

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : TAM-Vorbereidingsbesluit (kleinschalige) bedrijfsunits, opslag- en garageboxen.
Portefeuillehouder : Wethouder Wijnhoud, Wethouder Van Essen,
Voorstelnummer : 2025-250
Datum B en W besluit : 1-04-2025
Team : DEV-BLD-R

Inleiding

In de jaren 2017 tot en met 2020 zijn er in Deventer diverse bedrijfsverzamelgebouwen gebouwd met daarin kleine bedrijfsunits. Bouwende ontwikkelaars speelden daarmee in op de groeiende vraag naar huisvesting voor kleine (vaak) zelfstandige ondernemers die toeleveren aan onder andere de bouwsector, installatietechniek, schoonmaakbranche, podium- en geluidstechniek e.d.

De afgelopen jaren is er een daling in de marktvraag ontstaan. Er is minder behoefte aan kleine bedrijfsunits. Tegelijkertijd heeft de ontwikkeling ervan juist een enorme vlucht genomen en zien we nog steeds veel nieuwe verzoeken binnenkomen voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsverzamelgebouwen waarbinnen kleine bedrijfsunits gevestigd kunnen worden. Het gaat veelal om kleine bedrijfsunits tot circa 200m² per eenheid die particuliere ontwikkelaars op beschikbare bedrijfskavels willen bouwen. Dit is een groeiend vastgoedsegment, want het is gezien de geringe omvang ook aantrekkelijk voor kleine particuliere beleggers op zoek naar rendement op hun spaargeld.

De bouw van dit vastgoedsegment op bedrijventerreinen vormt inmiddels een groot risico op overaanbod en op ongewenste effecten voor de kwaliteit van onze bedrijventerreinen en economische doelstellingen. Vaak leveren zij minder werkgelegenheid op dan grote bedrijven en dragen zij niet bij aan een sterke economische profilering. Veel activiteiten die plaatsvinden in bedrijfsverzamelgebouwen hoeven niet op een bedrijventerrein plaats te vinden. Voor het efficiënt gebruik van de ruimte en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van schaarse bedrijventerreinkavels is regulering dan ook noodzakelijk. Zo kan bevorderd worden dat de specifieke kavels op bedrijventerreinen met voldoende milieuruimte behouden blijven voor de bedrijven waarvoor zij bedoeld zijn. Ook wordt voorkomen dat bedrijven die gevestigd zijn naast bedrijfsunits beperkt worden in hun (milieu)ruimte.

Tot slot is algemeen bekend dat er relatief veel ondermijnende activiteiten plaatsvinden in juist deze vastgoedcategorie. Dit beeld wordt – in toenemende mate – bevestigd door controles en handhavingsacties die de afgelopen periode op ons bedrijventerrein zijn geïntensiveerd.

De wildgroei van kleinschalige bedrijfs- en opslagunits is een ontwikkeling waar we als gemeente meer regie op willen hebben. Om dit te bereiken wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen om te voorkomen dat er nog meer nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits worden opgericht.

Raadsvoorstel

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen, op grond van artikel 4.14 Omgevingswet, met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels en met als doel een verbod op te nemen om bouw- en gebruiksactiviteiten uit te voeren;

2. Voor het omgevingsplan de volgende voorbeschermingsregels vast te stellen;

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Voorrangsbepaling en toepassingsbereik

De regels van dit voorbereidingsbesluit gelden ter plekke van het werkingsgebied 'TAM-voorbereidingsbesluit (kleinschalige) bedrijfsunits, opslag- en garageboxen'. Voor zover de regels van de hoofdregeling van het omgevingsplan afwijken van deze voorbeschermingsregels, gelden alleen de voorbeschermingsregels.

Artikel 2 Begrippen

Bedrijfsunit:

Een unit als onderdeel van een bedrijfsverzamelgebouw gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren, inzamelen, verwerken, verhuren, opslaan en/of distribueren van goederen.

Bedrijfsverzamelgebouw:

Een gebouw dat dient om verschillende of meerdere bedrijfsunits in te huisvesten.

Opslag- en/of garageboxen:

Een gebouw bestemd voor opslag van goederen of voertuigen of voor ander bedrijfsmatig en/of hobbymatig gebruik door bedrijven of particulieren. Onder opslag- en/of garageboxen die gebruikt worden door bedrijven, worden niet de gebouwen bedoeld die een integraal onderdeel vormen van de bedrijfsactiviteiten van een op hetzelfde bouwperceel gelegen bedrijf.

Hoofdstuk 2 Voorbeschermingsregels

Artikel 3 Verbod bedrijfsverzamelgebouwen met bedrijfsunits kleiner dan 200 m²

Het bouwen van een bedrijfsverzamelgebouw of het verbouwen en/of wijzigen van het gebruik van een bestaand bouwwerk tot bedrijfsverzamelgebouw is verboden, indien de bedrijfsvloeroppervlakte van één of meerdere bedrijfsunits binnen het bedrijfsverzamelgebouw kleiner is dan 200 m².

Artikel 4 Verbod opslag- en garageboxen

Het bouwen van opslag- en/of garageboxen of het verbouwen en/of wijzigen van het gebruik van een bestaand bouwwerk tot opslag- en/of garageboxen is verboden.

3. De geheimhouding op de collegenota, raadsvoorstel en raadsbesluit behorende bij het 'TAM-voorbereidingsbesluit (kleinschalige) bedrijfsunits, opslag- en garageboxen' na bekendmaking van het besluit op te heffen;

4. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag van bekendmaking.

Kern raadsvoorstel

Door het nemen van een voorbereidingsbesluit kunnen we als gemeente per direct de regie nemen op het vestigen van nieuwe bedrijfsverzamelgebouwen met kleine bedrijfsunits, opslag- en garageboxen op bedrijfskavels. Met als doel de schaarse ruimte voor werken beter te beschermen en te benutten, met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regels uit het voorbereidingsbesluit worden vervolgens binnen 1,5 jaar vastgelegd in een wijziging van het omgevingsplan.

Beoogd resultaat

Een voorbereidingsbesluit nemen waarin een (tijdelijk) verbod wordt opgenomen op het doen ontstaan van verzamelgebouwen met bedrijfsruimten of opslagruimten kleiner dan 200m² per zelfstandige eenheid, tot dat deze gewenste planologische herziening is verwerkt in het omgevingsplan.

Kader

- * Agenda en visie toekomstbestendige bedrijventerreinen 2030 (B&W en raadsbesluit 2020-1934) en (B&W besluit 2024-929)
- * Omgevingsvisie provincie Overijssel (2017 t/m geactualiseerde visie 2023)
- * Nota Perspectief Ruimte voor werken in Deventer (B&W besluit 2023-477)
- * Afdeling 4.2.Omgevingswet (voorbereidingsbescherming)
- * Artikel 87 Gemeentewet, Artikel 5.1 lid 2, sub b van de Wet open overheid

Argumenten ten behoeve van de raad

Besluitpunt 1, 2: Een voorbereidingsbesluit nemen met voorbeschermingsregels, met als doel een verbod op te nemen voor het bouwen en gebruiken van nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits:

De toename van het aantal kleinschalige bedrijfs- en opslagunits is om meerdere redenen onwenselijk.

Er is sprake van een scheve verhouding in de marktvraag versus de groei van het aantal kleinschalige bedrijfs- en opslagunits. In een tijd van schaarste aan beschikbare ruimte voor bedrijven is het wenselijk grip te hebben op de hoeveelheid en de locatie waar dergelijk kleinschalige bedrijfs- en opslagunits opgericht worden. Vanuit ons MKB is er behoefte aan schaalvergroting en juist minder behoefte aan kleinschalige, versnipperde kavels die wordt gebruikt voor kleinschalige bedrijfs- en opslagunits. Met meer sturing kan er voorkomen worden dat (potentiële) ontwikkelruimte onttrokken wordt voor Deventer bedrijven die (veel) meer economische- en maatschappelijke toegevoegde waarde hebben.

De kleinschalige bedrijfs- en opslagunits kunnen zich op dit moment, gezien de mogelijkheden in het omgevingsplan, vestigen op alle locaties waar in het omgevingsplan bedrijven zijn toegestaan. Het gaat om alle bedrijventerreinen in Deventer en de dorpen, maar ook om solitaire bedrijfslocaties in de wijken en het buitengebied. Met de huidige en mogelijk verdere toename van het aantal kleinschalige bedrijfs- en opslagunits ontstaat het risico dat de gebiedsprofielen op de bedrijventerreinen gaan verkleuren, met als gevolg minder vitale werklocaties. Het streven van de gemeente, maar ook vanuit de provincie en het rijk is juist om de bestaande bedrijventerreinen beter te kunnen benutten.

In het omgevingsplan zijn nu locaties op de bedrijventerreinen aanwezig die vanuit de milieuzonering bedoeld zijn voor bedrijven in een hogere milieucategorie, voor groothandel of volumineuze detailhandel, maar die ook in gebruik genomen kunnen worden voor kleine bedrijfsunits. Zo zou er bijvoorbeeld op de plek waar nu een bedrijf gevestigd mag worden in de categorie 5.1, zich ook een bedrijfsverzamelgebouw kunnen vestigen. Hiermee worden de schaarse, waardevolle ruimtelijke/planologische kenmerken onderbenut ("scheefwerken") en verdwijnt de mogelijkheid om op die locatie een bedrijf in een hogere milieucategorie (HMC) te vestigen. Er zijn op de Deventer bedrijventerreinen – en zelfs in de bredere regio – slechts een beperkt aantal locaties waar zich dergelijke bedrijven kunnen vestigen (vanwege de inwaartse milieuzonering).

Bedrijven die op zoek zijn naar geschikte locaties voor het vestigen of uitbreiden van hun bedrijf in een hoge milieucategorie of een andere specifieke vraag hebben, grijpen mis omdat locaties niet meer beschikbaar zijn. Zonder ingrijpen van de gemeente betekent dit dat er elders marktdruk ontstaat, de behoefte aan (ruimte voor) grote en HMC bedrijven blijft immers bestaan. Zo zijn juist deze plekken richting de toekomst nodig voor de circulaire economie.

Geconstateerd is dat er op dit moment een overaanbod is van al bestaande kleinschalige bedrijfs- en opslagunits. Een zichtbaar gevolg hiervan is dat pandeigenaren op zoek gaan naar alternatieve invulling van functies. Hobbymatig

en particulier gebruik, criminele of ondermijnende activiteiten kunnen hiervan resultanten zijn. Leegstand hoeft de investeerder in de huidige markt ook niet te bijten als de grond- en vastgoedprijzen harder stijgen dan de inflatie en meer rendement opleveren dan de spaarrekening. Ondanks de opdrogende vraag vanuit het bedrijfsleven, blijven er zonder ingrijpen nieuwe units gerealiseerd worden.

De veelheid van opslagunits en kleine bedrijfspandjes resulteert in een "verrommeling" van onze bedrijventerreinen, met als gevolg meer druk op de openbare ruimte door toename in (niet-bedrijfsmatige) verkeersbewegingen, parkeerlast, en/of uitstalling. Dit doet afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteit en leidt tot (een risico op) waardevermindering van omliggende bedrijfspanden. Verrommeling en leegstand hebben bovendien een negatief effect op het veiligheidsgevoel van (klanten en medewerkers van) omliggende bedrijven.

Samenhang lopende ontwikkelingen/kaders

Dit voorbereidingsbesluit sluit ook goed aan op lopende ontwikkelingen en bestaande kaders.

In de 2e uitvoeringsagenda toekomstbestendige bedrijventerreinen van het DEB, wordt o.a. ingezet op efficiënter ruimtegebruik, revitalisatie en aanpak ondermijning op onze bedrijventerreinen.

In het bredere plan van aanpak 'ondermijnende criminaliteit bedrijventerreinen' (wordt op dit moment opgesteld door bedrijvenparkmanagement), is het beperken van de (juridische) mogelijkheden voor nieuwvestiging van bedrijven in risicovolle branches een belangrijk deelproject.

Tot slot past het voorbereidingsbesluit ook binnen de reeds vastgestelde kaders op het gebied van ruimte voor werken en economie. Hierin is het efficiënt, duurzaam en toekomstbestendig inrichten, gebruiken en ontwikkelen van het Deventer werklandschap opgenomen, evenals het borgen van een gezonde woonwerkbilans. Deze kaders worden meegenomen in de in voorbereiding zijnde Omgevingsvisie 2026.

Kantttekeningen:

Met het vaststellen van een voorbereidingsbesluit wordt een verbod opgenomen in het omgevingsplan. Een verbod op het uitvoeren van bepaalde bouw- en gebruiksactiviteiten lijkt een zwaar middel. Echter kan van het verbod worden afgeweken indien er sprake is van argumenten die naar oordeel van het college zo zwaarwegend zijn dat er toch aan een bepaald initiatief meegewerkt kan worden. Deze mogelijkheid betreft de procedure voor een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Instrumentarium

Om de ongewenste ruimtelijke en economische effecten tegen te gaan is het wenselijk om als gemeente meer regie te kunnen voeren op het aantal en de locatie van de te vestigen kleinschalige bedrijfs- en opslagunits. Door het opnemen van een verbod op het vestigen van nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits kan meer regie gevoerd worden. Dit verbod moet worden opgenomen in een wijziging van het omgevingsplan.

Het wijzigen van het omgevingsplan is een procedure die de nodige tijd in beslag neemt. Om te voorkomen dat er in de periode tot het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan meerdere (ongewenste) kleinschalige bedrijfs- en opslagunits worden opgericht, is het voorstel om een voorbereidingsbesluit te nemen.

Met een voorbereidingsbesluit worden voorbeschermingsregels in het omgevingsplan opgenomen. Deze regels zien op het opnemen van een verbod voor het vestigen van nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits. De voorbeschermingsregels leggen

alleen beperkingen op aan de activiteiten die het omgevingsplan toelaat, maar die nog niet plaatsvinden. Het voorbereidingsbesluit eerbiedigt dan ook de bestaande activiteiten, zoals bestaand gebruik en bestaande bouwwerken. Het verbod heeft dus geen betrekking op de kleinschalige bedrijfs- en opslagunits die op dit moment al bestaan. Ook gaan de voorbeschermingsregels alleen over de kleinschalige bedrijfs- en opslagunits, tot 200m². Bedrijfsverzamelgebouwen met grotere units vallen niet onder het verbod en kunnen nog steeds nieuw gebouwd worden.

De locatie waar het voorbereidingsbesluit gaat gelden betreft het hele grondgebied van de gemeente. Inhoudelijk hebben de voorbeschermingsregels alleen effect op de locaties waar kleinschalige bedrijfs- en opslagunits zijn toegestaan, maar op dit moment nog niet aanwezig zijn.

Een voorbereidingsbesluit is nodig omdat het omgevingsplan de bedrijfsverzamelgebouwen bij recht toestaat. Als ongewenste ontwikkelingen per direct tegengegaan moeten worden, moeten daarvoor voorbeschermingsregels worden opgenomen in het omgevingsplan door middel van het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Alternatieve instrumenten

Voor het houden van grip op het vestigen van nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits zijn er publiekrechtelijk geen andere instrumenten dan het wijzigen van het omgevingsplan. Mogelijk kan er, aanvullend op het nu gestelde verbod, ook een vergunningplicht worden opgenomen in het omgevingsplan. Dit wordt bij het voorbereiden van de wijziging van het omgevingsplan onderzocht.

Het vaststellen van beleid door middel van de omgevingsvisie en/of een omgevingsprogramma heeft juridisch geen doorwerking in de voor de burger geldende regels en voorkomt daarmee niet dat bestaande rechten in het omgevingsplan toegepast worden. Zonder het wijzigen van het omgevingsplan kunnen er onbeperkt nieuwe kleinschalige bedrijfs- en opslagunits gerealiseerd worden en hebben we als gemeente geen grip op een goede evenwichtige toedeling van functies aan onze bedrijfslocaties.

Indien alleen het omgevingsplan gewijzigd wordt, zonder dat er voorbeschermingsregels zijn gesteld, kunnen tot aan het inwerkingtreden van het gewijzigde omgevingsplan nog nieuwe units gebouwd worden. Dit zal naar verwachting de problematiek versneld verergeren omdat initiatiefnemers zullen gaan anticiperen op de aangekondigde planologische wijziging. Directe regulering is dus wenselijk.

Handhaving

Indien er in de bestaande (kleinschalige) bedrijfs- en opslagunits activiteiten plaatsvinden die in strijd zijn met het omgevingsplan, dan zal gehandhaafd moeten worden. In Deventer zijn al regelmatig illegale activiteiten geconstateerd in dergelijke bedrijfsunits. Variërend van oneigenlijk en particulier gebruik tot ondermijning en criminaliteit. Met het verbieden van nieuwe bedrijfsverzamelgebouwen kan dus ook worden voorkomen dat er nieuwe illegale situaties ontstaan en daarmee de noodzaak voor extra toezicht en handhaving.

Besluitpunt 3. De geheimhouding op de collegenota, raadsvoorstel en raadsbesluit behorende bij het TAM-voorbereidingsbesluit '(kleinschalige) bedrijfsunits, opslag- en garageboxen' na bekendmaking van het besluit op te heffen

Het college heeft geheimhouding op de collegenota, het raadsvoorstel en het ontwerp raadsbesluit opgelegd. De Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot eventuele opheffing van geheimhouding aan de raad is. Aangezien het voorbereidingsbesluit na vaststelling bekend gemaakt wordt, dient daarbij tevens

de geheimhouding opgeheven te worden.

Besluitpunt 4. Het voorbereidingsbesluit treedt in werking op de dag van bekendmaking.

Het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking (artikel 3:40, Awb). Dit betreft de dag van de bekendmaking van het besluit in het gemeenteblad.

Betrokken partijen en participatie

Dit voorbereidingsbesluit is mede opgesteld op verzoek van de partners in de DEB, in het bijzonder het Bedrijvenparkmanagement, en in samenwerking met de interne beleidsprogramma's Economie, Veiligheid en Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze partijen worden betrokken ook bij het verdere proces om te komen tot wijziging van het Omgevingsplan.

Vanwege de aard en het doel van een voorbereidingsbesluit en de bij het voorbereidingsbesluit betrokken belangen van de gemeente is verdere communicatie vóór besluitvorming niet mogelijk; de raadsbehandeling en -besluitvorming zal in beslotenheid plaatsvinden.

Het college heeft de geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 van de Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2, sub b van de Wet open overheid geheimhouding. De collegenota en het raadsvoorstel en haar bijlagen worden geheim gehouden om te voorkomen dat er vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit nog meer verzoeken tot het realiseren van kleinschalige bedrijfs- en opslagunits ingediend worden.

De raad is bevoegd om de geheimhouding weer op te heffen. Voorgesteld wordt om de geheimhouding ten aanzien van de collegenota, het raadsvoorstel, het raadsbesluit en alle bijbehorende en onderliggende stukken op te heffen vanaf de dag van bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.

Bij het proces tot het wijzigen van het omgevingsplan volgend uit dit besluit zal uitgebreidere participatie plaatsvinden en worden vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven op gebruikelijke wijze betrokken. T.z.t. kunnen bij de terinzagelegging van de ontwerp omgevingsplanwijziging zienswijzen worden ingediend.

Financiële consequenties

De kosten voor het voorbereidingsbesluit bestaan uit capaciteitskosten van de eigen medewerkers. De kosten worden gedekt uit de lopende begrotingen. Het wijzigen van het omgevingsplan worden gedekt vanuit programma 5: Ruimtelijke Ontwikkeling.

Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit zijn mogelijke financiële consequenties in de vorm van nadeelcompensatie gemoeid. Het risico op nadeelcompensatie / planschade wordt nihil geacht.

Op percelen wordt een gebruiksmogelijkheid verwijderd. Dit kan in theorie leiden tot een vermindering van de waarde van het perceel (directe schade). De inschatting is echter dat deze waardevermindering valt onder het 'normaal maatschappelijk risico'. Er blijven op de percelen zeer veel mogelijkheden over wat betreft de toegestane gebruiksactiviteiten. Slechts één van de mogelijke invullingen van het perceel wordt met dit besluit ingeperkt. Mede omdat onder zwaarwegende argumenten toch besloten kan worden om af te wijken van het voorliggende verbod (middels een BOPA), worden de (negatieve) financiële consequenties van dit besluit zeer klein geacht.

Het voorkomen van directe schade is mogelijk door het doen van een openbare kennisgeving, waarin de gemeente aankondigt voornemens te zijn het omgevingsplan

op dit punt te wijzigen. Na deze aankondiging hebben initiatiefnemers een jaar de tijd om alsnog de mogelijkheid tot het realiseren van kleinschalige bedrijfs- en opslagunits te realiseren. Na een jaar kan het gewijzigde omgevingsplan met daarin het verbod op het toestaan van kleinschalige bedrijfs- en opslagunits worden vastgesteld. Eigenaren van gronden die de betreffende activiteiten niet hebben uitgevoerd, verliezen daarmee in principe hun recht op nadeelcompensatie.

Het nadeel van deze methode is dat het uitsluitend een (kleine) kans op schade vermindert. De ruimtelijke en economische problematiek wordt hiermee niet weggenomen. De problematiek kan zich in de tussentijd nog uitbreiden en juist versneld verergeren omdat initiatiefnemers zullen gaan anticiperen op de aangekondigde planologische wijziging. Voorkeur blijft dus nadrukkelijk uitgaan naar het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Betrokkenheid raad

De gemeenteraad is het bevoegd gezag tot het vaststellen van het voorbereidingsbesluit, dit is niet gedelegeerd aan het college.

Zoals bepaald in het raadsbesluit treedt het voorbereidingsbesluit in werking op de dag van bekendmaking. Publicatie van het voorbereidingsbesluit in het gemeenteblad vindt zo spoedig mogelijk na vaststelling plaats. Het voorbereidingsbesluit wordt bekend gemaakt door plaatsing van het volledige besluit in het elektronisch publicatieblad (gemeenteblad). Daarnaast worden de voorbeschermingsregels via de LVBB zichtbaar gemaakt in het Omgevingsloket in het onderdeel Regels op de kaart.

Tegen dit besluit tot het nemen van een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar en/of beroep worden ingesteld.

Uw raad wordt op de gebruikelijke wijze betrokken bij de wijziging van het omgevingsplan voorafgaand aan de definitieve vaststelling. Hiervoor is uw raad tevens bevoegd gezag.

Bij de terinzagelegging van de ontwerp omgevingsplanwijziging t.z.t. kunnen door eenieder zienswijzen worden ingediend.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,
de secretaris, de burgemeester,



J.P. Wassens



R.C. König