

BELEIDSNOTA BEDRIJFSWONINGEN

GEMEENTE VLISSINGEN

**Directie Ruimte & Samenleving
Team Fysiek**

3 april 2018

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Begrip bedrijfswoning
3. Begrip bedrijf
4. Noodzaak bedrijfswoning
5. Wijze van beoordelen
6. Overgangsrecht

1. Inleiding

In een aantal plangebieden bestaat de mogelijkheid tot het realiseren van een bedrijfswoning. In een aantal andere plangebieden of bij een aantal bestemmingen bestaat die mogelijkheid niet, maar wordt wel incidenteel door ondernemers (met name op bedrijventerreinen) gevraagd om die mogelijkheid te creëren. Met name geïnteresseerde bedrijven voor een kavel aan de westzijde van de Edisonweg op de Kenniswerf vragen naar de mogelijkheid van een bedrijfswoning. Incidenteel wordt ook in een aantal andere situaties gevraagd of een bedrijfswoning is of kan worden toegestaan (bijv. exploitant kleinschalig kampeerterrein).

Bedrijfswoningen kunnen een beperking betekenen voor de te vestigen of al gevestigde bedrijven, bijv. omdat bewoners op maatregelen kunnen aandringen om hinder (geluid, geur, stof) te voorkomen of te beperken. In alle bestemmingsplannen, die bedrijfswoningen toelaten, is in de begripsomschrijving aangegeven, dat er een **noodzakelijk verband** moet zijn tussen het bedrijf en de woning. Voor het bepalen of een woning noodzakelijk is, ontbreken echter duidelijke en éénduidige criteria. In de situatie waar nu geen bedrijfswoningen zijn toegelaten, maar waar wel die vraag wordt gesteld, ontbreken nu eveneens duidelijke criteria.

Een uitzondering op het ontbreken van die duidelijkheid vormt de realisatie van één agrarische bedrijfswoning bij volwaardige agrarische bedrijven in het buitengebied. In een enkel geval wordt verzocht om een tweede agrarische bedrijfswoning. Voor de beoordeling omtrent de noodzaak van agrarische bedrijfswoningen bestaat een duidelijk proces, dat in het bestemmingsplan juridisch geborgd is: advies inwinnen bij de Agrarische Adviescommissie Zeeland (AAZ) op basis waarvan het gemeentebestuur een beslissing neemt. Deze commissie hanteert duidelijke criteria op basis waarvan een advies wordt uitgebracht over (o.a.) de volwaardigheid van het bedrijf en de noodzaak van een bedrijfswoning. De noodzaak voor een tweede bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijfswoning is, zo blijkt uit de adviezen van de AAZ, niet of zeer zelden aantoonbaar. Het advies vormt de motivatie voor het besluit van het gemeentebestuur. In deze nota worden agrarische bedrijfswoningen om deze reden verder buiten beschouwing gelaten.

Een andere uitzondering vormt het bedrijventerrein Edisonpark. In dit gebied is de doelstelling om werken en wonen in combinatie mogelijk te maken, reden waarom bewust in de planregels geen sprake is van een bedrijfswoning maar van een woning, waarvoor geen noodzakelijkheidsvereiste geldt. Woningen zijn dus toegelaten, mits gecombineerd met de in dit gebied toelaatbaar gestelde bedrijfsactiviteiten, waarvan het bedrijfsvloeroppervlak tenminste 30% van de bebouwing omvat.

Deze beleidsregels dienen ter uitleg van de wettelijke voorschriften over het begrip bedrijfswoning, een en ander zoals bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Naast deze publiekrechtelijke bevoegdheid, is het daarnaast mogelijk, in de gevallen dat de gemeente als verkoper van grond op bedrijventerreinen, waarop een bedrijfswoning op grond van de criteria in deze beleidsnota kan worden toegestaan, een (ketting)beding op te nemen, dat de bedrijfswoning uitsluitend als bedrijfswoning mag worden gebruikt en doorverkocht. Het daarmee in strijd handelen leidt tot een het vorderen c.q. opleggen van een boete.

2. Begrip bedrijfswoning

De definitie van bedrijfswoning luidt: “een woning in of bij een gebouw of op of bij een terrein, die slechts is bestemd voor bewoning door (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar noodzakelijk is, gelet op de bestemming van het gebouw of terrein”. Dit is de vaste, op grond van de jurisprudentie, te hanteren definitie voor het begrip ‘bedrijfswoning’ in bestemmingsplannen.

Een bedrijfswoning wordt uitsluitend toegestaan binnen de daarvoor in aanmerking komende hoofdbestemmingen (bijv. bedrijf, agrarisch, recreatie). De bedrijfswoning mag daarom ook niet tot 'wonen' worden bestemd, maar kan alleen toelaatbaar worden gesteld binnen een (andere primaire) hoofdbestemming. Met andere woorden, er moet een onlosmakelijk, onmiskenbaar en direct verband bestaan met de hoofdbestemming en een noodzaak bestaan ten behoeve van de bedrijfsvoering van het toelaatbaar gestelde bedrijf binnen de hoofdbestemming, dat er bij gewoond wordt door de ondernemer.

3. Begrip bedrijf

Om te voorkomen, dat wonen een belangrijker argument tot vestiging ter plaatse is dan het realiseren of exploiteren van een bedrijf, is het nodig hier criteria voor te ontwikkelen en/of voorwaarden aan te verbinden. Immers, het bedrijf (de onderneming) staat centraal en vanuit dit uitgangspunt moet het wonen bij het bedrijf noodzakelijk zijn. Gescheiden verkoop en/of (kadastrale) splitsing dan wel verhuur van het bedrijf en de woning is niet toegestaan. Met name afzonderlijke verkoop van het bedrijf door de oorspronkelijke oprichters, die er dan zelf blijft wonen, kan een probleem geven. Vindt dit plaats, dan kan door middel van bestuursdwang handhavend worden opgetreden wegens strijd met het bestemmingsplan. Ook aan de omgevingsvergunning kan de voorwaarde worden verbonden, dat afzonderlijk gebruik van het bedrijf en de bedrijfswoning niet is toegestaan en tot handhaving (bijv. opleggen boete) zal worden overgegaan. Overigens zal ook een notaris, indien een dergelijke transactie wordt aangeboden, zich dienen te vergewissen of voldaan wordt aan de publiekrechtelijke regels. Inschrijving in het GBA kan echter niet geweigerd worden, omdat bijv. niet voldaan zou zijn aan regels van bestemmingsplannen.

Bij aanvragen van bedrijfswoningen bij niet-agrarische bedrijven in het buitengebied vormt in dit verband ook nadrukkelijk de bescherming c.q. aantasting van landschaps- en natuurwaarden een uitermate belangrijk aspect: voorkomen moet worden, dat op een vrij eenvoudige wijze bij een bedrijfsactiviteit onder het mom van een bedrijfswoning in feite een burgerwoning wordt gerealiseerd en dat op oneigenlijke gronden aantasting van landschaps- en natuurwaarden in het buitengebied plaatsvindt. Het op deze aspecten inwinnen van een deskundigenadvies, waarbij eisen aan de landschappelijke inpassing worden gesteld, is noodzakelijk. Dit vormt dan dezelfde handelwijze als bij agrarische bedrijfswoningen.

Er bestaan verschillende definities voor het begrip bedrijf, maar over het algemeen komt dit begrip neer op de volgende omschrijving. Een duurzame onderneming of organisatie van arbeid en kapitaal, gericht op het bedrijfsmatig (winstoogmerk in tegenstelling tot hobbymatig) vervaardigen, bewerken, opslaan, herstellen, inzamelen, verhandelen, installeren van goederen of gericht op het bedrijfsmatig duurzaam aanbieden en verlenen van zakelijke diensten of het zelfstandig uitoefenen van een beroep. Ook volwaardige en duurzame voorzieningen, instellingen of bedrijven op het gebied van maatschappelijke diensten, (verblijfs)recreatie, cultuur en ontspanning kunnen, indien voldaan wordt aan de criteria in deze nota, een bedrijfswoning noodzakelijk maken. In die laatste gevallen wordt dan in het spraakgebruik vaak de term 'dienstwoning' gebruikt.

4. Noodzaak bedrijfswoning

Op grond van het vorenstaande is het van belang criteria te ontwikkelen, waaraan getoetst kan worden of een bedrijfswoning bij een niet-agrarisch bedrijf, gerechtvaardigd is. De Provincie Zeeland doet in haar omgevingsplan over dit onderwerp geen rechtstreeks uitspraken, maar wel wordt bepaald, dat geen nieuwe burgerwoningen in het buitengebied worden opgericht, met andere woorden de gemeente moet zich altijd vergewissen bij de aanvraag van een bedrijfswoning of daarvan wel

werkelijk sprake is en of er niet (op verkapte wijze) een burgerwoning tot stand komt. Vaststaat, dat gemeenten de bevoegdheid hebben, in het kader van de door de wet voorgeschreven behartiging van een goede ruimtelijke ordening, beleidsregels en criteria vast te stellen.

Uit de diverse beleidsnota's van andere gemeenten en provincies, blijkt, dat onderstaande vragen en criteria goed hanteerbaar en in Nederland algemeen aanvaard en toegepast worden bij de beantwoording van de vraag of een bedrijfswoning noodzakelijk is.

1. er moet sprake zijn van een volwaardig bedrijf

- a. het bedrijf moet aantoonbaar volwaardig zijn; geen neven- of hobbymatige activiteit;
- b. het bedrijf moet ter plaatse een onafhankelijke eenheid vormen; de bedrijvigheid ter plaatse moet een bedrijfswoning rechtvaardigen;
- c. er moet een blijvende en duurzame relatie zijn tussen bedrijf en bedrijfswoning;
- d. de woonfunctie moet qua aard en omvang ondergeschikt zijn aan de aard en omvang van het bedrijf.

Nadere toelichting

Ad a.

Volwaardig betekent, dat de bedrijfsactiviteiten ter plaatse structureel, gedurende vrijwel het gehele jaar, plaatsvinden en niet als hobbymatig of als nevenactiviteit zijn te kwalificeren. Tevens dient er bedrijfseconomisch sprake te zijn van een zelfstandig bedrijf, waarvan het hoofdkomen van de bewoner van de bedrijfswoning afkomstig is van het bedrijf en de bedrijfsactiviteiten ter plaatse. Ook de afzonderlijke inschrijving bij de Kamer van Koophandel moet kunnen worden overlegd. De zelfstandigheid moet worden aangetoond in een door een bedrijfseconomisch deskundige opgesteld bedrijfsplan, waarbij zowel inhoudelijk als financieel de volwaardigheid wordt aangetoond en als uitgangspunt wordt genomen, dat het bedrijf minimaal gedurende één aaneengesloten jaar als volwaardig bedrijf bestaat. Indien nog niet kan worden aangetoond, dat er sprake is van een zelfstandig en duurzaam bestaand bedrijf, moet eerst de bedrijfsbebouwing- en voorzieningen worden gerealiseerd en op een later tijdstip, zodra er wel sprake is van een zelfstandig en duurzaam bestaand bedrijf, de bedrijfswoning. Zo nodig wordt een deskundigenadvies ingewonnen over de volwaardigheid, zoals hiervoor omschreven.

Ad b.

De bedrijfsactiviteiten ter plaatse dienen de woning te rechtvaardigen. Activiteiten elders van de ondernemer c.q. toekomstige bewoner van de bedrijfswoning worden hierbij niet betrokken.

Ad c.

De noodzaak van een bedrijfswoning mag niet van tijdelijke aard zijn. Indien voorzienbaar is of er twijfels / vermoedens bestaan, dat deze relatie slechts tijdelijk is, is er geen sprake van een noodzaak voor een bedrijfswoning. Immers, bedrijf en bedrijfswoning zijn onlosmakelijk gekoppeld. Het bedrijf en de woning moet kadastraal één object vormen. Dit houdt ook in, dat, als een bedrijf om wat voor reden verplaatst of beëindigd wordt, ook de woning ontruimd moet worden en er slechts een bedrijf mag terugkomen, dat ook een bedrijfswoning rechtvaardigt. Wel mag de (voormalige) bedrijfswoning in gebruik worden genomen als bedrijfsruimte. Het is evident, dat de bedrijfswoning ook niet afzonderlijk verkocht en gebruikt kan gaan worden voor bewoning door een derde. Er ontstaat dan strijd met het bestemmingsplan en de gemeente is alsdan verplicht handhavend op te treden. Dit alles om te voorkomen, dat op oneigenlijke gronden een burgerwoning gerealiseerd wordt of ontstaat. In de voorwaarden bij de omgevingsvergunning zal dit, naast de regeling in het geldende bestemmingsplan, expliciet worden opgenomen.

Ad d.

Vanwege duurzaam ruimtegebruik moet voorkomen worden, dat het bedrijf een ondergeschikt deel of gebruik van het perceel uitmaakt. Immers, het is en moet een bedrijfsperceel blijven, waarop de bedrijfsuitoefening de primaire hoofdfunctie is. Wonen is ondergeschikt aan het bedrijf. Uitgegaan wordt van een verhouding tussen bedrijf en bedrijfswoning, waarvoor als globaal uitgangspunt wordt gehanteerd $\frac{1}{4}$ bedrijf $\frac{1}{4}$ bedrijfswoning. Het aantal m² bewoonbaar vloeroppervlak van de bedrijfswoning bedraagt ten hoogste 100 m² op de begane grond of de 1^e woonlaag (indien gesitueerd op een verdieping) en het aantal m³ bedraagt ten hoogste 750 m³. Dit is overeenkomstig de regeling voor bedrijfswoningen in het bestemmingsplan Buitengebied. Een afwijking tot ten hoogste 10% van de uitkomst van de hiervoor omschreven verhouding kan gerechtvaardigd zijn, indien de concrete omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven.

Bedrijfswoningen in het stedelijk gebied (met name dus op de bedrijventerreinen) mogen niet vrijstaand worden gebouwd en bedrijfswoningen buiten het stedelijk gebied mogen op ten hoogste 20 meter van de bedrijfsbebouwing worden gesitueerd. Van dat laatste punt kan in een concrete situatie worden afgeweken, indien de afstand van 20 meter feitelijk of om redenen van een doelmatige bedrijfsvoering niet mogelijk blijkt te zijn.

2. er moet een aantoonbare noodzaak zijn voor een bedrijfswoning in verband met het toezicht

- a. nagaan of toezicht noodzakelijk is vanwege het product of de dienst, dat het bedrijf aanbiedt;
- b. nagaan of toezicht noodzakelijk is in verband met een aantoonbaar sterk verhoogd risico op calamiteiten;
- c. nagaan of toezicht noodzakelijk is vanwege bijzondere bedrijfsprocessen.

Nadere toelichting

Ad a.

De bedrijfswoning moet noodzakelijk zijn voor het houden van toezicht op het bedrijf, waartoe de woning behoort of gaat behoren, gezien de aard van de bedrijfsactiviteiten. Het houden van toezicht moet niet alleen noodzakelijk zijn gedurende de reguliere openingstijden, maar vooral ook buiten die tijden. Dat kan zich voordoen, indien de aan- en afvoer van producten/diensten zodanig en zo frequent is, dat dit plaats moet vinden op ongeregelde tijden en niet op een andere wijze georganiseerd kan worden binnen datgene, dat binnen het maatschappelijk en zakelijk verkeer als redelijk wordt geacht.

Ad b.

Normale voorzieningen, gericht op beveiliging ter voorkoming van een calamiteit (inbraak, brandstichting etc.), worden geacht aanwezig te zijn. Er moet dus sprake zijn van een bijzondere bedrijfssituatie, waar een sterk verhoogd risico op calamiteiten bestaat en waarbij slechts door onmiddellijk ingrijpen een calamiteit kan worden voorkomen.

Ad c.

Continue aanwezigheid is noodzakelijk om het bedrijfsresultaat te bereiken. Dit kan zich bijv. voordoen bij grote aantallen levende dieren, waarbij die continue aanwezigheid noodzakelijk is. Dit zal zich overigens vrijwel uitsluitend voordoen bij agrarische bedrijven, waarover de AAZ advies moet uitbrengen.

3. er moet een aantoonbare noodzaak zijn voor een bedrijfswoning in verband met een doelmatige bedrijfsvoering

- a. motiveren in hoeverre de aard van de bedrijfsactiviteit een doelmatige bedrijfsvoering bepaalt;
- b. aantonen, dat de persoon, die de bedrijfswoning wil betrekken, daadwerkelijk en duurzaam bij de dagelijkse bedrijfsvoering is betrokken;

- c. aannemelijk maken, dat met de bedrijfswoning een substantieel - niet marginaal - bedrijfseconomisch belang is gediend.

Nadere toelichting

Ad a.

De aard en omvang van de activiteit bepaalt in hoeverre deze reden van toepassing is. Vanwege het product of de dienst van het bedrijf moet de directe aanwezigheid noodzakelijk zijn. Het product of de dienst en de klant van het bedrijf is, afzonderlijk en gezamenlijk, afwijkend van het gangbare, waarbij een ontkoppeling van wonen en werken een onevenredige belasting van de exploitant/bewoner met zich brengt, waardoor een doelmatige bedrijfsvoering nagenoeg en redelijkerwijs onmogelijk is.

Ad b.

Over het algemeen zal dit de eigenaar-exploitant van het bedrijf zijn, wat uit het bedrijfsplan moet blijken. Mocht dit een andere persoon zijn, dan dient die betrokkenheid hard aangetoond te worden, bijv. een langjarig arbeidscontract of deelnemer in de bedrijfsvorm, waaruit de daadwerkelijke en duurzame betrokkenheid bij de dagelijkse bedrijfsvoering blijkt. Verondersteld wordt, dat dit slechts in spaarzame gevallen aantoonbaar zal zijn.

Ad c.

Het bijzondere verloop van het productieproces of de dienstverlening vergt zoveel tijd en aandacht van de exploitant van het bedrijf en de bewoner van de bedrijfswoning, dat op grond daarvan een redelijk belang om op het bedrijfsperceel te wonen, aanwezig geacht mag worden.

5. Wijze van beoordelen

Aan de hand van een door een deskundig adviesbureau opgesteld bedrijfsplan van de ondernemer, waarbij ingegaan wordt op de hiervoor omschreven criteria en vragen, zal de gemeente in de hierna genoemde volgorde een aanvraag beoordelen:

- a. of het (bestaande of toekomstige) bedrijf als volwaardig valt aan te merken en vervolgens
- b. of de bedrijfswoning als noodzakelijk valt aan te merken in verband met toezicht en voor een doelmatige bedrijfsvoering.

Mocht geconcludeerd worden, dat een bedrijf niet als volwaardig kan worden aangemerkt (a), dan komt beantwoording van de vraag over de noodzaak van een bedrijfswoning (b) niet meer aan de orde en wordt de aanvraag afgewezen. Om een bedrijfswoning als noodzakelijk aan te kunnen merken, dient aan alle criteria te worden voldaan.

Indien noodzakelijk geacht, zal de gemeente, in overleg met en op kosten van de aanvrager, een adviesbureau en/of instantie inschakelen, dat expertise heeft van de beoogde of bestaande bedrijfsactiviteiten, om een deskundigenadvies uit te brengen. Dit advies is niet bindend voor de gemeente, maar vormt wel een belangrijk element in de afweging. Aanvrager zal voorafgaand aan de besluitvorming in de gelegenheid worden gesteld om over dit advies een reactie in te dienen. Bij het besluit op de omgevingsvergunning zal een afwijking van het advies expliciet moeten worden gemotiveerd. De omgevingsvergunning staat open voor bezwaar en beroep.

6. Overgangsrecht

Op de in Vlissingen bestaande bedrijventerreinen en mogelijk ook in het buitengebied bevinden zich (bedrijfs)woningen, die, getoetst aan het begrip bedrijfswoning en de criteria in deze beleidsnota, niet meer als zodanig kunnen worden aangemerkt. Deze woningen zijn ooit, op basis van de toen

heersende uitleg van de bestemmingsregels, via een omgevingsvergunning legaal tot stand gekomen. De vraag is hoe in de toekomst met deze categorie (bedrijfs)woningen om te gaan.

Momenteel valt deze categorie woningen veelal binnen de bestemming 'Bedrijf' of 'Agrarisch' (of een andere hoofdbestemming), waarbinnen een bedrijfswoning was en nog is toegestaan. Nu deze woningen dus niet (meer) aan het begrip bedrijfswoning en daarmee ook niet (meer) aan de bestemming voldoen, vallen deze woningen onder het wettelijk voorgeschreven overgangsrecht, dat moet en is worden opgenomen in de desbetreffende bestemmingsplannen. Dit betekent:

- a. deze woningen gedeeltelijk mogen worden vernieuwd of veranderd of, in geval van een calamiteit, geheel mogen worden vernieuwd, waarbij het bevoegd gezag tot 10% ontheffing kan verlenen voor het vergroten van deze woningen;
- b. het gebruik van grond en bouwwerken, dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet; indien het strijdige gebruik langer dan één jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik te hervatten.
- c. niet handhaven kan worden opgetreden tegen het niet gebruiken als bedrijfswoning van de in het verleden ontstane situaties, zoals aangegeven in deze beleidsnota; op het tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsnota zal een inventarisatie van deze strijdige gevallen plaatsvinden, zodat vaststaat welke gevallen als bestaand en welke gevallen als nieuw moeten worden aangemerkt.

Overigens worden vaak deze woningen wel bewoond door een persoon, die een binding heeft met het desbetreffende bedrijf, maar, zoals gezegd, niet voldoen aan het begrip bedrijfswoning en de daarvoor toe te gaan passen criteria. Deze categorie woningen dienen bij een eerstvolgende herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen tot 'Wonen' te worden bestemd. Dit betekent, dat deze woningen door derden mogen worden bewoond. Vooralsnog vallen deze categorie woningen dus onder het overgangsrecht van de desbetreffende bestemmingsplannen. Voor de eigenaar heeft dit geen nadelige gevolgen.

Edisonpark/strook westzijde Edisonweg langs Kanaal door Walcheren

Een aparte categorie vormt deze (beoogde) werk-woonlocaties. Voor de volledigheid wordt hier op gewezen, omdat deze in feite buiten de reikwijdte van deze nota vallen. Deze locaties zijn/worden wel bestemd tot 'Bedrijf', maar op deze terreinen zijn/worden expliciet woningen toegestaan (dus geen bedrijfswoningen) onder de navolgende voorwaarden:

- a. uitsluitend in combinatie met een bedrijf, zoals die op grond van dat bestemmingsplan zijn toegestaan en
- b. het bedrijfsvloeroppervlak dient tenminste 30% van de bebouwing te omvatten.

Vlissingen, 3 april 2018

Aldus vastgesteld in vergadering burgemeester en wethouders d.d. .. april 2018

Burgemeester en wethouders van Vlissingen,
 drs. A.R.B. van den Tillaar
 drs.mr.ing. M. van Vliet