







B en W - advies

Sector Openbare Ruimte

Portefuillehouder	G. Wijnne	Registratienummer
Afdeling	Bouwen en Wonen	Ingekomen d.d.
Advies van	A. Post	Paraaf chef 
Datum advies	14 juli 2004	Paraaf sectorhoofd 
Bestandsnaam	bel.bedr.won	
Advies O.R.	Nee	
In overleg met afdeling(en)	RG	
Actief informeren raad	Nee	
Advies:	Openbaar	
Aangehouden d.d.	nr.	bespreken
Beslissing d.d. 20 juli 2004	nr. 10	akkoord
		B 
		W 
Conform voorstel		W X
		W X
		W 
Besluit: Openbaar		S 

Onderwerp:

Beleidsregel uitleg noodzaakcriterium bedrijfswoningen in bestemmingsplannen bedrijventerreinen.

Voorstel:

1. Instemmen met de door Arcadis gemaakte ontwerp-beleidsregel , inhoudende criteria voor het aantomen van de noodzaak van een bedrijfswoning bij een bedrijf;
2. Deze ontwerp-beleidsregel aan de commissie Openbare Ruimte van 7 september 2004 voorleggen ter bespreking.

Toelichting:

Inleiding

In de gemeente Elburg bevinden zich diverse bedrijventerreinen. Bij een aantal op deze bedrijventerreinen gevestigde bedrijven is een bedrijfswoning gerealiseerd. De ruimtelijke ontwikkeling van de laatste jaren heeft de vraag opgeworpen of het nog altijd wenselijk is om bedrijfswoningen op bedrijventerreinen toe te staan. Zo wordt ingevolge provinciaal ruimtelijk beleid een scheiding van wonen en werken voorgestaan.

Daarnaast spelen milieuaspecten een rol bij de vraag of bedrijfswoningen op bedrijventerreinen gewenst zijn. Eenmaal gevestigde bedrijfswoningen kunnen een beperking betekenen voor te vestigen nieuwe bedrijven in de nabijheid. Verder kunnen reeds gevestigde bedrijven in hun bedrijfsvoering worden beperkt doordat bedrijfswoningen binnen de hindercirkel van een bedrijf zijn gelegen waardoor een uitbreiding van de milieuvergunning van deze bedrijven niet mogelijk is.

Verder is de situatie ontstaan dat op bedrijventerreinen gevestigde bedrijfswoningen niet meer zijn gekoppeld aan de bedrijfsvoering en derhalve als burgerwoningen kunnen worden bestempeld. Verder zij er op gewezen dat ook op nieuwe bedrijventerreinen nauwelijks nog bedrijfswoningen worden gerealiseerd. De technische ontwikkelingen op met name het gebied van communicatiemiddelen hebben er toe bijgedragen dat de noodzaak om bij het bedrijf te wonen aanzienlijk is afgenomen. Bovendien kan worden genoemd de omstandigheid dat op bedrijventerreinen tegenwoordig integraal toezicht wordt gehouden.

Gelet op het bovenstaande is de wens ontstaan een striktere scheiding aan te brengen in wonen en werken. Één van de manieren om dit doel te bereiken is door het aantal bedrijfswoningen op bedrijventerreinen te beperken. Dit kan worden bereikt door een strikter toelatingsbeleid te voeren ten aanzien van nieuwe bedrijfswoningen.

Dit strengere toelatingsbeleid kan worden vormgegeven door bij het beoordelen van bouwaanvragen voor bedrijfswoningen op bedrijventerreinen een striktere uitleg te geven aan de van toepassing zijnde bepalingen in de betreffende bestemmingsplannen. In dit kader is Arcadis verzocht hiervoor een regeling te ontwerpen.

Regeling

Arcadis heeft bij het ontwerpen van een regeling voor een strenger toelatingsbeleid aansluiting gezocht bij de definitie van bedrijfswoning/dienstwoning in het bestemmingsplan.

In de gemeente Elburg vigeren een aantal bestemmingsplannen waarin bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de bestemming “bedrijfsdoeleinden” of een aanverwante bestemming. Het betreft de volgende bestemmingsplannen:

- “Bedrijventerrein Oostendorp”;
- “Industrieterrein Kruismaten”;
- “Industrieterrein Kruismaten 1990”;
- “Honigsveld”;
- “’t Harde-oost”, en
- “’t Harde”.

In deze bestemmingsplannen zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het bouwen van een bedrijfs- of dienstwoning. In voornoemde bestemmingsplannen is in de voorschriften bij de bestemmingsplanbepaling “bedrijfsdoeleinden” een voor alle bestemmingsplannen nagenoeg gelijkkluidend voorschrift opgenomen dat bepaalt dat bij ieder bedrijf ten hoogste één dienstwoning mag worden gebouwd met een inhoud van ten hoogste 500 m³.

In de begripsbepalingen wordt een uitleg gegeven van het begrip “bedrijfs- of dienstwoning”. De omschrijving luidt: *“een woning in of bij een gebouw of op dan wel bij een terrein bestemd voor de huisvesting van (het gezin van) een persoon, wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming, noodzakelijk is”*. Alleen in het bestemmingsplan “’t Harde” is geen omschrijving van het begrip dienstwoning/bedrijfswoning aangegeven. Het noodzaakcriterium, zoals hiervoor aangegeven, is hier dan ook niet van toepassing. Er kan voor dit bestemmingsplan dus niet op worden getoetst. Een omschrijving van het begrip “noodzakelijk” dan wel criteria wanneer aan dit begrip is voldaan zijn in de (overige) bestemmingsplannen niet opgenomen.

Tot op heden is het praktijk geweest om bouwaanvragen voor bedrijfswoningen te toetsen aan de bestemmingsbepaling “bedrijfsdoeleinden”. In deze bepaling is met betrekking tot dienstwoningen bepaald dat bij ieder bedrijf ten hoogste één dienstwoning mag worden gebouwd. Een toets op basis van het begrip dienstwoning/bedrijfswoning, waarin de term “noodzakelijk” wordt genoemd, heeft tot op heden slechts marginaal plaats gevonden.

De vraag is hoe het noodzaakcriterium in de definitie van het begrip “bedrijfs-/dienstwoning in de bestemmingsplannen uitgelegd moet worden. Arcadis geeft aan dat het criterium in relatie tot de bestemmingsbepaling “bedrijfsdoeleinden” zo moet worden uitgelegd dat één dienstwoning mag worden ge-

bouwd indien huisvesting van een persoon, gelet op de bestemming bedrijfsdoeleinden, in die woning noodzakelijk is. Indien huisvesting van die persoon, gelet op de bestemming bedrijfsdoeleinden, niet noodzakelijk is, mag de woning niet worden gebouwd. De rechtbank Utrecht meent in een uitspraak van 28 juli 2003, dat het noodzaakvereiste voor een dienstwoning op de betreffende gronden deel uitmaakt van de definitie van dienstwoning, zoals is neergelegd in het bestemmingsplan, zodat de beoordeling hiervan niet alleen van belang is voor het gebruik maar ook voor het al dan mogen bouwen van een dergelijke dienstwoning.

De vraag, die vervolgens door Arcadis beantwoord wordt, is wanneer huisvesting van een persoon en dientengevolge de bedrijfswoning noodzakelijk is. Met andere woorden, welke criteria kunnen worden aangelegd om de noodzaak van een bedrijfswoning aan te tonen. Gebaseerd op jurisprudentie-onderzoek stelt Arcadis voor om de noodzaak te toetsen aan de hand van de volgende criteria:

1. De aard van het bedrijf is zodanig dat continu (dag en nacht) persoonlijk toezicht en/of verzorging nodig is.
2. De doelmatige voortzetting van het bedrijf wordt blijvend bedreigd door het ontbreken van huisvestingsmogelijkheden bij het bedrijf.

Ad 1

Bij dit eerste criterium dient daadwerkelijk persoonlijk toezicht noodzakelijk te zijn. Indien via moderne communicatie-apparatuur kan worden voorzien in het toezicht, is er geen noodzaak voor een bedrijfswoning. Bij een volcontinubedrijf met bijvoorbeeld levende have/delicate chemische of andere processen of een bedrijf met een oproepfunctie kan bijvoorbeeld sprake zijn van noodzaak. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat voor bijvoorbeeld een slotenmakersbedrijf geen noodzaak bestaat voor een bedrijfswoning omdat een zodanig bedrijf de medewerkers een bedrijfsauto met de benodigde apparatuur ter beschikking stelt. De moderne communicatie-apparatuur (mobiele telefoon, pieper, etc.) draagt zorg voor een efficiënte oproepfunctie.

Het is aan de aanvrager om aan te tonen dat persoonlijk toezicht en/of verzorging, en dus de huisvesting bij het bedrijf, noodzakelijk is. Het is eveneens aan de aanvrager om aan te tonen dat de doelmatige voortzetting van het bedrijf door het ontbreken van huisvestingsmogelijkheden bij het bedrijf is bedreigd. Hierbij valt te denken aan een bedrijfsplan en/of boekhoudrapport, waarin de noodzaak voor een bedrijfswoning expliciet wordt aangetoond. Indien de aanvrager een en ander niet kan aantonen, zal de bouwvergunning voor een bedrijfswoning moeten worden afgewezen.

Deze stukken dienen tegelijk met de aanvraag om bouwvergunning te worden ingediend. De toets of een bedrijfswoning noodzakelijk is wordt in het kader van de toetsing van een aanvraag om bouwvergunning gedaan en geschiedt derhalve door burgemeester en wethouders. Ingevolge de artikelen 40 en 46 van de Woningwet zijn burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan om te beslissen op een aanvraag om bouwvergunning. Ingevolge artikel 44 van de Woningwet moet een aanvraag om bouwvergunning onder andere worden getoetst aan het bestemmingsplan.

Juridische vormgeving

Arcadis stelt voor om de criteria om de noodzaak van een bedrijfswoning bij een bedrijf aan te tonen neer te leggen in de vorm van een beleidsregel.

Karakter van beleidsregel

Artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht verstaat onder beleidsregel het volgende: *“Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan”*.

- De criteria om de noodzaak aan te tonen voor een dienstwoning bij een bedrijf worden gebruikt als algemene regel, omdat ze gelden voor de bestemmingsplannen “Bedrijventerrein Oostendorp”, “Industrieterrein Kruismaten”, “Industrieterrein Kruismaten 1990”, “Honigsveld” en “t Harde-oost”. Deze algemene regel is geen algemeen verbindend voorschrift (is een ander woord voor wettelijk voorschrift).

- De hierboven aangegeven criteria zijn bedoeld om een nadere uitleg te geven van een wettelijk voorschrift. Een bestemmingsplan is een wettelijk voorschrift, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. De nadere uitleg heeft betrekking op het aantonen van de noodzakelijkheid van een dienstwoning bij het bedrijf.
- Deze uitleg wordt gebruikt bij de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om bouwvergunningen te verlenen (artikelen 40 en 46 van de Woningwet). Een aanvraag om bouwvergunning moet (onder meer) worden getoetst aan het bestemmingsplan (artikel 44 van de Woningwet). Gelet op het voorgaande wordt voldaan aan de inhoudelijke “voorwaarden” voor het “zijn” van beleidsregel, die zijn gegeven in het vierde lid van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Algemene wet bestuursrecht stelt in artikel 1:3, vierde lid, maar één procedurele voorwaarde aan het “zijn” van een beleidsregel, namelijk dat de beleidsregel bij besluit moet zijn vastgesteld. Die vaststelling van de beleidsregel bij besluit heeft een belangrijk gevolg. Artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt namelijk dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt. Artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt, dat de bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (*zoals in casu het geval is*), geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Voor de inwerkingtreding van de beleidsregel is het dus vereist dat de vastgestelde beleidsregel moet worden gepubliceerd in Huis aan Huis.

Bevoegdheid tot vaststelling van een beleidsregel

Een vraag die hiermee verbonden is, is de vraag wie de beleidsregel moet vaststellen bij besluit: welk bestuursorgaan is bevoegd? Artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt, dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Hiervoor is al aangegeven dat de beleidsregel, inhoudende criteria voor het aantonen van de noodzaak van een dienstwoning bij een bedrijf, gebruikt wordt als nadere uitleg van de begripsbepaling van “dienst-/bedrijfswoning” in het bestemmingsplan in het kader van het verlenen van bouwvergunningen. Artikel 44 van de Woningwet bepaalt dat een aanvraag om bouwvergunning onder andere moet worden getoetst aan het bestemmingsplan. Dan komt de definitie van “dienst-/bedrijfswoning” en daarmee de beleidsregel met de criteria aan de orde. De bevoegdheid om een bouwvergunning te verlenen komt toe aan het college van burgemeester en wethouders (artikelen 40 en 46 van de Woningwet). Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht moet de beleidsregel, inhoudende criteria voor het aantonen van de noodzaak van een bedrijfswoning bij een bedrijf, worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Procedure van totstandkoming van een beleidsregel

De Algemene wet bestuursrecht stelt niet verplicht om alvorens beleidsregels vast te stellen, het ontwerp-beleid te publiceren met de mogelijkheid aan burgers van de gemeente Elburg om zienswijzen in te dienen met betrekking tot het voorgestelde beleid. Het voorgestelde beleid, inhoudende criteria om de noodzakelijkheid van een dienstwoning bij een bedrijf aan te tonen, heeft echter de nodige “impact” voor burgers. Om de nodige bekendheid/draagvlak te geven/krijgen aan het voorgenomen beleid, wordt in casu voorgesteld om alvorens de beleidsregel vast te stellen toch toepassing te geven aan de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 3:10 tot en met 3:13). Deze regeling komt op het volgende neer:

- De ontwerp-beleidsregel gedurende 4 weken ter inzage leggen met de mogelijkheid voor een ieder om met betrekking tot de ontwerp-beleidsregel een schriftelijke zienswijze naar voren te brengen;
- Hiervan voorafgaand kennis geven in Huis aan Huis.
- Eventuele zienswijzen betrekken bij de vaststelling van de beleidsregel.

Gezien de “impact” van de inhoud van de beleidsregel (of zoals Arcadis het uitdrukt: het politieke karakter van de beleidsregel) wordt eveneens voorgesteld om - alvorens de ontwerp-beleidsregel te publiceren met de mogelijkheid van zienswijzen – de ontwerp-beleidsregel eerst te bespreken in de commissie Openbare Ruimte van 7 september 2004. Dit middel is bij uitstek bedoeld om met een raadscommissie in beleidsvormende, thematische en opiniërende zin over een onderwerp te spreken. Aan de hand van de uitkomsten van deze bespreking kan het gewenst zijn om de ontwerp-beleidsregel aan te passen (door het

college). Vervolgens kan de – al dan niet aangepaste - ontwerp-beleidsregel ter inzage worden gelegd voor zienswijzen. De eventuele zienswijzen geven mogelijk (ook) aanleiding om de ontwerp-beleidsregel bij te stellen. De definitieve beleidsregel dient vervolgens te worden vastgesteld door uw college. Na vaststelling van de beleidsregel treedt deze in werking nadat in een publicatie in Huis aan Huis de vaststelling van de beleidsregel en de datum van inwerkingtreding van de beleidsregel is bekendgemaakt.

Tegen een besluit, inhoudende een beleidsregel kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld (artikel 8:2 juncto artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).
