordt getoetst welke branches het initiatief betreft en of dit aansluit bij de toegestane branches op die locatie. Ook wordt aangegeven dat nieuwe initiatieven buiten de beoogde structuur niet zijn toegestaan en dat de huidige planologische bestemming en oppervlakte aldaar niet worden verruimd.

Op pagina 28 van het concept-beleid wordt aangegeven dat detailhandel als ondergeschikte nevenactiviteit bij andere bedrijfsactiviteiten/buiten een pand met een winkelbestemming onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Van 'andere' bedrijfsactiviteiten (lees: van een pand zonder winkelbestemming) is bij volumineuze detailhandel, waar Marktpluin de ondergeschikte niet-volumineuze detailhandel klaarblijkelijk bij wil onderbrengen, echter geen sprake, zodat het concept-beleid niet-volumineuze detailhandel mijns inziens niet over deze band alsnog mogelijk maakt (nog afgezien van het feit dat de fysieke uitstalruimte voor ondergeschikte detailhandel volgens de pagina's 28 en 29 van het concept-beleid slechts 25 m<sup>2</sup> mag bedragen en aan deze oppervlakte-eis ingeval van Marktpluin niet voldaan wordt).

## **Tussenconclusie 2**

**Het toekomstige gemeentelijke detailhandelsbeleid staat eveneens aan Marktpluin en aan andere detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen in de weg, zodat ook dit beleid dient te worden gewijzigd.**

### **3.3 Suggesties voor algemene aanpassing van voornoemd (concept-)detailhandelsbeleid**

#### ***3.3.1 Suggesties***

Op basis van het (concept-)detailhandelsbeleid stel ik vast dat de reden dat Marktpluin en andere detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen niet verenigbaar met dat beleid is, niet zozeer is dat niet-volumineuze detailhandel op bedrijventerreinen tot een ruimtelijk onaanvaardbare situatie op of in de buurt van bedrijventerreinen zal leiden (al dient hier bij de aanpassing van het detailhandelsbeleid zeker aandacht aan te worden besteed), maar met name dat de gemeente niet-volumineuze detailhandel in het centrum wil clusteren (en aldus niet ergens anders).

Het is zaak om het (concept-)detailhandelsbeleid aan te passen in die zin, dat niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen niet alleen mogelijk kan worden gemaakt in de centrumgebieden, maar ook op het bedrijventerrein Tubbergen. Dit zou ruimtelijk kunnen worden gemotiveerd door aan te geven dat dergelijke detailhandel, gelet op de aard van de activiteiten, relatief veel ruimte in en/of om een pand vergt althans kan vergen en dat het aldus wenselijk kan zijn dit op een bedrijventerrein mogelijk te maken. Bij de motivering zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de pagina's 26 en 27 van het

concept-detailhandelsbeleid. Hierin wordt (zoals gezegd) opgemerkt dat volumineuze branches om ruimtelijk relevante redenen een ontheffing kunnen krijgen voor perifere locaties (lees: detailhandelslocaties buiten het winkelgebied, zoals het onderhavige bedrijventerrein, TL). Er zou kunnen worden opgemerkt dat voor niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen niet zelden dezelfde ruimtelijke redenen gelden, omdat niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen doorgaans gepaard gaat met (wel met het beleid verenigbare) volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen. Gelet daarop kan het voor de hand liggen om niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen anders te beoordelen dan 'normale' niet-volumineuze detailhandel, aldus een suggestie voor de aanpassing van het beleid (vgl. AbRS 5 februari 2014, zaaknummer 201307375/1/R3, r.o. 3, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Daarnaast zou er op kunnen worden gewezen dat er regelmatig (vaker dan bij nieuwe goederen) spullen gebracht worden en dat de vervoersbewegingen die hiermee gepaard gaan, eerder op een bedrijventerrein thuishoren dan in de centrumgebieden.

### 3.3.2 Aandachtspunten

Wel zijn er enkele aandachtspunten. Afgezien van voornoemde ruimtelijke argumenten, dient ruimtelijk te worden gemotiveerd waarom de aanpassing van het beleid slechts geldt voor het bedrijventerrein Tubbergen en niet voor overige bedrijventerreinen. Mij is niet bekend in welk opzicht dit bedrijventerreinen zich van de overige bedrijventerreinen onderscheidt. Hier schuilt dus een zeker risico in.

Voorts is het mogelijk dat niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen in bepaalde gevallen helemaal niet gepaard gaat met volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen. Hetgeen ik hiervoor omtrent deze combinatie heb opgemerkt, gaat dan niet op. Gelet hierop dient ook nadrukkelijk te worden benoemd dat detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen niet per se in de centrumgebieden behoeft plaats te vinden. Dit dient echter wel ruimtelijk te worden gemotiveerd. In dit kader zou iets kunnen worden gezegd over de vervoersbewegingen (en eventueel laad- en losactiviteiten) waaraan ik hiervoor al refereerde. Ook zou (gemotiveerd) kunnen worden opgemerkt dat dergelijke detailhandel niet karakteristiek is voor de centrumgebieden daar dus niet per se behoeft plaats te vinden. Natuurlijk zou er ook voor kunnen worden gekozen om niet-volumineuze detailhandel slechts mogelijk te maken indien dit (al dan niet voor een bepaald percentage) gepaard gaat met volumineuze detailhandel.

Daarnaast raad ik aan om expliciet te vermelden dat de uitzondering voor niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen niet geldt voor overige vormen van niet-volumineuze detailhandel (zoals de detailhandel in nieuwe goederen), ook niet als veel ruimte benodigd zou zijn. Dit omdat deze vormen van niet-volumineuze detailhandel, anders dan niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen, (conform het beleid) nadrukkelijk wél in de centrumgebieden moeten worden geclusterd. In dat kader zou kunnen worden aangegeven dat slechts bij niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen te gelden heeft dat vestiging in de centrumgebieden niet in alle gevallen

noodzakelijk wordt geacht. Dit omdat dergelijke detailhandel zoals gezegd niet karakteristiek is voor die gebieden en overige detailhandel juist wel. De reden dat ik deze alinea in dit advies opneem, is dat voorkomen moet worden dat te zijner tijd aanvragen om omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld supermarkten zouden worden ingediend waarin wordt gesteld dat hetgeen voor kringloopwinkels geldt, eveneens te gelden heeft voor die specifieke supermarkten. Dergelijke omgevingsvergunningen kunnen makkelijker worden geweigerd indien hier in het beleid op wordt geanticipeerd.

Ook raad ik aan om in het (concept-)detailhandelsbeleid voor de volledigheid (kort) aan te geven dat niet-volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen, alsook volumineuze detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen, niet tot een ruimtelijk onaanvaardbare situatie op of in de buurt van het bedrijventerrein Tubbergen mogen leiden. Hierbij zou kunnen worden aangegeven dat concrete initiatieven bij de besluitvorming uiteraard op hun ruimtelijke aanvaardbaarheid zullen worden getoetst (bijvoorbeeld ten aanzien van verkeer en parkeren).

Tot slot dient het detailhandelsbeleid uit 2005 op nog een punt te worden aangepast, omdat daarin nog niet is opgenomen dat volumineuze branches om ruimtelijk relevante redenen een ontheffing kunnen krijgen voor perifere locaties (zoals dit op de pagina's 26 en 27 van het concept-detailhandelsbeleid zoals gezegd wel gedaan is). Hoewel het voorgaande niet strikt noodzakelijk is (de gemeenteraad heeft namelijk inmiddels expliciet aangegeven dat de gemeente hier anders over denkt dan in 2005, namelijk door in het recente bestemmingsplan een binnenplanse afwijkmogelijkheid [zonder voorwaarden] op te nemen waarmee volumineuze detailhandel mogelijk kan worden gemaakt), zou dit van zorgvuldigheid getuigen en kan dit eventuele discussies op dit punt in de toekomst voorkomen.

#### 3.3.4 Overige risico's

De vraag kan worden gesteld of het onderscheid tussen gebruikte goederen en niet gebruikte goederen dat beoogd wordt aan te brengen, effectief kan worden gehandhaafd. Het is immers niet ondenkbaar dat dit onderscheid in bepaalde gevallen erg moeilijk te maken is.

Tot slot wijs ik op de provinciale verordening. De provinciale verordening, die beperkingen opwerpt ten aanzien van volumineuze respectievelijk grootschalige detailhandel, is weliswaar niet van toepassing op kruimelomgevingsvergunningen, maar dit laat nadrukkelijk onverlet dat aan de provinciale verordening toch betekenis toe kan komen bij de verlening van kruimelomgevingsvergunningen, temeer nu het provinciaal beleid op dit punt strenger is dan de provinciale verordening. Dit risico mag niet onbenoemd blijven. Bovendien is de provinciale verordening bij bestemmingsplannen en projectomgevingsvergunningen hoe dan ook wél van toepassing.

#### 3.4 Specifieke aanpassing voor Marktplaats

Afgezien van de hiervoor genoemde risico's, heeft te gelden dat heel veel winkels waar tweedehandsgoederen worden verkocht, ná voornoemde aanpassing van het

(concept-)detailhandelsbeleid verenigbaar met dit beleid zouden kunnen zijn, terwijl vestiging op het bedrijventerrein Tubbergen mogelijk niet in alle gevallen wenselijk wordt geacht. Bovendien zal beter moeten worden gemotiveerd waarom overige vormen van niet-volumineuze detailhandel niet gewenst zijn (ondanks de suggesties die ik gedaan heb om de risico's in zoverre te minimaliseren).

Gelet op de hiervoor genoemde risico's zou ook kunnen worden besloten om het (concept-)detailhandelsbeleid specifiek aan te passen voor Marktpluin (en dus niet voor detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen in algemene zin). De reeds genoemde ruimtelijke argumenten zouden dan specifiek voor Marktpluin kunnen worden benoemd, waarbij vervolgens expliciet wordt aangegeven dat de aanpassing van het (concept-)detailhandelsbeleid niet voor overige bedrijven geldt. In dat kader zou kunnen worden opgemerkt dat de specifieke kenmerken van Marktpluin een uitzondering op het (concept-)detailhandelsbeleid rechtvaardigen. Daarnaast zou kunnen worden gewezen op het feit dat het hier een onderscheidend concept betreft dat in de gemeente nog niet aanwezig is (en waarvan één winkel toelaatbaar wordt geacht, te weten Marktpluin). Er dient te worden benadrukt dat vestiging in de centrumgebieden niet per se gewenst is (als gevolg van de reeds genoemde redenen). Dergelijk 'maatwerk' zal veel minder risico's met zich brengen. Dit laat hetgeen ik over de provinciale verordening en het provinciaal beleid heb opgemerkt, echter volledig onverlet.

Volledigheidshalve doe ik hierbij een suggestie voor de manier waarop Marktpluin straks bij de herziening van het bestemmingsplan planologisch mogelijk kan worden gemaakt. Het concept van Marktpluin behelst dat mensen hun (gebruikte en/of zelfgemaakte) goederen meenemen en deze ter plekke verkopen. Het betreft dus een soort markt die kenmerken van een kringloopwinkel heeft (het betreft immers voor een groot deel tweedehandsgoederen). Gelet hierop zou te zijner tijd bijvoorbeeld kunnen worden gekozen voor een (maat)bestemming 'markt voor gebruikte en/of zelfgemaakte goederen' binnen welke bestemming detailhandel planologisch mogelijk is die specifiek gericht is op deze goederen (conform de wijze waarop dit bij vergelijkbare concepten geregeld is). Er dient echter wel iets te worden opgemerkt over de ruimtelijke relevantie van de omstandigheid dat het om gebruikte goederen gaat (zie mijn suggesties op dit punt).

### **Tussenconclusie 3**

**De wijze waarop het (concept-)detailhandelsbeleid dient te worden aangepast, hangt af van hetgeen de gemeente op het bedrijventerrein Tubbergen mogelijk wil kunnen maken (ofwel detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen in algemene zin, ofwel louter Marktpluin). Een op Marktpluin toegesneden aanpassing van het (concept-)detailhandelsbeleid brengt minder flexibiliteit, maar minder (doch nog steeds) risico's met zich. In ieder geval heeft te gelden dat ruimtelijke argumenten aan de aanpassing van het (concept-)detailhandelsbeleid ten grondslag moeten worden gelegd (zie mijn suggesties hieromtrent).**

**Daarnaast dient het detailhandelsbeleid uit 2005 ten aanzien van (algemene, dus niet per se voor gebruikte en/of zelfgemaakte goederen) volumineuze detailhandel bij voorkeur in overeenstemming te worden gebracht met het concept-detailhandelsbeleid.**

#### **4. Integrale ontwikkelingsvisie bedrijventerreinen gemeente Tubbergen uit 2010**

In bijlage 1, onder 6, onder g, van de "Integrale ontwikkelingsvisie bedrijventerreinen gemeente Tubbergen" uit 2010 wordt opgemerkt dat detailhandel niet is toegestaan op bedrijventerreinen, met uitzondering van grootschalige detailhandelsvestigingen, zoals bouwmarkten en keukencentra. Ik vind het verdedigbaar dat de volumineuze en niet-volumineuze detailhandel die bij Marktpluin plaatsvinden, gelet op de oppervlakte van het pand, tezamen als grootschalig kunnen worden aangemerkt en dat voornoemde visie in dit concrete geval dus niet aan niet-volumineuze detailhandel op het beoogde bedrijventerrein in de weg staat.

Indien de gemeente op het bedrijventerrein Tubbergen detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen (in algemene zin) mogelijk wil maken, dient in dit beleid te worden opgenomen dat de eis van grootschaligheid niet geldt voor dergelijke detailhandel op dat bedrijventerrein (dit vanwege de ruimtelijke redenen die ik heb genoemd). Voor de rest kan dezelfde motivering worden gehanteerd als hiervoor genoemd. De genoemde risico's gelden dan echter onverminderd. Deze risico's zouden (wederom) kunnen worden verkleind door de aanpassing van het beleid louter betrekking te laten hebben op Marktpluin. Hoewel de aanpassing op dit punt ingeval van Marktpluin mijns inziens zoals gezegd niet strikt noodzakelijk is, wordt hiermee wel buiten kijf gesteld dat Marktpluin in zoverre met dit beleid in overeenstemming is.

Wat daarnaast aandacht behoeft, is het volgende. Grootschalige detailhandelsvestigingen dienen ingevolge bijlage 1, onder 6, onder b, van deze visie plaats te vinden aan de rand van een bedrijventerrein, gelegen aan de rand van het dorp, met visueel contact tussen het bedrijf en een bestaande of op te leveren woonwijk. Dit heeft blijkens bijlage 1, onder 3, van dit beleid te maken met het volgende:

*"(...) Andersoortige bedrijven hebben veelal een publieksgericht karakter en dienen daardoor te voorzien in een goede bereikbaarheid, welke als sociaal veilig wordt beschouwd, met name voor langzaam verkeer. Betrokkenheid tussen het andersoortig bedrijf en woonbebouwing dient zowel visueel als qua routing in stand gehouden te worden. Het gevoel van veiligheid kan wederzijdse voordelen bieden: juist in de avonden en in het weekend biedt een andersoortig bedrijf als bijvoorbeeld een fitnesscentrum een vorm van levendigheid en sociale controle in het anders zo verlaten bedrijventerrein. Andersom wordt bij de bezoeker het gevoel van veiligheid versterkt door de visuele relatie met de bewoonde wereld (de woonwijk). (...)". (onderstrepingen mijnerzijds, TL*

Gelet op de ligging van het pand van Marktpluin wordt niet aan deze voorwaarde voldaan. Daarom adviseer ik om ingeval van maatwerk (voor Marktpluin) in dit beleid op te nemen dat Marktpluin dikwijls wordt bezocht met een auto/bestelbus (vooral bij volumineuze gebruikte goederen), oftewel verkeer niet zijnde langzaam verkeer als bedoeld in bovenstaand citaat (dit om spullen te kunnen meenemen) en dat de argumenten als genoemd in bovenstaand citaat

dan dus niet onverkort te gelden hebben. Mocht voor een ruime oprekking van het beleid worden gekozen (dus voor detailhandel in gebruikte en/of zelfgemaakte goederen in algemene zin), dan kan dezelfde motivering worden gebruikt.

## **Tussenconclusie 4**

**Het beleid ten aanzien van bedrijventerreinen uit 2010 dient te worden aangepast op het punt van de grootschaligheid en op het punt van de locatie van andersoortige bedrijven op het bedrijventerrein Tubbergen.**

## **5. Omgevingsvergunning met termijn erin**

### **5.1 Procedureel**

Het college kan een 'normale' (lees: niet tijdelijke) omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik verlenen en daaraan een voorschrift verbinden, inhoudende dat de afwijking van het bestemmingsplan slechts voor een bepaalde tijd wordt toegestaan. Artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo bepaalt immers dat in een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

De omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan in deze zaak worden verleend met gebruikmaking van artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten tweede, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II bij het Bor (een zogenoemde kruimelomgevingsvergunning). Op grond van laatstgenoemd artikel kan met de reguliere voorbereidingsprocedure van het bestemmingsplan worden afgeweken ten behoeve van het gebruik van bouwwerken binnen de bebouwde kom (eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten) en het gebruik van bij die bouwwerken aansluitend terrein. Aan de in de kruimelomgevingsvergunning op te nemen termijn is ingevolge de wet geen minimum of maximum verbonden, maar deze termijn dient uiteraard wel goed te worden gemotiveerd.

Aan het verlenen van een (echte) 'tijdelijke' omgevingsvergunning op grond van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor wordt niet toegekomen, omdat artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II bij het Bor zoals gezegd kan worden toegepast (onderdeel 11 spreekt over 'ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 voor een termijn van ten hoogste tien jaar'). Ik ga er dan wel zoals gezegd van uit dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume niet worden vergroot ten gevolge van eventuele bouwactiviteiten in en aan het pand. Toepassing van onderdeel 11 (in welk geval de aan de omgevingsvergunning te verbinden termijn zoals gezegd ten hoogste tien jaar dient te bedragen) zou procedureel ook geen toegevoegde waarde hebben, omdat de reguliere voorbereidingsprocedure reeds kan worden gevolgd. Een (echte) 'tijdelijke' omgevingsvergunning op grond van onderdeel 11 is naar huidig recht nog slechts interessant indien een activiteit niet in de onderdelen 1 tot en met 10 van de kruimelgevallenlijst (artikel 4 van bijlage II bij het Bor) wordt genoemd, er aldus een projectomgevingsvergunning moet

worden verleend om van het bestemmingsplan te kunnen afwijken, maar men niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure wil volgen die met een projectomgevingsvergunning samenhangt. In dat geval biedt onderdeel 11 uitkomst (mits een termijn van maximaal tien jaar acceptabel is).

## 5.2 Inhoudelijk

Behalve dat de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik verenigbaar moet zijn met het beleid, dient sprake te zijn van een goede ruimtelijke ordening. Het initiatief dient door het college dus op zijn ruimtelijke aanvaardbaarheid te worden getoetst (bijvoorbeeld ten aanzien van verkeer en parkeren).

Een ander punt van aandacht is eventueel kruimelbeleid van de gemeente. Een initiatief mag niet met een dergelijke beleidsregel in strijd zijn, zelfs niet als het om een projectomgevingsvergunning gaat (vgl. AbRS 26 juni 2013, zaaknummer 201209559/1/A1, r.o. 3.2, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Desgevraagd heeft u echter aangegeven dat het kruimelbeleid van de gemeente recent is ingetrokken. Aan dat beleid komt dus geen betekenis meer toe.

## Tussenconclusie 5

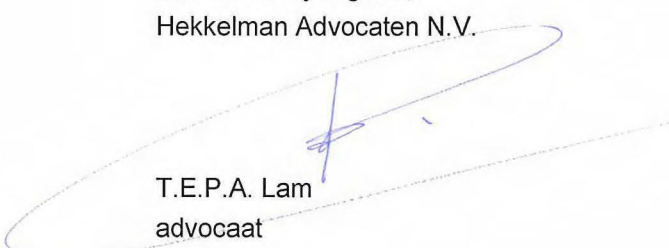
**Er kan slechts een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik worden verleend indien sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dit betekent dat een initiatief op zijn ruimtelijke aanvaardbaarheid dient te worden getoetst (bijvoorbeeld ten aanzien van verkeer en parkeren).**

**Procedureel heeft te gelden dat het college een 'normale' (lees: niet tijdelijke) kruimelomgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan verlenen en daaraan een voorschrift kan verbinden, inhoudende dat de afwijking van het bestemmingsplan slechts voor een bepaalde tijd wordt toegestaan. Aan de in de kruimelomgevingsvergunning op te nemen termijn is ingevolge de wet geen minimum of maximum verbonden, maar deze termijn dient uiteraard wel goed te worden gemotiveerd.**

## 6. Afronding

Neemt u contact met mij op om het bovenstaande te bespreken?

Met vriendelijke groet,  
Hekkelman Advocaten N.V.



T.E.P.A. Lam  
advocaat