

# Nota handhaving bedrijventerreinen



Afdeling Ruimtelijk Beleid/beleidsontwikkeling  
februari 2006

## Inhoudsopgave:

1.	Inleiding.....	3
2.	Wettelijk instrumentarium.....	4
2.1.	Het bestemmingsplan.....	4
2.2.	Algemene wet bestuursrecht.....	5
3.	Bestuurlijke beleidskaders .....	6
4.	Legaliseringsbeleid .....	8
4.1.	Inleiding.....	8
4.2.	Orderingsprincipes voor bedrijventerreinen .....	8
4.2.1.	Algemene principes .....	8
4.2.2.	Het grijze gebied .....	10
4.3.	Wanneer legalisering .....	11
4.3.1.	Stappenplan.....	11
4.3.2.	Van geval tot geval .....	12
4.3.3.	Bouwvoorschriften.....	15
4.3.4.	Slot .....	15
5.	Handhavingsbeleid .....	15
5.1.	Aanpak .....	15
5.2.	Flankerend beleid .....	17
6.	Samenvatting en conclusies .....	18

# 1. Inleiding

In 2004 heeft de inspectie VROM in de gemeente Pijnacker-Nootdorp een gemeenteonderzoek verricht. Naar aanleiding van dit onderzoek is een rapport opgesteld dat de inspecteur bij brief van 24 januari 2005 aan de Gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft aangeboden. Het rapport is vervolgens op 29 maart 2005 in het college besproken.

In het rapport is aan de Gemeente Pijnacker-Nootdorp de aanbeveling gedaan om adequaat en consequent handhavend op te treden tegen overtredingen van de ruimtelijke regelgeving.

Op basis van deze aanbeveling is door het college van burgemeester en wethouders een plan van aanpak opgesteld om op systematische wijze inhoud te geven aan het handhavingsbeleid. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar verschillende deelgebieden.

Voor de bedrijventerreinen is aangegeven dat in een afzonderlijke beleidsnota geformuleerd zal worden op welke wijze vorm en inhoud aan de handhavingstaak zal worden gegeven.

Onderliggende nota vormt hiervan de uitwerking.

Bij de beoordeling of sprake is van een situatie die uit oogpunt van de ruimtelijke regelgeving gehandhaafd moet worden, dient een aantal stappen te worden doorlopen.

In de eerste plaats moet uiteraard vastgesteld worden of sprake is van het al dan niet naleven van de regelgeving. Door middel van het opstellen van een constateringsrapport en het vergelijken van dit rapport met het bestemmingsplan kan worden vastgesteld of sprake is van een te handhaven situatie.

Wanneer er sprake is van een overtreding, bestaat op grond van vaste jurisprudentie vervolgens de verplichting om te onderzoeken of legalisering van de bestaande situatie mogelijk is. Het doorlopen van deze stap, i.c. de beantwoording van de vraag onder welke condities het mogelijk is om een niet met het bestemmingsplan overeenkomende ruimtelijke situatie te legaliseren, vormt feitelijk de centrale vraagstelling van de handhavingsnota. Daarnaast wordt voor die gevallen waarin tot de conclusie wordt gekomen dat daadwerkelijk tot handhaving moet worden overgegaan, een lijn uitgezet met betrekking tot de wijze van aanpak en prioritering van de handhaving.

In hoofdstuk 2 zal het wettelijke handhavingskader worden weergegeven. Omdat het formuleren van de condities waaronder legalisering kan plaatsvinden, samenhangt met beleidslijnen die door andere overheden zijn geformuleerd, wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de regionale en provinciale beleidskaders. In hoofdstuk 4 wordt de gemeentelijke beleidslijn voor 'legaliseringsbeleid' uitgewerkt. Daarbij zal voor de direct belanghebbenden maar ook voor derde partijen duidelijk zijn, wanneer wordt gelegaliseerd of gehandhaafd. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ingegaan op het handhavingstraject. Hoofdstuk 6 sluit de nota af met een beknopte samenvatting.

## 2. Wettelijk instrumentarium

### 2.1. Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is. Het is bindend voor iedereen, dus voor burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Een bestemmingsplan geeft regels over het gebruik van de grond en de opstallen en het bepaalt de bebouwingmogelijkheden van de grond.

Het gebruik van gronden of het bebouwen van gronden op een wijze die niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan is niet toegestaan. Indien dit wel gebeurt ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke overheid om hier tegen op te treden, i.c. de regelgeving te handhaven, kortweg aangeduid als 'te handhaven'.

Als het gaat om handhaving op bedrijventerreinen dan is een viertal bestemmingsplannen van toepassing te weten het moederplan Bouwlocatie Delfgauw, 1<sup>e</sup> uitwerkingsplan bedrijventerrein, 2<sup>e</sup> uitwerkingsplan bedrijventerrein (bedrijvenpark Ruyven), het bestemmingsplan Boezem (bedrijventerrein Boezem) en de bestemmingsplannen Nieuweveen en Kruisweg II-III (bedrijvenpark Oostambacht).

Voor de nieuw te ontwikkelen bedrijvenparken Boezem II en Heron worden afzonderlijke bestemmingsplannen vastgesteld.

De voorschriften behorende bij de verschillende bestemmingsplannen geven aan welk gebruik en welke bebouwingmogelijkheden op de betreffende bedrijventerreinen is toegestaan. Doordat de voorschriften voor de verschillende bestemmingsplannen niet gelijklopend zijn, kan het voorkomen dat op het ene bedrijventerrein een bepaald gebruik wel is toegestaan terwijl dit op een ander bedrijventerrein niet is toegestaan. Veelal ligt het moment waarop het bestemmingsplan is gemaakt en het denken over ruimtelijke ordening en economie op dat moment aan deze verschillen ten grondslag.

Als voorbeeld wordt gewezen op de bestemmingsplannen voor de bedrijventerreinen de Boezem en Ruyven. Op bedrijventerrein de Boezem is het gebruik van de bebouwing ten behoeve van de activiteit zakelijke dienstverlening rechtstreeks toegestaan. Daarmee is het gebruik van panden als kantoorpand rechtstreeks toegestaan. Op bedrijvenpark Ruyven is dat niet het geval. Op dit terrein is zelfstandige kantoorvestiging niet toegestaan. Slechts het gebruik van een pand als kantoor als ondersteunende activiteit voor de hoofdactiviteit tot een maximale omvang van 50 % van de oppervlakte van de bebouwing is toegestaan. Het wijzigen van het denken door de tijd heen over het gesitueerd zijn van arbeidsintensieve activiteiten ligt aan dit verschil in bestemmen ten grondslag.

Indien op bedrijvenpark Ruyven wordt geconstateerd dat er sprake is van zelfstandige kantoorvestiging, zal hiertegen handhavend opgetreden moeten worden. Een verwijzing door de gebruiker van het betreffende pand naar het bedrijventerrein de Boezem, waar zelfstandige kantoorvestiging wel is toegestaan, kan geen argument zijn om de zelfstandige kantoorvestiging op bedrijvenpark Ruyven toch toe te staan. Wellicht zijn er andere argumenten te vinden die hier wel reden voor geven, maar deze zouden dan gevonden moeten worden in de in hoofdstuk 4 te formuleren algemene beleidslijnen rond legalisering.

De gemeentelijke overheid heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid om toe te zien op het gebruik en het bebouwen van de bedrijventerreinen overeenkomstig het bestemmingsplan. Ook derde belanghebbenden kunnen echter aan de gemeente vragen handhavend op te treden tegen

illegaal gebruik of bebouwing. Het achterwege blijven van handhavend optreden kan zelfs leiden tot schadeclaims van deze derden.

Tegen de achtergrond van de doelstelling om tot een goede ruimtelijke ordening te komen en tegen de achtergrond van het belang van derden, is een heldere en consistente beleidslijn omtrent handhaving gewenst.

## 2.2. Algemene wet bestuursrecht

Indien sprake is van illegaal gebruik of bebouwing dan staat optreden van gemeentewege hiertegen open op basis van een drietal wegen:

bestuurlijke handhaving	toezicht op de naleving wordt uitgeoefend en indien niet naleving wordt vastgesteld kunnen sancties worden opgelegd door bestuursorganen. (bestuursdwangsom, bestuursdwang, (punitief) bestuurlijke boete) Het wettelijk kader is te vinden in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.
handhaving via privaatrecht	De overtreder van bestuursrechtelijke regels wordt in een civiele procedure op naleving van het bestuursrecht aangesproken
strafrechtelijke sancties	deze worden opgelegd door de strafrechter krachtens de wet met strafvordering belast. Uitsluitend de politie en het Openbaar Ministerie hebben de bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden.

Samenloop van handhaving op basis van het bestuursrecht en het privaatrecht is niet toegestaan (twee wegenleer). Ingeval zowel bestuursrechtelijk als privaatrechtelijk gehandhaafd kan worden moet dit met behulp van het bestuursrecht gebeuren.

In deze nota is om die reden de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheid als uitgangspunt genomen.

De procedureregels waar bestuursrechtelijke handhaving aan moet voldoen zijn gereguleerd in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin zijn ook de regels voor toezicht, bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom neergelegd.

Bij het constateren van het niet naleven van de voorschriften van het bestemmingsplan of een hierop verleende vrijstelling dient op basis van de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden eerst een inhoudelijke afweging plaats te vinden. Deze inhoudelijke afweging moet duidelijk maken of er voldoende inhoudelijke gronden zijn om handhavend op te treden.

Bij een bevestigende uitkomst moet, zoals in de inleiding al weergegeven, op grond van de jurisprudentie worden bepaald of de overtreding voor legalisering in aanmerking komt. Om die reden moet worden onderzocht in hoeverre er een verruiming van het regime van het bestemmingsplan mogelijk is.

Allereerst moet worden gekeken naar wat het bestemmingsplan zelf mogelijk maakt, omdat dat het wettelijke toetsingskader is. Indien het bestemmingsplan zelf geen mogelijkheden tot legalisering scheidt, moet vervolgens worden onderzocht of er nog ruimte 'buiten het bestemmingsplan' bestaat. Een door de gemeente hiervoor geformuleerde beleidslijn draagt bij aan zorgvuldige, consequente en eenduidige besluitvorming.

In hoofdstuk 4 zal uitwerking worden gegeven aan een beleidslijn voor het al dan niet legaliseren van op grond van het bestemmingsplan niet toegestane activiteiten of bebouwing op bedrijventerreinen. Om deze lijn enigszins in te kaderen zullen in het volgende hoofdstuk de van belang zijnde beleidskaders van de verschillende overheden worden weergegeven.

### 3. Bestuurlijke beleidskaders

Zowel Rijk, Provincie als Stadsgewest formuleren beleid dat zijn invloed heeft op het ruimtelijke beleid voor de bedrijventerreinen. Niet alleen heeft dit beleid op zichzelf invloed op het gemeentelijke beleid, maar de hogere overheden hebben veelal ook een toetsende rol als het gaat om het verlenen van medewerking aan legalisering van activiteiten. Daarmee zijn deze beleidslijnen kaderstellend voor de lokale overheid.

Zonder hierbij uitpuddend te willen zijn, worden hieronder enkele beleidspunten aangestipt.

#### Rijksbeleid

Het rijksbeleid legt met haar Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit kaders voor de ruimtelijke inrichting van Nederland vast. Het rijksbeleid laat meer dan in het verleden ruimte aan de lokale overheden om invulling aan het ruimtelijk beleid te geven. Van het voorheen geldende ABC locatiebeleid is in de vigerende nota's geen sprake meer. Er is meer ruimte gelaten aan de lokale overheden om invulling te geven aan het beleid (regel lokaal wat lokaal kan en nationaal wat nationaal moet). Vanuit het beperken van onnodige mobiliteit wordt er echter nog steeds vanuit gegaan dat arbeidsintensieve activiteiten zich vestigen rondom infrastructurele knooppunten of langs lijnen van openbaar vervoer. Het situeren van bijvoorbeeld kantoren op niet multi-modaal ontsloten locaties of het situeren van detailhandel buiten de centrumgebieden past daarmee nog steeds niet in het rijksbeleid.

#### Provinciaal beleid

Het provinciale beleid kenmerkt zich door een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De ontwikkelingsmogelijkheden van de provinciale economie vergen dat er voldoende locaties beschikbaar zijn voor bedrijfsvestigingen. Dit betekent dat de bedrijventerreinen die beschikbaar zijn of nog beschikbaar komen ook als zodanig gebruikt moeten worden. Het gebruik van deze terreinen voor andere functies dan waarvoor ze zijn bestemd, past niet in het provinciale beleid om voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven beschikbaar te hebben.

Overigens past in dit streven ook de aandacht voor intensief en meervoudig ruimtegebruik. In kwalitatieve zin is het provinciale beleid gericht op herstructurering en duurzaamheid van bestaande terreinen. Het door middel van herstructurering en het hierin toepassen van duurzaamheidselementen draagt bij aan de verlenging van de levensduur van bedrijventerreinen en draagt daarmee in indirecte zin bij aan het beschikbaar hebben van voldoende vestigingsmogelijkheden voor bedrijven.

Meer specifiek wordt nog gewezen op de onlangs vastgestelde nieuwe beleidslijn in de Nota Planbeoordeling waarin de categorie volumineuze detailhandel, waarvoor reeds vele jaren een uitzondering wordt gemaakt als het gaat om de vestiging van detailhandel op bedrijventerreinen, verruimd is met de branches vloerbedekking, parket en tenten. Daarnaast biedt het provinciale beleid ruimte aan perifeer gevestigde detailhandel om een nevenassortiment te voeren verband houdende met het hoofdassortiment tot een omvang van maximaal 20% van de totale netto oppervlakte van de vestiging. Voorts biedt het beleid ruimte om op een oppervlakte van enkele tientallen vierkante meters producten die ter plaatse zijn gefabriceerd of geassembleerd aan particuliere consumenten te verkopen.

Met betrekking tot het beleid gericht op beperking van de mobiliteit zoekt de provincie aansluiting bij het rijksbeleid door te wijzen op knopen en openbaar vervoerslijnen als locaties voor arbeidsintensieve activiteiten.

## Regionaal beleid

Op Haaglanden niveau wordt, voor zover in het kader van deze notitie van belang, beleid gevoerd ten aanzien van bedrijven, kantoren en detailhandel.

In de regionale kantorenstrategie worden de locaties aangeduid waar kantorenontwikkeling tot stand kan worden gebracht. Veelal zijn de betreffende locaties gesitueerd aan zogenaamde multimodaal bereikbare knooppunten of langs lijnen van openbaar vervoer. Kantorenlocaties hebben een duidelijke eigen positie in het spectrum van locaties voor bedrijvigheid. Zelfstandige vestiging van kantoren op bedrijventerreinen maakt geen onderdeel uit van de strategie. Dat er wel locaties zijn aan te wijzen waar kantoren op bedrijventerreinen zijn gevestigd, heeft veelal te maken met specifieke lokale omstandigheden. Een proces van herontwikkelen van een verouderd bedrijventerrein naar een kantorenlocatie kan er daarvan één zijn.

De vigerende structuurvisie detailhandel (2000-2005) gaat uit van concentratie van detailhandelsactiviteiten in daartoe aangewezen centra. Voor bepaalde vormen van (volumineuze) detailhandel zijn mogelijkheden aanwezig voor vestiging buiten deze centra. Bedrijventerreinen zijn daarbij een optie. Volumineuze detailhandel die niet behoort tot de categorie auto's, boten, caravans, explosiegevaarlijke goederen, bouwmarkten en tuincentra zal een plek dienen te vinden op de locaties die in de regionale visie zijn aangewezen voor perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (Den Haag (Megastores), Zoetermeer (Woonhart), Delft (Leeuwenstein) en Naaldwijk (Woonboulevard)).

Een nieuwe bedrijventerreinenstrategie is nog in ontwikkeling. Uitgangspunt van de nieuwe strategie is, in aansluiting op het provinciale beleid, het voorzien in een voldoende aanbod aan bedrijfsvestigingsmogelijkheden. Daarnaast speelt het aspect van het matchen van de kwaliteit van het aanbod aan de vraag vanuit het bedrijfsleven een rol in de nieuwe strategie. Een en ander kan betekenen dat de profilering van bedrijventerreinen in de regio bijstelling zal verkrijgen.

## Lokaal beleid



Vanuit het Pit geldt als centrale economische doelstelling het versterken van de omvang van de werkgelegenheid (af te meten aan de woon werkbalans) en het versterken van de werkgelegenheidsstructuur. Hiertoe dient voldoende ruimte te worden gereserveerd voor bedrijfsvestiging op bedrijventerreinen, dienen kantorenlocaties tot ontwikkeling te worden gebracht en dient de lokale detailhandelsstructuur door de realisatie van het kernwinkelgebied in het centrum van Pijnacker en de realisatie van een wijkverzorgend winkelcentrum in Pijnacker-Zuid te worden afgerond. Tevens, maar dat is in het kader van deze nota minder van belang, dienen de randvoorwaarden te worden gecreëerd waarbinnen de glastuinbouw zich kan ontwikkelen.

Ook op lokaal niveau zijn specifieke locaties aangewezen voor de verschillende economische activiteiten. Het gebruik van bedrijventerreinen door hier niet beoogde activiteiten zal ten koste gaan van het beschikbare areaal aan vestigingsmogelijkheden voor bedrijven waarmee de Pit doelstelling niet kan worden behaald.

## 4. Legaliseringsbeleid

### 4.1. Inleiding

In paragraaf 2.1 is al aangegeven dat als het gaat om handhaving het bestemmingsplan of een daarop verleende vrijstelling het toetsingskader vormt voor de beoordeling of een bepaalde activiteit of bebouwing overeenkomstig de ruimtelijke regelgeving functioneert of is gerealiseerd, of dat sprake is van met de ruimtelijke regelgeving strijdig gebruik of bebouwing. In dat laatste geval moet op de eerste plaats worden onderzocht of het bestemmingsplan mogelijkheden biedt tot legalisering van het strijdige gebruik of de strijdige bebouwing en of dit dan ook wenselijk is. Op de tweede plaats moet worden onderzocht of het wenselijk is door het verlenen van bijvoorbeeld een vrijstelling van het bestemmingsplan, het gebruik of de bebouwing alsnog te legaliseren..

In onderstaande paragraaf zal, geredeneerd vanuit de verschillende principes die in het ruimtelijke beleid van de gemeente worden gehanteerd en welke principes op hun beurt weer deels bepaald worden door de in hoofdstuk 3 beschreven beleidskaders van de hogere overheden een beleidslijn worden geformuleerd die de keuze voor het al dan niet overgaan tot handhaven duidelijk moet maken.

### 4.2. Ordeningsprincipes voor bedrijventerreinen

#### 4.2.1. Algemene principes

Als het gaat om bedrijvigheid dan wordt in een bestemmingsplan veelal het onderscheid gemaakt tussen bedrijven, kantoren en detailhandel. Dit onderscheid vindt enerzijds zijn oorzaak in de ruimtelijke invloed van deze activiteiten op hun omgeving (mobiliteitseffecten en hinder), anderzijds in het streven van de overheid naar een passende opbouw van het (winkel)voorzieningen niveau in een gebied.

De ruimtelijke effecten welke bedrijven, kantoren en detailhandel op hun omgeving uitoefenen zijn verschillend van aard en omvang.

De regulier op bedrijventerreinen gevestigde bedrijvigheid heeft te maken met het aanleveren van goederen, het eventueel bewerken van goederen in het bedrijfspand en het afleveren van het bewerkte goed. Daarnaast zal er dagelijks verkeer zijn van werknemers



Zowel de mobiliteitseffecten alsook de emissie-effecten die uitgaan van de bedrijvigheid (geluid, trillingen, stof) zijn bepalend voor het gegeven dat voor bedrijven specifieke locaties in de vorm van bedrijventerreinen worden aangewezen. Op deze bedrijventerreinen veroorzaken de bedrijven geen hinder voor andere functies (bijvoorbeeld de woonfunctie) en is de infrastructuur afgestemd op de laad-, los- en parkeerbehoefte die van het functioneren van de bedrijven uitgaat. De hinder die bedrijven voor andere functies kunnen opleveren leidt er

overigens toe dat de woonfunctie niet op bedrijventerreinen thuishoort. Bedrijven zouden immers door de woonfunctie in hun functioneren kunnen worden beperkt.

Voor detailhandelactiviteiten geldt net als voor de bedrijven dat er goederen worden aangeleverd. Het afleveren van de goederen (verkoop) levert echter een ander beeld op dan bij bedrijven.

Immers het is de consument, de eindgebruiker die de goederen de deur mee uitneemt. Het aantal bezoekers dat de vestigingslocatie moet aandoen is een veelvoud van het aantal verkeersbewegingen bij de 'reguliere' bedrijven op bedrijventerreinen. Ook de parkeerbehoefte is

daarmee groter. Qua emissie-effecten kenmerkt de detailhandel zich door minder hinder en is deze functie goed te combineren met andere functies (bijvoorbeeld wonen)

Voor kantoren geldt dat het aantal werknemers per oppervlakte eenheid veel hoger ligt dan in het geval van de 'reguliere' bedrijven. Doordat de bedrijventerreinen veelal niet gesitueerd zijn op locaties die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer, zal de vestiging van een kantoor op een bedrijventerrein veel autoverkeer genereren, auto's die ook een parkeerplaats op het terrein nodig hebben. Net als geldt voor de detailhandel is bij kantoren nauwelijks sprake van emissie-effecten.

Het genereren van ongewenste mobiliteit en de daaraan gekoppelde parkeerproblematiek is vanuit de optiek van het functioneren van bedrijventerreinen de belangrijkste reden om bedrijventerreinen 'schoon' te houden van detailhandel en kantoren.

Vanuit de optiek van de detailhandel bezien is er nog een andere belangrijke reden.

Nederland staat bekend om zijn fijnmazige netwerk van winkelvoorzieningen. Dit fijnmazige netwerk heeft tot stand kunnen komen en is in stand kunnen blijven door gerichte distributieplanologie.

De kern van het hieronder liggende beleid houdt in dat sprake is van een zekere mate van concentratie van winkelvoorzieningen op daartoe aangewezen locaties en het voorkomen van 'wildgroei' buiten die locaties. Met name de bedrijventerreinen zijn locaties waar deze wildgroei zou kunnen plaatsvinden.



Door – overigens met het bieden van uitzonderingsmogelijkheden voor bepaalde branches zoals bijvoorbeeld de ABC goederen (auto's boten, caravans) – de vestiging van detailhandel op bedrijventerreinen te weren, wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het voortbestaan van de aangewezen winkelcentra, veelal zijnde het kloppend hart van de stads- en dorpscentra.

De horeca kan, als afzonderlijke bestemmingscategorie, in het verlengde van de detailhandel worden geplaatst. De horeca heeft ook een functie in het optimaal functionerend houden van de stads- en dorpscentra en soms ook een winkelcentrum ondersteunende functie. Tegen die achtergrond en tegen de achtergrond van het mobiliteitsgenererende karakter van de horeca is deze functie op bedrijventerreinen als regel ook niet wenselijk. Omdat de horeca ook gericht kan zijn op een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld werknemers van de op het terrein gevestigde bedrijven, zijn uitzonderingen hiervoor denkbaar. Aantoonbaar moet dan wel zijn dat deze doelgroep een gezonde bedrijfsvoering ook mogelijk maakt.

Naast detailhandel, horeca en kantoren zijn er nog andere functies die vandaag de dag een beroep doen op een vestigingsplaats op een bedrijventerrein. Gedacht kan worden aan medische voorzieningen (praktijkruimten), onderwijsvoorzieningen (opleidingsinstellingen), maatschappelijke voorzieningen (kinderopvang, kerken), sportvoorzieningen (sportscholen) en leisurevoorzieningen. (Leisure voorzieningen worden gedefinieerd als permanente voorzieningen ten behoeve van vrije tijdsbesteding waarvoor entree betaald moet worden)

Voor vrijwel al deze functies geldt dat deze een sterk consument gericht karakter hebben en daarmee enigszins vergelijkbaar zijn met de functie detailhandel. Veel van deze functies wekken dan ook verkeersstromen en parkeereffecten op die vanuit het functioneren van het bedrijventerrein niet wenselijk zijn. Ook kunnen deze functies gezien worden als functies die een bijdrage leveren aan het goed functioneren van stads- en dorpscentra of functies die gelet op hun oriëntatie op de 'consument' een zekere spreiding over het stedelijke gebied dienen te hebben.

Bij de 'niet-bedrijven' functies spelen met name financieel economische overwegingen een rol bij de wens voor vestiging op bedrijventerreinen. Als gekeken wordt naar de prijs die verschillende functies voor hun vestigingslocatie moeten betalen, dan wordt geconcludeerd dat vestiging op een bedrijventerrein voor al deze functies veelal de goedkoopste locatie vormt. Zowel voor de detailhandel als voor kantoren, maar ook voor bijvoorbeeld de (para)medische sector is vestiging op een bedrijventerrein in financieel opzicht voordeliger dan vestiging op locaties die voor deze functies zijn bedacht. Daarmee kent de markt een eigen (financieel) ordeningsprincipe dat veelal niet overeenkomt met het door de overheid gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid.

Samenvattend worden, als het gaat om functioneel gebruik, voor bedrijventerreinen de volgende ordeningsprincipes gehanteerd

- Bedrijventerreinen bieden vestigingsmogelijkheden voor 'reguliere bedrijven' (bijvoorbeeld ambacht, productie, opslag, distributie, bouw)
- Bedrijventerreinen bieden geen vestigingsmogelijkheden voor detailhandel en andere consument gerichte functies
- De woonfunctie behoort niet op bedrijventerreinen
- De zelfstandige kantoorfunctie behoort niet op bedrijventerreinen
- Financieel economische argumenten spelen vanuit de markt wel maar vanuit de overheid geen rol bij de ordening van functies op bedrijventerreinen

De ordeningsprincipes zoals deze hierboven zijn aangeduid hebben ertoe geleid dat in bestemmingsplannen in algemene zin is aangegeven welke functies op bedrijventerreinen zijn toegestaan. In meer specifieke zin zijn in de zogenaamde Staat van bedrijfsactiviteiten de typen bedrijven genoemd welke zich in het betreffende bestemmingsplangebied mogen vestigen. Daarmee zou eenvoudig vast te stellen moeten zijn of sprake is van een wel of niet overeenkomstig het bestemmingsplan gevestigd bedrijf.

#### 4.2.2. Het grijze gebied

Het bestemmingsplan en de hierin opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten dient op eenduidige wijze duidelijk te maken welk bedrijf wel en welk bedrijf niet is toegestaan op een bedrijventerrein. In de praktijk ontbreekt die duidelijkheid soms.

Het kan bijvoorbeeld niet duidelijk zijn tot welke milieucategorie een bedrijf behoort (dit is een onderscheidend principe voor de Staat van bedrijfsactiviteiten). Het kan ook onduidelijk zijn of een bedrijf (in overwegende mate) moet worden aangemerkt als regulier bedrijf of bijvoorbeeld als detailhandel.

De hedendaagse ontwikkeling naar het produceren van producten met behulp van de computer maakt dat het onderscheid tussen de productieafdeling van een bedrijf en het kantoordeel van het bedrijf verder vervaagt. Het software ontwikkelingsbedrijf dat zijn producten in een kantoorachtige omgeving 'fabriceert' is een voorbeeld van hoe getrokken grenzen kunnen vervagen.

Showrooms worden in een bestemmingsplan veelal als een aparte functie aangeduid. In een showroom worden artikelen uitgestald om te tonen en uiteindelijk te verkopen. Een showroom heeft daarmee sterke gelijkenis met detailhandel. Van een showroom in bijvoorbeeld vorkheftrucks kan echter nauwelijks vermoed worden dat deze gericht is op de particuliere consument, waarmee sprake zou zijn van een



business to business contact en dus geen sprake is van detailhandel. Van een showroom in badkamerartikelen kan dit laatste echter veelal niet worden gezegd.

Hoewel aangegeven is dat consument gerichte activiteiten in principe niet op een bedrijventerrein thuishoren, kan vanuit het principe van intensief (meervoudig) ruimtegebruik beargumenteerd worden dat bijvoorbeeld een sportschool die op de tweede etage van een bedrijfsbebouwing is gesitueerd, toch op de juiste plek is gevestigd. Doordat in het geval van de sportschool ook sprake is van avondgebruik kan vestiging ervan bijdragen aan het verhogen van de sociale veiligheid van het gebied en daarmee een extra argument vormen om, in de omstandigheid van dubbel grondgebruik, vestiging van een dergelijke activiteit toe te staan.

Het zijn met name situaties zoals hierboven omschreven waaraan in het te formuleren legaliseringsbeleid aandacht zal moeten worden besteed. Immers waar reeds sprake is van duidelijkheid over de toetsing van een functie aan het bestemmingsplan, zal vanuit de genoemde ordeningsprincipes ook snel duidelijkheid bestaan over de mogelijkheid om tot legalisering van de activiteit over te gaan. Juist in de omstandigheid dat die duidelijkheid niet bestaat is er reden om kaders te creëren voor te maken keuzes .

## 4.3. Wanneer legalisering

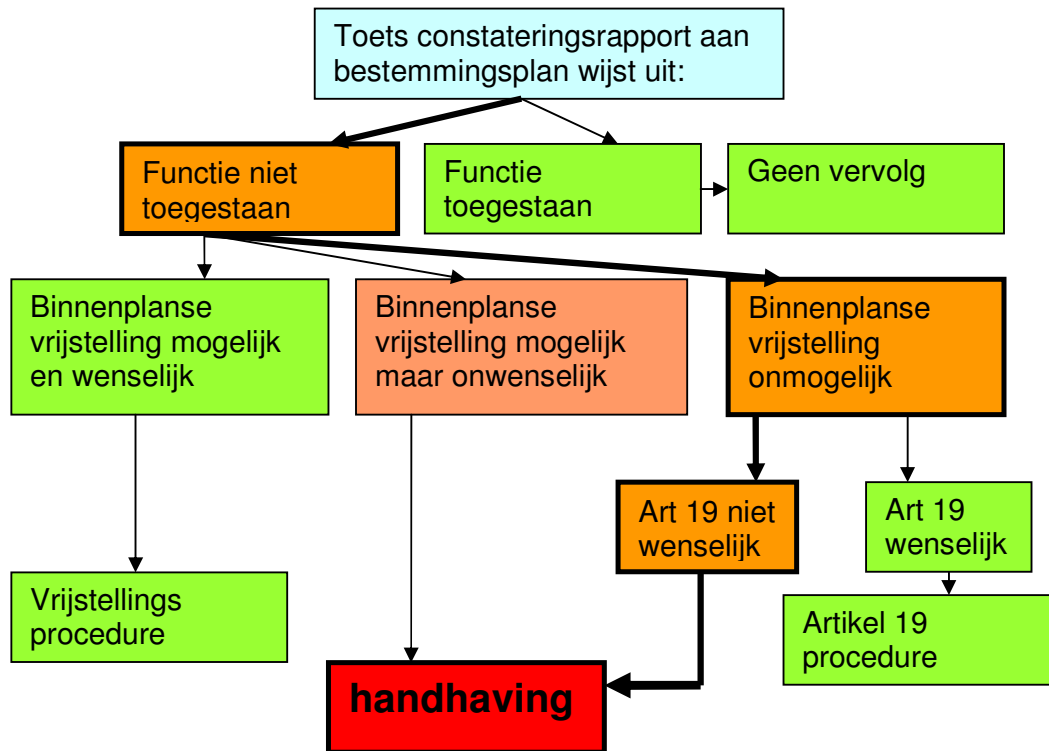
### 4.3.1. Stappenplan

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.2 dient bij de beantwoording van de vraag of sprake moet zijn van handhaving een aantal stappen te worden doorlopen.

Op de eerste plaats dient op basis van een constateringsrapport te worden vastgesteld of sprake is van een activiteit die volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan. Vervolgens dient, als hiervan sprake is, nagegaan te worden of binnen de kaders van het bestemmingsplan vrijstelling kan worden verleend (binnenplanse vrijstelling) en in het geval hiervan geen sprake is of legalisering op basis van een artikel 19 vrijstelling gewenst is.

Met name voor de artikel 19 vrijstelling is het van belang om een kader te creëren voor de keuze om hiertoe wel of niet over te gaan. Voor de binnenplanse vrijstelling geldt dat de criteria waaronder deze kan worden verleend veelal nauwkeurig in het bestemmingsplan zijn beschreven. Als aan deze criteria wordt voldaan bestaat er overigens nog steeds een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om de vrijstelling niet te verlenen. Veelal zijn er dan specifieke omstandigheden aan de orde die slechts op basis van de betreffende situatie zijn te bepalen.

Schematisch ziet het proces dat kan leiden tot een handhavingsactie er als volgt uit:



#### 4.3.2. Van geval tot geval

Bij de beoordeling of wel of niet een vrijstelling wenselijk is, is het hierna te formuleren beleidskader van belang. Voor zover mogelijk zal voor de meest denkbare situaties een afwegingskader worden gegeven:

##### 1. Functie wordt aangemerkt als detailhandel

Op de eerste plaats wordt vastgesteld dat situering van detailhandel op bedrijventerreinen ten koste gaat van de beschikbare ruimte voor reguliere bedrijven. Gelet op de op verschillende bestuurlijke niveaus gedragen wens om voldoende ruimte voor bedrijvigheid beschikbaar te hebben is dit dus ongewenst.



De lokale detailhandelsstructuur, waarbij sprake is van een opbouw van kernverzorgende en wijkverzorgende winkelcentra, verzet zich eveneens tegen detailhandel op bedrijventerreinen. Slechts in de omstandigheid dat sprake is van volumineuze detailhandel, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de in de provinciale nota Regels voor Ruimte gehanteerde omschrijving en aanduiding van categorieën, kan sprake zijn van de situering van detailhandel op

bedrijventerreinen.

Veelal is in het bestemmingsplan zelf bepaald onder welke condities een binnenplanse vrijstelling voor detailhandel mogelijk is. Indien dit niet het geval is wordt aansluiting gezocht bij de kaders die in regionaal verband zijn geformuleerd in de regionale structuurvisie detailhandel.

## 2. delen van de functie worden aangeduid als detailhandel

Indien sprake is van een gemengde functie (bedrijvigheid / detailhandel) dan worden bij de beoordeling of sprake is van een functie die volgens het bestemmingsplan is toegestaan de volgende criteria gehanteerd.

Bedrijven die een product produceren en dat ook ter plaatse willen verkopen mogen dat doen op een oppervlakte van maximaal 10% van de totale oppervlakte met een maximum van 40 m<sup>2</sup>.

Met het stellen van deze grens wordt voorkomen dat een ongebreidelde toename van het oppervlak aan detailhandel ontstaat en op die wijze de bestaande verzorgingsstructuur in gevaar wordt gebracht. Met de 40 m<sup>2</sup> grens wordt een nadere invulling gegeven aan de in de provinciale nota Regels voor Ruimte gehanteerde maat van enkele tientallen vierkante meters

Overigens dient het product dat wordt verkocht wel ter plaatse gefabriceerd of geassembleerd te worden.

## 3. de functie wordt aangemerkt als kantoor

Mobiliteitseffecten, parkeerdruk toename en het onttrekken van ruimte voor reguliere bedrijven leidt ertoe dat zelfstandige kantoren op de bedrijventerreinen, m.u.v. daar waar het bestemmingsplan het toelaat, niet zijn toegestaan. Genoemde effecten alsmede het streven om een aantal daartoe aangewezen kantorenlocaties in de gemeente te ontwikkelen, leidt ertoe dat geen medewerking zal worden verleend aan een artikel 19 vrijstelling

## 4. een deel van de functie wordt aangemerkt als kantoor

Indien sprake is van een gemengde functie (bedrijvigheid/kantoor) dan wordt bij de beoordeling of sprake is van een functie die volgens het bestemmingsplan is toegestaan een oppervlakte criterium gehanteerd. Indien sprake is van niet meer dan 50% van de oppervlakte van het pand ten behoeve van kantoorgebruik dan is nog steeds sprake van een bedrijfsfunctie. Daarbij geldt overigens wel dat het kantoorgebruik geen zelfstandig kantoorgebruik mag zijn, maar ten behoeve van en onderdeel uitmakend van het in het pand gevestigde bedrijf.

Aan een gebruik van bedrijfsbebouwing als kantoor dat het gestelde maximum te boven gaat wordt geen medewerking verleend voor een artikel 19 vrijstelling.

## 5. de functie wordt aangemerkt als woning

Alleen in de omstandigheid dat het bestemmingsplan het toestaat kan de functie wonen op een bedrijventerrein worden gesitueerd. Gelet op het beperkende effect van de woonfunctie op het functioneren van bedrijven (milieueisen) zal geen medewerking worden verleend aan het verlenen van een vrijstelling. Ook indien sprake is van een gedeeltelijk gebruik van de bebouwing ten behoeve van de woonfunctie zal geen medewerking worden verleend aan een vrijstelling. Een uitzondering op deze regel mag worden gemaakt voor die gevallen waarbij sprake is van tijdelijke bewoning van bedrijfsruimte met het oogmerk om het kraken van de bedrijfsruimte te voorkomen. Voorwaarde is dan wel dat de bewoner(s) een tijdelijk huurcontract heeft/hebben afgesloten met een erkende op 'anti-kraak' gerichte instelling

## 6 de functie wordt aangemerkt als horeca

Zelfstandige horeca op een bedrijventerrein is denkbaar als de horecavoorziening een ondersteunende functie voor het bedrijventerrein heeft; de horecavoorziening vervult met andere woorden een soort van bedrijfskantine vervangende functie. Indien het bestemmingsplan horeca als functie niet toestaat kan overwogen worden om een wel aanwezige horecafunctie te legaliseren door middel van een artikel 19 vrijstelling. De horeca-exploitant dient in dat geval wel

aan te tonen dat zijn klantenkring in overwegende mate bestaat uit op het betreffende bedrijventerrein gevestigde bedrijven en hun werknemers. Aan het legaliseren van een horecagelegenheid die zijn klanten in overwegende mate van buiten het bedrijventerrein aantrekt wordt geen medewerking verleend.

7. de functie wordt aangemerkt als praktijkruimte, particuliere dienstverlening

Het uitgangspunt is dat consument gerichte activiteiten niet op bedrijventerreinen gesitueerd dienen te zijn. Het situeren van consumentgerichte activiteiten gaat ook ten koste van de beschikbare ruimte voor de reguliere bedrijvigheid op de bedrijventerreinen en kan parkeereffecten genereren waarop het bedrijventerrein niet berekend is.

Gelet op het bovenstaande wordt geen medewerking verleend aan een artikel 19 vrijstelling, waarmee praktijkruimten en particuliere dienstverlening geen toestemming wordt verleend om zich op een bedrijventerrein te vestigen.

8 de functie wordt aangemerkt als showroom

Feitelijk moet een showroom gezien worden als detailhandel. Daarmee zijn de criteria van toepassing die gelden voor de functie detailhandel. Een showroom wordt indien het bestemmingsplan dit niet rechtstreeks toestaat derhalve niet door middel van een artikel 19 vrijstelling mogelijk gemaakt.

Hierop zijn echter een aantal uitzonderingen denkbaar.

Een showroom die een onderdeel vormt van een bedrijf dat levert aan zakelijke gebruikers en niet aan de particuliere gebruiker, kan gerekend worden tot de reguliere bedrijvenfunctie.

Daarmee is een dergelijke showroom op grond van het bestemmingsplan toegestaan.

Indien sprake is van de levering aan particuliere gebruikers kan de showroom alleen toegestaan worden indien sprake is van volumineuze detailhandel zoals eerder onder punt 1 aangegeven.

De vrijstellingsmogelijkheden zoals hier weergegeven zijn dan ook van toepassing.

9. de functie wordt aangemerkt als leisure-, sport-, of onderwijsvoorziening.

Consument gerichte activiteiten behoren niet op bedrijventerreinen. Bedoelde activiteiten nemen de plaats in van de reguliere bedrijven en genereren mobiliteitseffecten en parkeeraffecten waar op de bedrijventerreinen geen rekening mee is gehouden.

Daarmee zal geen medewerking worden verleend voor vestiging van dergelijke functies op bedrijventerreinen door middel van een artikel 19 vrijstelling.

Een uitzondering kan hierop worden gemaakt. Indien sprake is van meervoudig grondgebruik, van voorzieningen met een minimale omvang van 1500 m<sup>2</sup> en adequate parkeervoorzieningen, bestaat de mogelijkheid om medewerking te verlenen aan een vrijstellingsprocedure. Bij de keuze voor het verlenen van medewerking aan een vrijstellingsprocedure zullen de (on)mogelijkheden voor vestiging van de betreffende voorziening elders worden betrokken. In dit verband is ook de minimale omvang van de activiteit van 1500 m<sup>2</sup> opgenomen omdat juist de meer omvangrijke voorzieningen een probleem hebben bij het vinden van een locatie in het bestaande stedelijk gebied. Voorzieningen met een kleinere oppervlakte worden hiertoe wel in staat geacht.

10. Functie wordt aangemerkt als bedrijf, maar is niet opgenomen in de staat van bedrijfsactiviteiten

De Staat van bedrijfsactiviteiten bepaalt feitelijk op uitputtende wijze welke bedrijven op het bedrijventerrein zijn toegestaan. Gelet op de dynamiek van de economie komt het meer dan eens voor dat bepaalde bedrijven geen deel uitmaken van de lijst. Deze bedrijven bestonden bijvoorbeeld nog niet toen de lijst werd samengesteld. Veelal biedt het bestemmingsplan de mogelijkheid om bedrijven die naar aard en werkings sfeer overeenkomen met bedrijven die in de Staat van bedrijfsactiviteiten zijn opgenomen vrijstelling te verlenen op basis van de

voorschriften van het bestemmingsplan. Indien hiervan sprake is dient hieraan ook medewerking te worden verleend.

Indien geen sprake is van de mogelijkheid tot het verlenen van binnenplanse vrijstelling dan dient voor dergelijke bedrijven vestiging via een artikel 19 vrijstelling mogelijk te worden gemaakt.

#### **4.3.3. Bouwvoorschriften**

In de omstandigheid dat een bedrijf in planologische zin wel legaal een plek op een bedrijventerrein inneemt kan het nog wel voorkomen dat aan een aantal randvoorwaarden voor vestiging niet wordt voldaan.

Veelal gaat het dan om het beschikbaar hebben van voldoende parkeercapaciteit. Maar ook het voeren van niet toegestane reclame of de plaatsing van containers zonder bouwvergunning kan zo'n randvoorwaarde zijn. Voor het bewaken van de kwaliteit van een bedrijventerrein en daarmee de duurzaamheid van het terrein is het van belang om ook deze elementen te handhaven.

Legalisering zal veelal niet goed mogelijk zijn. Voor parkeren gelden vaste normstellingen. Uitingen van reclame zijn onderhevig aan de bouwverordening en aan welstandaspecten, zoals dat ook voor de plaatsing van containers geldt. Omdat de nadruk van deze nota ligt op gebruikshandhaving zullen deze punten hier niet verder worden uitgewerkt.

#### **4.3.4. Slot**

Met het formuleren van de onder 1 tot en met 10 genoemde punten is tevens het beleidskader geschetst voor het legaliseringsbeleid. Immers indien sprake is van bedrijven die tot een van de onder de punten 1 tot en met 10 genoemde gevallen behoren, dan kan aan de hand van het geformuleerde standpunt ten aanzien van het al dan niet verlenen van medewerking aan een vrijstellingsprocedure tegelijkertijd worden afgeleid of medewerking zal worden verleend aan legalisering van de activiteit. Indien medewerking zal worden verleend aan een vrijstelling zal impliciet ook medewerking worden verleend aan legalisering

Omdat nimmer alle zich voordoende situaties beschreven kunnen worden, zullen in die gevallen die niet onder de punten 1 tot en met 10 worden beschreven de uitgangspunten worden gehanteerd zoals deze in paragraaf 4.2.1. zijn genoemd. Nieuwe situaties zullen daarmee beschreven worden en een aanvulling vormen op de onderhavige nota.

Indien noch binnenplanse vrijstelling noch artikel 19 vrijstelling mogelijk is zal overgegaan worden op handhaving van de strijdige situatie.

In de volgende hoofdstuk zal hier verder op worden ingegaan.

## **5. Handhavingsbeleid**

### **5.1. Aanpak**

In hoofdstuk 4 is aangegeven onder welke omstandigheden op grond van de ruimtelijke regelgeving ten onrechte op bedrijventerreinen gevestigde bedrijvigheid in aanmerking kan komen voor legalisering van hun activiteiten. Pas als onderzocht is of legalisering van het betreffende bedrijf niet mogelijk is, kan en zal ook worden overgegaan tot handhaving. Het handhavingsbeleid is daarmee complementair aan het legaliseringsbeleid.

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht ligt het traject dat bij een handhavingsactie moet worden gevolgd vast. Daarop zal hier dan ook niet nader worden ingegaan.

Keuzevrijheid ligt er nog wel ten aanzien van het kiezen van een prioriteitsvolgorde en hoe om te gaan met situaties waar op grond van het legaliseringsbeleid duidelijkheid (vooralsnog) ontbreekt. Hieronder zal aan deze punten aandacht worden besteed.

In hoofdstuk 4 is vooral aandacht besteed aan de legaliseringsmogelijkheden voor het strijdig gebruik van bebouwing. Slechts zijdelings is aangegeven dat er ook sprake kan zijn van strijdige bebouwing in de vorm van reclame-uitingen, containerplaatsing etc. Ook aspecten als niet geoorloofde buitenopslag of het niet beschikbaar hebben van voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein zijn aspecten die voor handhaving in aanmerking komen.

De indruk bestaat echter dat - hoewel ook voor verbetering vatbaar - de laatste jaren aan deze handhavingsaspecten in redelijke mate aandacht is besteed. Ongeoorloofde bebouwing is eenvoudiger vast te stellen dan ongeoorloofd gebruik en er wordt consequent tegen opgetreden. Tegen die achtergrond wordt ervoor gekozen om de handhavingsactiviteit ten aanzien van illegale bebouwing op het huidige niveau voort te zetten, maar juist op de handhavingsactiviteiten op het vlak van gebruik fors te investeren.

Het is immers aan een bedrijf nauwelijks uit te leggen dat de buurman van het bedrijf wel zijn – uit ruimtelijk oogpunt – illegale activiteiten kan voortzetten, terwijl het bedrijf wel gesommeerd wordt om bijvoorbeeld een container die voor opslag wordt gebruikt te verwijderen. Hoewel de illegale activiteit van de buurman op zichzelf geen argument kan en mag zijn om niet tegen de illegale plaatsing van de container op te treden, zal dit optreden op meer begrip kunnen bogen indien ook tegen de buurman een handhavingstraject in werking is of wordt gezet.

Omdat de gebruikshandhaving geconfronteerd wordt met een achterstand die in de loop der jaren is ontstaan zal voor de 2<sup>e</sup> helft van 2006 de aandacht hier specifiek op worden gefocust. Dit betekent dat voldoende inzet zal worden vrijgemaakt om systematisch, door het opstellen van constateringsrapporten, in beeld te brengen (nulmeting) op welke plaatsen sprake dient te zijn van gebruikshandhaving.

Er wordt de voorkeur gegeven om de handhaving vervolgens gebiedsgewijs op te pakken. Op de eerste plaats dienen de meest recent ontwikkelde bedrijventerreinen ‘aangepakt’ te worden. Omdat de vestiging hier veelal van recente aard is, is hier nog relatief veel ‘winst’ te behalen. Er is nog geen sprake van ingesleten patronen. De sturing die van handhaving uitgaat is hier nog maximaal.

Omdat met name op het bedrijventerrein Ruyven enkele ‘misstanden’ zijn geconstateerd zal hier



gestart worden met te doorlopen handhavingstrajecten.. Vervolgens zullen Oostambacht en de Boezem aan de orde komen.

Voor de bedrijventerreinen Boezem II, Heron park en Emerald dient van het begin af aan een adequaat niveau van handhaving te worden uitgevoerd.

Mocht het zo zijn dat uit de nulmeting blijkt dat het aantal te handhaven situaties zo groot is dat, in verband met de beschikbare

inzet, ook op de bedrijventerreinen nog een prioritering van aan te pakken zaken moet worden gemaakt, dan wordt er voor gekozen om juist die gevallen als eerste op te pakken die de meeste overlast veroorzaken. Overlast zal daarbij veelal te definiëren zijn als parkeeroverlast of versturende werking naar de bestaande distributieve structuur. Veelal zal het dan ook gaan om detailhandelsactiviteiten. Er wordt dan ook gekozen om deze activiteiten als eerste te handhaven. Een lagere prioriteit wordt gegeven aan zelfstandige kantoren op bedrijventerreinen (zo het bestemmingsplan aangeeft dat deze niet zijn toegestaan). Weliswaar kunnen er negatieve mobiliteit- en parkeereffecten van deze ondernemingen uitgaan en kan marktverstoring optreden voor de lokale kantorenmarkt, minder dan in de vorige categorie hebben deze ondernemingen een versturende werking op de bestaande structuur.

Niet altijd zal echter precies duidelijk zijn hoe het bedrijf kan worden getypeerd. In de omstandigheid dat er twijfel bestaat over de typering mag gelet op het maatschappelijk belang van de onderneming deze het voordeel van de twijfel krijgen. Omdat voor deze bedrijven het vrijwel altijd zo zal zijn dat ze niet zijn opgenomen in de Staat van bedrijfsactiviteiten (immers deze bedrijven zijn zondermeer toegestaan ) zal aan het verlenen van het voordeel van de twijfel een vrijstellingsprocedure gekoppeld moeten worden. Hiermee wordt ook voorkomen dat er een ongewenste precedentwerking van het toestaan van de vestiging uitgaat.

De bedrijfsverzamelgebouwen in Pijnacker-Nootdorp hebben allemaal het karakter van kleinschalige aan elkaar gekoppelde bedrijfshuisvesting. Door de kleinschaligheid van de huisvesting wordt gebruik dat van het bestemmingsplan afwijkt sneller 'uitgelokt' dan bij de overige bedrijfspanden. Tegen die achtergrond zal speciale aandacht voor dit type bedrijfshuisvesting bestaan. Een regelmatige controle 'in het veld' moet duidelijk maken of de gebruikers van de bedrijfsverzamelgebouwen ook in planologische zin op hun plek zitten.

## 5.2. Flankerend beleid

Handhaving van de ruimtelijke regelgeving op bedrijventerreinen kan ertoe leiden dat ondernemingen geconfronteerd worden met een noodzakelijke verplaatsing. Tegelijkertijd kan de achterblijvende bedrijfshuisvesting leeg blijven staan. Zowel het aspect van noodzakelijke verplaatsing alsook de leegstand vraagt om een passende beleidsinzet.

Hoewel bij het illegaal gevestigd zijn op een bepaalde locatie de verantwoordelijkheid voor het vinden van een alternatieve (legale) locatie berust bij de onderneming in kwestie, wordt het scheppen van de randvoorwaarden voor een goed vestigingsmilieu voor bedrijven en instellingen als een gemeentelijke verantwoordelijkheid gezien. Tegen deze achtergrond wordt ervoor gekozen om bedrijven die als gevolg van een handhavingsactie op zoek moeten naar nieuwe bedrijfshuisvesting actief te begeleiden bij het vinden van geschikte huisvesting. Een dergelijke actieve begeleiding is in het bijzonder van toepassing voor de (para)medische beroepsbeoefenaren. Het maatschappelijk belang dat deze groep ondernemers - in de vorm van het zeker stellen van een minimum zorgniveau - vertegenwoordigt is zodanig dat een inspanningsverplichting naar deze groep wordt uitgesproken om het vinden van een passende huisvesting op de kortst mogelijke termijn te realiseren.. De gemeentelijke bedrijfscontactpersonen worden in de begeleiding van dit zoekproces een belangrijke rol toegedacht.

Omdat het vinden van een (legale) geschikte locatie tijd zal kosten en het niet wenselijk is dat de onderneming door de handhavingsactie in zijn voortbestaan wordt bedreigd, zal de bedrijven die met een handhavingsactie worden geconfronteerd een passende tijd worden geboden om om te zien naar andere huisvesting. Ten aanzien van de groep van medische beroepsbeoefenaren zal de duur van deze tijd worden afgestemd op het maatschappelijk belang dat gemoeid is met het beschikbaar hebben van de betreffende (para)medische zorg in de gemeente.

Dit neemt overigens niet weg dat ook de zoektijd voor de nieuwe huisvesting eindig dient te zijn. Immers, de begunstigingstermijn in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving is beperkt, in die zin dat de kaders die door de wet en de jurisprudentie zijn gevormd in acht dienen te worden genomen. Er wordt echter vanuit gegaan dat zowel door de inzet van de onderneming zelf alsook door de ondersteuning door het servicepunt bedrijven van de gemeente het niet tot bedrijfssluiting hoeft te komen.

Met betrekking tot eventueel optredende leegstand van de vrijkomende bedrijfshuisvesting ligt er bij de eigenaar van het pand uiteraard de eerste verantwoordelijkheid om een nieuwe gebruiker voor het pand te vinden. Ook op dit vlak zal de gemeente, via het servicepunt bedrijven,

ondersteuning verlenen door ‘ruimtezoekers’ te wijzen op de bestaande vestigingsmogelijkheden..

Uitvoering van het handhavingsbeleid zal leiden tot reacties bij de ondernemingen die hiermee te maken krijgen. De argumenten die de betreffende ondernemingen aandragen voor het gegeven dat zij zich op de betreffende locatie hebben gevestigd, kan als input dienen voor de economische beleidsvorming. Indien bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van onbekendheid met de vestigings(on)mogelijkheden dan zal de beleidsinspanning gericht zijn op betere informatieverstrekking. Is er sprake van geluiden die duiden op het onvoldoende beschikbaar zijn van passende huisvestigingsmogelijkheden, dan kan hiermee eventueel in de ruimtelijk economische planning rekening worden gehouden. Of in het bestaande stedelijke gebied of in de nog te realiseren stedelijke uitbreidingen kunnen bestemmingsplannen worden gewijzigd respectievelijk worden opgesteld met ruimere mogelijkheden voor deze activiteiten.

Uit de te volgen handhavingstrajecten zal blijken welke redenen een rol spelen.

Jaarlijks wordt een overzicht opgesteld van de gevolgde handhavingsprocedures en wordt in het handhavingsjaarverslag gerapporteerd.

De reden van illegale vestiging blijkt uit de ingebrachte zienswijzen, bezwaar- en beroepschriften in het kader van de juridische handhavingsprocedures. Het inzicht dat hiermee naar voren komt, kan leiden tot beleidsaanpassing, bijvoorbeeld in de zin van het bieden van meer vestigingsmogelijkheden in het stedelijk gebied door het realiseren van woon werk eenheden en kan daarmee toekomstige illegale vestiging tegengaan.

## 6. Samenvatting en conclusies

De inspecteur ruimtelijke ordening van het ministerie van VROM heeft geconstateerd dat de gemeente Pijnacker-Nootdorp onvoldoende inzet pleegt op de handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Het college van burgemeester en wethouders heeft daarop een plan van aanpak vastgesteld om deze inzet te verbeteren. Voor de bedrijventerreinen is in dit plan van aanpak bepaald dat door middel van een afzonderlijke nota inhoud gegeven zal worden aan het te voeren handhavingsbeleid. Onderliggende nota vormt hiervan de weerslag

Handhaving vindt plaats binnen wettelijke kaders. Het vigerende bestemmingsplan is maatgevend voor gebruik van en bebouwing op een bedrijventerrein. Activiteiten op een bedrijventerrein worden dan ook getoetst aan het voor dat gebied van toepassing zijnde bestemmingsplan. Bij een vermoeden van illegaal gebruik of bebouwing dient door middel van het opstellen van een constateringsrapport te worden vastgesteld of hier ook daadwerkelijk sprake van is.

Voordat tot handhaving van een op grond van een toets aan het bestemmingsplan vastgestelde illegale activiteit kan worden overgegaan, dient op grond van vaste jurisprudentie te worden onderzocht of tot legalisering van activiteiten overgegaan kan worden.

Soms biedt het bestemmingsplan hiertoe aanknopingspunten in de vorm van een in het bestemmingsplan beschreven vrijstellingsmogelijkheid (binnenplanse vrijstelling) soms biedt een zogenaamde artikel 19 vrijstelling hiertoe de mogelijkheid.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een beleidsvrijheid om al dan niet over te gaan tot het verlenen van een vrijstelling en hiermee de tot dat moment illegale situatie te legaliseren. Om te voorkomen dat sprake is van willekeur en met als uitgangspunt zorgvuldige besluitvorming, zijn in hoofdstuk 4 de beleidslijnen beschreven waarbij onder verschillende omstandigheden overgegaan kan worden tot het verlenen van vrijstelling.. Daarbij is overigens toegezien op verondersteld illegaal (functioneel) gebruik van bebouwing en niet op

veronderstelde illegale bebouwing zelf. Het gegeven dat handhaving van illegale bebouwing al passende aandacht verkrijgt en met name ten aanzien van de controle op het functionele gebruik een achterstand is ontstaan, ligt hieraan ten grondslag.

Indien sprake is van omstandigheden die niet in hoofdstuk 4 zijn beschreven dan kan ten aanzien van de vraag of tot legalisering kan worden overgegaan, teruggegrepen worden naar de in hoofdstuk 3 beschreven ordeningsprincipes op bedrijventerreinen. Deze principes bieden houvast om voor nieuwe situaties tot uitspraken over de wenselijkheid om tot legalisering te komen of tot handhaving over te gaan. De alsdan ontstane besluitvorming geeft vervolgens verdere uitbreiding en invulling aan het handhavingsbeleid..

Handhaving vormt het sluitstuk van het ruimtelijk beleid, doch kan alleen worden ingezet bij duidelijke ondubbelzinnige kaders.

Indien vanuit het legaliseringsbeleid tot de conclusie wordt gekomen dat legalisering niet mogelijk of wenselijk is dan zal hieruit geen ander gevolg kunnen komen dan dat handhavend opgetreden dient te worden.

Omdat er sprake is van een inhaalslag bij de bestuursrechtelijke juridische handhaving en de inzet van menskracht ertoe leidt dat prioriteiten moeten worden gesteld ten aanzien van waar gestart zal worden met handhaving is in hoofdstuk 5 een kader hiervoor beschreven. Ook is aangegeven dat de te handhaven ondernemingen binnen de kaders van de wet en de jurisprudentie een passende tijd toegemeten dienen te krijgen om alternatieve huisvesting te zoeken. De gemeente zal hierbij door de inzet van het servicepunt bedrijven ondersteuning bieden. Uiteindelijk zal de uit ruimtelijk oogpunt illegale activiteit gestaakt dienen te worden. Het servicepunt bedrijven zal door middel van informatieverschaffing preventief haar mogelijkheden benutten om illegale vestigingen te voorkomen.

In concluderende zin wordt ten aanzien van het handhavingsbeleid op bedrijventerreinen het volgende gesteld.

- Het vigerende bestemmingsplan vormt het toetsingskader voor de bepaling of sprake is van (il)legaal gebruik van bebouwing
- De confrontatie van een ter plaatse op te nemen constateringsrapport met het bestemmingsplan maakt duidelijk of sprake is van illegaal gebruik
- Bij geconstateerd illegaal gebruik van bebouwing dient onderzocht te worden of legalisering van het gebruik mogelijk en wenselijk is
- Met betrekking tot de beantwoording van de vraag of illegaal gebruik kan worden gelegaliseerd worden de volgende algemene ordeningsprincipes gehanteerd
  - De wens om voldoende terrein beschikbaar te hebben voor bedrijfsvestigingen leidt ertoe dat bedrijventerreinen alleen vestigingsmogelijkheden voor ‘reguliere bedrijven’ bieden;
  - De wens om geen onnodige mobiliteit te generen en parkeeroverlast te veroorzaken leidt ertoe dat veel mobiliteit genererende functies zoals detailhandel en andere consument gerichte activiteiten, of arbeidsintensieve functies zoals (zelfstandige) kantoren niet op bedrijventerreinen zijn gesitueerd
  - De wens om de distributieve opbouw van de gemeente te beschermen leidt ertoe dat detailhandel niet op bedrijventerreinen wordt gevestigd
  - Vanuit het beperkende effect dat de woonfunctie kan hebben op het functioneren van bedrijvigheid behoort de woonfunctie niet op bedrijventerreinen
  - Financieel economische argumenten spelen vanuit de markt wel maar vanuit de overheid geen rol bij de ordening van functies op bedrijventerreinen
- Indien zich de in paragraaf 4.3 omschreven situaties voordoen zal legalisering uitsluitend plaatsvinden onder de aldaar beschreven voorwaarden

- Indien sprake is van andere situaties dan in paragraaf 4.3 omschreven dan worden de algemene ordeningsprincipes gehanteerd bij de bepaling of legalisering kan plaatsvinden. Besluitvorming over de betreffende casus geeft richting aan vergelijkbare toekomstige gevallen en leidt tot uitbreiding van het legaliserings / handhavingsbeleid
- Handhaving wordt gebiedsgericht aangepakt. Gestart wordt met het opstellen van constateringsrapporten voor het bedrijvenpark Ruyven, waarna bedrijvenpark Oostambacht en bedrijventerrein de Boezem volgen. Gelet op de te doorlopen inhaalslag krijgt de inventarisatie ten behoeve van de handhaving op deze bedrijventerreinen (opstellen constateringsrapporten en te doorlopen formeel juridische procedures) in 2006 prioriteit toebedeeld. De inhoud van de constateringsrapporten zijn van belang voor het in bezwaar en beroep in stand kunnen houden van juridische handhavingsbeschikkingen. Echter, de bestuursrechtelijke juridische handhavingsprocedures kunnen een doorlooptijd hebben van enige jaren
- Om de nadelige bedrijfseconomische effecten van de implementatie van deze nota op te vangen, zal het servicepunt bedrijven actief begeleiding bieden aan ondernemingen die zich als gevolg van de handhaving van het bestemmingsplan moeten verplaatsen. Het servicepunt bedrijven zal ook preventief informatie verstrekken om illegale vestigingen te voorkomen.