

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Losser houdende regels omtrent Nota standplaatsen

TOELICHTING "NOTA STANDPLAATSEN GEMEENTE LOSSER"

1. Inleiding

1.1 Algemeen

De vis-, loempia-, oliebollen en kaaskramen zijn niet meer weg te denken uit het Nederlandse straatbeeld. Standplaatsen verlevendigen de stad of het dorp, verschaffen werkgelegenheid, dragen bij aan de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte en zijn een verrijking voor het voorzieningenaanbod voor de consument. Tegelijkertijd kan een standplaats op sommige locaties ook onveilige situaties veroorzaken. Daarnaast zijn sommige locaties om bedrijfseconomische redenen voor standplaathouders niet aantrekkelijk.

Door het opstellen van ruimtelijk beleid voor standplaatsen hebben gemeenten een belangrijk instrument in handen, om het woon- en leefklimaat voor de consument en het investeringsklimaat voor de ondernemer te verbeteren. Met goed standplaatsenbeleid kan een gemeente sturen op locatie, aantal en diversiteit van standplaatsen. Dit vraagt om een actieve en positieve benadering van standplaatsen. Niet langer wordt vooral gekeken of en wanneer een standplaats overlast oplevert, maar waar en in welke vorm een standplaats een meerwaarde heeft.

Het bestaande standplaatsenbeleid dateert uit 1995. Diverse wet- en regelgeving is sindsdien veranderd. Tevens is er de nodige jurisprudentie uitgesproken verband houdende met standplaatsen. Tenslotte is het huidige standplaatsenbeleid niet langer als actueel te beschouwen, hetgeen kan leiden tot knelpunten in de uitvoering van het beleid. Daarom dient het beleid geactualiseerd te worden.

1.2 Doel en reikwijdte van dit beleid

Het opstellen van voorliggende beleidsnota heeft als doel om:

- Ondernemers duidelijkheid te bieden over hun mogelijkheden en positie;
- Voor de gemeente duidelijkheid te scheppen over vergunningverlening en handhaving.

Dit beleid handelt over de behandeling en de beoordeling van vergunningaanvragen voor het innemen van een standplaats als bedoeld in Afdeling 4 Standplaatsen van de Algemene plaatselijke verordening (APV).

Dit beleid reguleert de voorwaarden, waaronder dat plaats kan vinden. Dit laat onverlet dat op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid of andere toepasselijke wettelijke kaders, er nadere voorschriften kunnen worden opgenomen in de standplaatsvergunning.

1.3 Wat is een standplaats?

1.3.1 Wat wordt verstaan onder een standplaats

Onder 'standplaats' wordt op basis van artikel 5.17 APV van de APV verstaan: *het vanaf een vaste plaats op een openbare en in de openlucht gelegen plaats te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aan te bieden, gebruikmakend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel.*

1.3.2 Wat wordt niet verstaan onder een standplaats

Onder standplaats wordt niet verstaan:

- een vaste plaats op een jaarmarkt of markt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet;
- een vaste plaats op een evenement als bedoeld in artikel 2:24.

1.3.3 Onderscheid in soorten standplaatsen

Onderscheid kan worden gemaakt tussen:

- vaste standplaatsen; vaste locaties die door verschillende vergunninghouders gedurende één of meerdere dag(del)en per week worden ingenomen;
- seizoensstandplaatsen; vaste locaties die gebonden zijn aan een bepaalde periode in het seizoen (zoals kerstbomen, oliebollen en ijs) met een vergunning voor een bepaalde periode;



- incidentele of tijdelijke standplaatsen: geen vaste locaties en gedurende een beperkte tijd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 betreft het inleidende hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt allereerst het doel en de reikwijdte van dit beleid beschreven. Daarna wordt nader ingegaan op wat wel en niet onder 'standplaatsen' wordt verstaan in dit beleid en welke soorten standplaatsen er zijn. Tot slot bevat dit hoofdstuk een leeswijzer.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het nut en de mogelijkheden van standplaatsenbeleid. Tevens beschrijft dit hoofdstuk op welke wijze beleidsmatige sturing mogelijk is.

Hoofdstuk 3 beschrijft het juridisch kader. Naast een beschrijving het algemene kader (Europese Dienstrichtlijn en Wet ruimtelijke ordening), Afdeling 4 van de APV wordt ook relevante jurisprudentie betrokken, die ook van invloed is geweest op het maken van de gemaakte beleidskeuzes.

De weigeringsgronden zoals opgenomen in de APV zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving c.q. onderbouwing van de gemaakte beleidskeuzes, die feitelijk voortvloeien uit de voorgaande hoofdstukken.

2. Nut en mogelijkheden en standplaatsenbeleid

2.1 Meerwaarde van standplaatsen

Standplaatsen kunnen, bij een goede ruimtelijke spreiding en situering, net als winkels een positieve bijdrage leveren aan het voorzieningenniveau voor de consument (verrijking van het aanbod). Voorwaarde voor succesvolle standplaatsen is dat de locatie zowel voor ondernemers als voor consumenten en overige betrokkenen goed gekozen wordt:

- de standplaats bevindt zich op een locatie waar de ondernemer kan functioneren en investeren (bedrijfseconomisch belang);
- de economisch gezonde en eigentijdse standplaats vormt een aanvulling op het voorzieningenniveau van de consument;
- de verzorgde en attractieve standplaats draagt bij aan een levendig straatbeeld (verbetering van het woon- en leefklimaat van de inwoners, sociale veiligheid).

Door het opstellen van ruimtelijk beleid voor standplaatsen hebben gemeenten een belangrijk instrument in handen, om het woon- en leefklimaat voor de consument en het investeringsklimaat voor de ondernemer te verbeteren. Aan de hand van standplaatsenbeleid kan een gemeente sturen op locatie, aantal en diversiteit van standplaatsen.

2.2 Sturing mogelijk door beleid

2.2.1 Sturing op locatie

Door de keuzes te maken op basis van ruimtelijk-economische argumenten kan een goede spreiding van standplaatsen over de gemeente worden gerealiseerd. Waar hebben standplaatsen een toegevoegde waarde? Waar leveren ze een positieve bijdrage aan het totale voorzieningenniveau? Waar zijn ze een aanvulling op de bestaande of beoogde winkelstructuur? Door op basis van ruimtelijk-economische uitgangspunten de gewenste spreiding en locaties voor standplaatsen te bepalen, wordt een duurzame ruimtelijke structuur nagestreefd waarin ondernemers willen investeren. Dit leidt uiteindelijk tot een verbetering van het woon- en leefklimaat in een wijk, dorp of gemeente als geheel.

2.2.2 Sturing op aantal standplaatsen

Om te komen tot een duurzame ruimtelijke structuur voor standplaatsen is het van belang dat het aanbod (aantal standplaatsen) aansluit bij de vraag (omvang verzorgingsgebied in relatie tot aanwezig (overig) voorzieningenaanbod). Hiertoe is het aan te bevelen het aantal standplaatsen (en het aantal af te geven vergunningen) te maximeren. Op basis van jurisprudentie is dit mogelijk. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3.1.2. waarin dit nader wordt toegelicht. Veel gebruikte criteria om het maximum aantal te bepalen zijn het reeds aanwezige aantal standplaatsen en het draagvlak (inwoners) van belang.

2.2.3 Sturing op diversiteit

Een gemeente kan tot op zekere hoogte invloed uitoefenen op de branchering van standplaatsen, om zo een bepaalde mate van diversiteit in het aanbod te garanderen. Zo is het mogelijk om beleidsregels op te stellen om te voorkomen dat op één locatie niet dezelfde assortimenten worden verkocht door verschillende ondernemers. Soms worden branchegroepen of assortimenten geweigerd met het oog op de levensvatbaarheid van nabijgelegen winkelconcentraties. Een geldige weigeringsgrond is het in gevaar komen van het voorzieningenniveau van de consument ter plaatse.



2.2.4 Geen economische ordening!

Bij het uitwerken van voorliggend standplaatsenbeleid is het van belang dat regels, ook die over het aantal, diversiteit en locatie van standplaatsen, moeten worden gemotiveerd op basis van 'dwingende redenen van algemeen belang'. Het reguleren van concurrentie-verhoudingen (economische ordening) is nadrukkelijk niet toegestaan (onder andere Europese Dienstenrichtlijn). Openbare orde, veiligheid, ruimtelijke ordening en een gevarieerd voorzieningenaanbod als onderdeel van het woon- en leefklimaat bieden echter voldoende houvast voor een goed doordacht en zorgvuldig geformuleerd standplaatsenbeleid.

3. Juridisch kader

3.1 Algemeen kader: Europese Dienstenrichtlijn en Wet ruimtelijke ordening

Standplaatsen vallen onder de ambulante handel en daarmee (mede) onder de detailhandel. Daarnaast kunnen standplaatsen ook diensten aanbieden. Binnen de beleidsvorming rond detailhandel strijden twee principes om voorrang:

- de vrije marktwerking met maximale concurrentie tussen ondernemers; de overheid hoort niet in de concurrentieverhoudingen te treden;
- een goede ruimtelijke ordening, inclusief voorkomen/bestrijden van leegstand; hier is het bij uitstek de overheid die hierop hoort te sturen.

Vrije marktwerking

Er dient op basis van de Europese Dienstenrichtlijn sprake te zijn van een vrije markt die alle ondernemers gelijke kansen biedt. Tegen die achtergrond moet de overheid terughoudend zijn met het reguleren van de concurrentieverhoudingen.

Wet ruimtelijke ordening

Wat de overheid wel mag, en zelfs moet, is zorgen voor een 'goede ruimtelijke ordening'. Daaronder valt ook het voorkomen en/of bestrijden van leegstand, vanwege de negatieve effecten daarvan op de openbare orde en veiligheid. Zeker wanneer er sprake is van een forse krimp, zoals in de detailhandel, is het tot op zekere hoogte noodzakelijk om in te grijpen en te sturen op de hoeveelheid en locatie van detailhandelsvestigingen.

Kortom

Hoewel de overheid terughoudend moet zijn in het reguleren van de concurrentieverhouding is het in verband met een goede ruimtelijke ordening wel wenselijk om door middel van goed standplaatsenbeleid toch sturend op te treden.

3.2 Afdeling 4 Standplaatsen van de APV

Het wettelijk kader voor het kunnen innemen van een standplaats binnen de gemeente Losser is geregeld in Afdeling 4 Standplaatsen van de APV. De onderstaande artikelen uit de APV vormen het wettelijk kader voor de behandeling en de beoordeling van standplaatsvergunningaanvragen.

Afdeling 4 Standplaatsen

Artikel 5:17 Begripsbepaling

1. In deze afdeling wordt verstaan onder standplaats: het vanaf een vaste plaats op een openbare en in de openlucht gelegen plaats te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen dan wel diensten aan te bieden, gebruikmakend van fysieke middelen, zoals een kraam, een wagen of een tafel.
2. Onder standplaats wordt niet verstaan:
 - a. een vaste plaats op een jaarmarkt of markt als bedoeld in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet;
 - b. een vaste plaats op een evenement als bedoeld in artikel 2:24.

Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een standplaats in te nemen of te hebben.
2. Het college weigert de vergunning wegens strijd met een geldend bestemmingsplan.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 (1) kan de vergunning worden geweigerd:
 - a. indien de standplaats hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan eisen van redelijke welstand;



- b. indien als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of in een deel van de gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning voor een standplaats voor het verkopen van goederen een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt.

Artikel 5:20 Afbakeningsbepaling

1. Het verbod van artikel 5:18, eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken of het Provinciaal wegenreglement.
2. De weigeringsgrond van artikel 5:18, derde lid, onder a, geldt niet voor bouwwerken.

(1) Artikel 1:8 Weigeringsgronden

Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:

- a. de openbare orde;
- b. de openbare veiligheid;
- c. de volksgezondheid;
- d. de bescherming van het milieu.

In het volgende hoofdstuk 4 'Weigeringsgronden' worden deze gronden nader toegelicht c.q. uitgewerkt.

3.3 Jurisprudentie ten aanzien van standplaatsen

In de loop der jaren is de nodige jurisprudentie uitgesproken ten aanzien van standplaatsen. De belangrijkste uitgangspunten doen zich voor op de punten 'concurrentie' en 'verhouding privaats-publiekrecht'.

3.3.1 Concurrentie

3.3.1.1 Algemeen

Zoals reeds vermeld, mag een gemeente zich niet bemoeien met de economische ordening, oftewel de concurrentieverhoudingen binnen een gemeente. De aanvraag voor een standplaatsvergunning kan slechts geweigerd worden wanneer het lokale voorzieningenniveau voor de consument in gevaar komt. Of er sprake is van een redelijk voorzieningenniveau voor de consument bekijkt de gemeente vanuit de positie van de consument en niet vanuit de positie van winkeliers. Een gemeente kan wel op andere manieren invloed uitoefenen op de samenstelling van de standplaatsen. Dit kan door een maximumstelsel (indirecte regulering) en door branchering (directe regulering) op te nemen in het standplaatsenbeleid.

3.3.1.2 Maximumstelsel

Een gemeente mag het aantal verleende standplaatsvergunningen aan een maximum verbinden. Hierdoor blijft het aantal standplaatsen binnen bepaalde normen en ontstaat geen wildgroei van standplaatsen. Het maximumstelsel is een door de rechter geaccepteerd systeem. Het hanteren van een maximumstelsel wordt door de rechter echter alleen geaccepteerd wanneer dat stelsel goed wordt onderbouwd en actueel wordt gehouden.

In het Nederlands recht geldt een rechtsnorm die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Op het moment dat er ruimte ontstaat een vergunning te verlenen, moeten andere ondernemers in beginsel de mogelijkheid worden geboden mee te dingen naar de schaarse vergunning. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen.

Dit blijkt onder meer uit de conclusie in de uitspraak 201406676/2/A3 van 25 mei 2016, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bestuursorganen moeten daarbij een "passende mate van openbaarheid" garanderen. In de praktijk betekent dat:

- het bestuursorgaan informatie moet geven over de (1) verdelingsprocedure, (2) het aanvraagtijdstip (3) de beschikbaarheid van de schaarse vergunning en (4) de toe te passen criteria. Deze informatie moet *voor het begin van de aanvraagperiode adequaat bekend* worden gemaakt;
- het (in beginsel) niet mogelijk is om schaarse vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen.

Tijdig voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure moet het bestuur duidelijkheid / voorzienbaarheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.



3.3.1.3 Branchering

Gelet op de doelstelling om bij de invulling van de standplaatsen te zorgen voor een waardevolle aanvulling op en diversiteit ten opzichte van het bestaande voorzieningenniveau, is verdere sturing binnen het maximale aantal standplaatsen mogelijk. Om die reden wordt branchering toegepast bij de vaste standplaatsen. Bekeken is waar het wenselijk is om te sturen op branches welke aanvullend zijn en/of passen bij het bestaande voorzieningenniveau van de winkels. Daarnaast is rekening gehouden met de huidige invulling van de standplaatsen.

3.3.2 Privaat-publiekrecht

In de meeste gevallen zullen de standplaatsen in de gemeente worden ingenomen op een stuk grond dat in eigendom van de gemeente is. Naast de publiekrechtelijke bevoegdheid als vergunningverlenende instantie, is de gemeente ook privaatrechtelijk bevoegd als grondeigenaar.

Gronden die in eigendom van de gemeente zijn, kunnen normaal en bijzonder worden gebruikt. Onder normaal gebruik dient te worden volstaan het gebruik overeenkomstig de bestemming. Bijvoorbeeld het parkeren van auto's op het parkeerterrein. Normaal gebruik dient door de gemeente te worden geduld en mag niet afhankelijk worden gesteld van een privaatrechtelijke toestemming. Bijzonder gebruik is gebruik op een andere wijze dan overeenkomstig de bestemming. Bijvoorbeeld het plaatsen van een tent op een parkeerterrein. Bijzonder gebruik mag afhankelijk worden gesteld van een privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar van de grond. De overheid als eigenaar van de gronden neemt een andere positie in dan een andere eigenaar. Dit is wel gebleken uit de jurisprudentie van de afgelopen jaren. De gemeente mag haar privaatrechtelijke bevoegdheid als eigenaar van een stuk grond niet gebruiken om te regelen wat via de publiekrechtelijke weg geregeld kan/dient te worden of juist niet geregeld kan of mag worden. Met het bij dit beleid aanwijzen van standplaatsen wordt voor de betreffende locaties expliciet aangegeven dat er geen bezwaar bestaat tegen het op dat stuk grond innemen van een standplaats. Uiteraard is wel een standplaatsvergunning vereist alvorens standplaats mag worden ingenomen.

De gemeente mag als eigenaar van een stuk grond uiteraard wel voorschriften stellen aan het gebruik van de grond. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stellen van de voorwaarde dat het stuk grond schoon wordt achtergelaten. Ook is het zo dat de gemeente voor het gebruik van de grond een adequate vergoeding mag vragen. De enige beperking hierin is dat die vergoeding niet zo hoog mag zijn dat daarmee privaatrechtelijk wordt tegengegaan wat publiekrechtelijk moet worden toegestaan.

4. Weigeringsgronden

Op grond van de APV dienen de volgende weigeringsgronden te worden gehanteerd voor het beoordelen van een standplaatsvergunningaanvraag:

- openbare orde en veiligheid;
- het voorkomen of beperken van overlast;
- volksgezondheid;
- bescherming van het milieu;
- verkeersvrijheid of -veiligheid;
- eisen van redelijke welstand;
- aantasting van een redelijk verzorgingsniveau voor de consumenten ter plaatse;
- het geldende bestemmingsplan.

4.1 Openbare orde en veiligheid

Wanneer een standplaats een zodanige overlast veroorzaakt, dat dit een bedreiging vormt voor de veiligheid en rust in de publieke ruimte, kan de vergunning geweigerd worden.

4.2 Het voorkomen of beperken van overlast

Deze weigeringsgrond houdt nauw verband met de openbare orde en veiligheid. Bij het hanteren van deze weigeringsgrond is een beperking van het aantal standplaatsen-vergunningen toegestaan, indien hiermee een te grote concentratie of belangstelling op dezelfde locatie wordt tegengegaan.

4.3 Volksgezondheid

De weigeringsgrond 'volksgezondheid' kan worden gehanteerd, indien het innemen van een standplaats en het aanbieden van bepaalde etenswaren of anderszins bepaalde risico's met zich meebrengen voor de volksgezondheid.



4.4 Bescherming van het milieu

De weigeringsgrond 'bescherming van het milieu' kan worden gehanteerd, indien het innemen van een standplaats en de daarmee gepaard gaande stankoverlast, geluidsoverlast of zwerfvuil bepaalde risico's met zich meebrengen voor het (plaatselijk) milieu.

4.5 Verkeersvrijheid of –veiligheid

Wanneer er zich door de omvang van en de toeloop naar een standplaats, (verkeers)onveilige situaties kunnen voordoen, kan de vergunning geweigerd worden.

4.6 Eisen van redelijke welstand

Deze weigeringsgrond kan worden gehanteerd, indien de ingenomen standplaats hetzij op zichzelf hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan eisen van redelijke welstand. Het relevante criterium betreft in dit geval een onevenredige aantasting van het straat- en bebouwingsbeeld. De welstandsnota fungeert hiervoor als het relevante beleidskader.

4.7 Aantasting van een redelijk verzorgingsniveau voor de consumenten ter plaatse

In het verleden is het beschermen van een redelijk voorzieningsniveau in de gemeente ten behoeve van de consument als een openbare ordebelang aangemerkt. De gedachte was dat gevestigde winkeliers geconfronteerd worden met hoge exploitatiekosten die niet in verhouding staan tot de vrij lage exploitatiekosten van de straathandelaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State blijkt dat het reguleren van de concurrentieverhoudingen niet als een huishoudelijk belang van de gemeente wordt aangemerkt. Hierop wordt door de Afdeling slechts één uitzondering toegestaan, namelijk wanneer het voorzieningsniveau voor de consument in een deel van de gemeente in gevaar komt. Of er sprake is van een redelijk voorzieningsniveau voor de consument bekijkt de gemeente vanuit de positie van de consument en niet vanuit de positie van winkeliers. Wil een gemeente op basis hiervan een vergunning weigeren dan moet worden aangetoond, mede aan de hand van de boekhouding van de plaatselijke winkelier, dat het voortbestaan van de winkel in gevaar komt (en daarmee ook het voorzieningsniveau voor de consument) als vanaf een standplaats dezelfde goederen aangeboden worden.

4.8 Het geldende bestemmingsplan

De locatie van een in te nemen standplaats dient te passen binnen het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Daarom dient een vergunningaanvraag tevens te worden getoetst aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Bij strijdigheid met het bestemmingsplan weigert het college de vergunning.

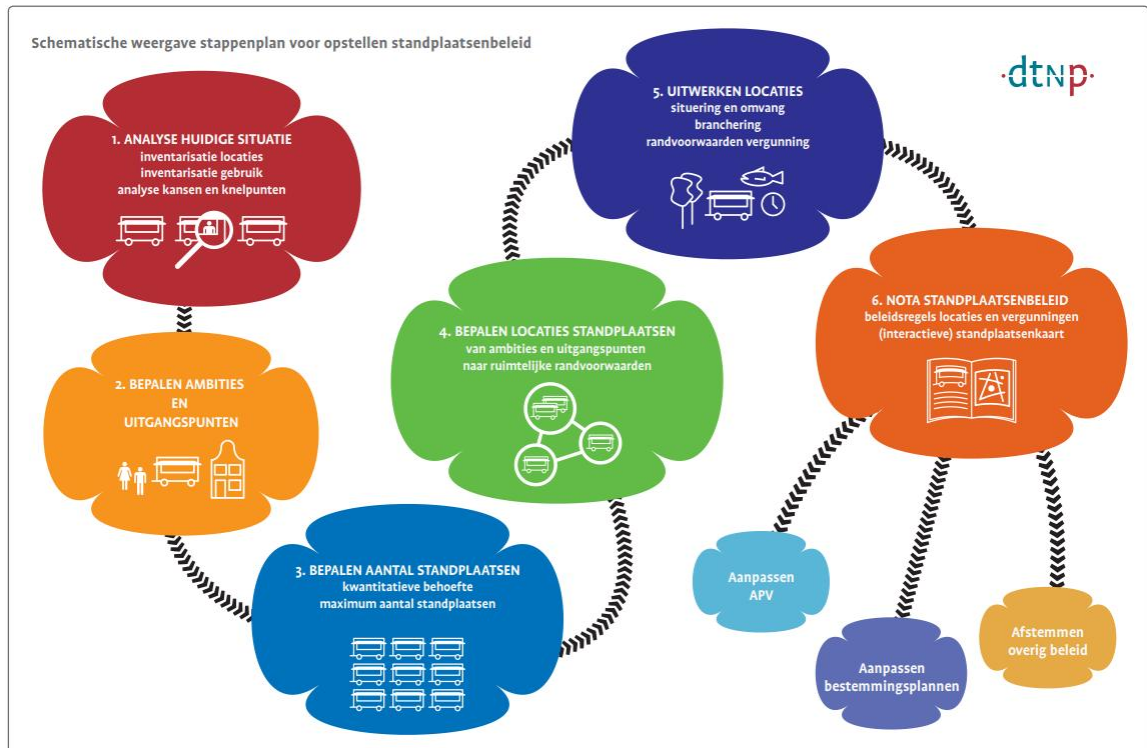
Geconstateerd is dat de bestemmingsplannen waarin standplaatsen voorkomen niet voorzien in een adequate bestemmingsregeling. Nadat voorliggend beleid in werking is getreden, zal een en ander in een zogenaamd paraplubestemmingsplan – specifiek voor het vastleggen van de standplaatsen – worden uitgewerkt. Een zogenaamd parapluplan is een partiële herziening van meerdere bestemmingsplannen. Op één of meer aspecten worden diverse bestemmingsplannen met een paraplubestemmingsplan aangepast of aangevuld, voor het overige blijven de desbetreffende bestemmingsplannen van kracht.

5. Beleidskeuzes standplaatsen

5.1 In 6 stappen naar standplaatsenbeleid

In de vorige hoofdstukken zijn de verschillende kaders en beleidsmogelijkheden omtrent standplaatsen weergegeven. In dit hoofdstuk zijn de verschillende beleidskeuzes gemotiveerd. In zes stappen is het uiteindelijke beleid zoals geformuleerd in Hoofdstuk 6 tot stand gekomen:

1. Analyse huidige situatie;
2. Bepalen ambities en uitgangspunten;
3. Bepalen (maximum) aantal standplaatsen;
4. Bepalen locaties voor standplaatsen;
5. Uitwerking locaties en randvoorwaarden;
6. Nota standplaatsenbeleid.



5.2 Motivering c.q. verantwoording van de beleidskeuzes

1. *Analyse huidige situatie*
Op basis van een onderzoek van I&O Research (zie ook bijlage 1) is de huidige situatie geanalyseerd. In het onderzoek is per kern de huidige situatie van het detailhandelsaanbod in de gemeente Losser geschetst, waarbij het winkelaanbod, de warenmarkten en de huidige benutting van standplaatsen aan bod komen. De informatie waarop dit overzicht is gebaseerd, is verkregen uit verschillende databronnen (Locatus en LISA), beleids- en visiedocumenten (o.a. Nota inzake het Standplaatsen- en Ventvergunningenbeleid gemeente Losser, 1995; Handreiking standplaatsenbeleid van HBD, 2012), interviewgesprekken met standplaatshouders, winkeliersverenigingen en de marktmeester, en de schouw die I&O Research op donderdag 8 juni 2017 heeft uitgevoerd. In de laatste paragraaf wordt ten slotte in het kort een beeld van de bestedingen in de gemeente Losser geschetst, op basis van beschikbare informatie uit het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland (I&O Research, 2015).
2. *Bepalen ambities en uitgangspunten*
In deze fase zijn ambities en uitgangspunten van de gemeente en stakeholders bepaald. Ambities kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met het streven naar een zo goed mogelijk voorzieningenniveau voor de consument en/of naar een goed investeringsklimaat voor ondernemers. Er zijn uitgangspunten bepaald om de geformuleerde ambities te bereiken. Hier gaat het bijvoorbeeld om de relatie met overige voorzieningen. Op welke manier leveren standplaatsen de grootste bijdrage aan het voorzieningenniveau. Mede op basis van deze input en de analyse van de huidige situatie is het maximum aantal standplaatsen bepaald.
3. *Bepalen (maximum) aantal standplaatsen*
De kwantitatieve behoefte aan standplaatsen is zo goed mogelijk bepaald op basis van het in bijlage 1 opgenomen onderzoek. Op basis van het aantal inwoners, de ambities (van belanghebbenden / stakeholders) en randvoorwaarden, de schouw en de marktruimte is een advies uitgebracht met betrekking tot het aantal (en type) standplaatsen per kern. Daarbij zijn een aantal afwegingen betrokken:
 - Synergie / complementariteit ten opzichte van het bestaande aanbod (vindt er versterking plaats);
 - Maatschappelijk draagvlak (is er vanuit consumentenoptiek behoefte);
 - Fysieke ruimte;
 - Goede basisinfrastructuur (bijvoorbeeld stroomvoorziening);



- Goede bereikbaarheid en parkeermogelijkheden;
- Afgestemd op de marktdagen.

Het uiteindelijke maximumstelsel is vervolgens uitgewerkt in de beleidsregels.

4. *Bepalen locaties voor standplaatsen*

Rekening houdend met het maximum aantal standplaatsen zijn de toegestane locaties voor standplaatsen bepaald. Hierbij zijn de ambities en uitgangspunten vertaald in ruimtelijke randvoorwaarden waaraan de locaties voor standplaatsen moeten voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan bereikbaarheidskenmerken, ligging in het verzorgingsgebied en ligging ten opzichte van winkels of overige publieksfuncties.

Standplaatsen in dorpskernen en bij winkelcentra

Standplaatsen in dorpskernen en bij winkelcentra vormen een waardevolle aanvulling op het bestaande voorzieningenniveau. Vanuit het oogpunt van openbare orde, bereikbaarheid en openbare veiligheid betreffen dit eveneens geschikte locaties. Ook is op deze locaties de ruimtelijke uitstraling geen belemmering.

Beuningen en Glane

De kernen Beuningen en Glane blijken in de praktijk te klein voor een eigen detailhandelsaanbod, ook vanwege de relatief kleine afstand tot andere winkelgebieden in de directe omgeving. Dat betekent dat ook voor standplaatshouders het draagvlak gering zal zijn, maar dat eventueel ingevulde standplaatsen vrijwel per definitie een toevoeging betekenen aan het voorzieningenniveau. Zoals Droogh Trommelen en partners (2012) het verwoordden: 'Vaak is in kleinere buurten of dorpen waar onvoldoende draagvlak is voor een (bepaald type) winkel, een standplaats wel haalbaar.'

Losser en Overdinkel

In de kernen Losser en Overdinkel zijn er vanuit het oogpunt van leefbaarheid geen substantiële belemmeringen voor extra standplaatsen. Zeker in Overdinkel kan het juist een welkome aanvulling zijn op het bestaande aanbod, waardoor de binding op peil kan blijven.

De Lutte

Het aandachtspunt wat betreft standplaatsen is De Lutte, want de binding en de totale bestedingen zijn er laag. Er is een beperkt detailhandelsaanbod met één supermarkt, drie versspecialzaken en enkele winkels met niet-dagelijkse goederen. Inwoners van De Lutte doen relatief vaak de boodschappen buiten de eigen kern, waarschijnlijk doordat elders het aanbod completer is. Het basisvoorzieningenniveau kan in de toekomst in De Lutte in gevaar komen. Dat pleit er voor om hier met extra zorg om te gaan met branchering (zie onder 5).

Standplaatsen op bedrijventerreinen

Uit het onderzoek zoals bijgevoegd in bijlage 1 is geen behoefte gebleken naar standplaatsen op bedrijventerreinen. Op dergelijke locaties is geen wisselwerking met de huidige detailhandel.

Standplaatsen in woonomgevingen

In sec woonomgevingen vormt de woonbeleving een belangrijk uitgangspunt. Met name verkeersoverlast, stankoverlast, geluidsoverlast en zwerfvuil verband houdende met standplaatsen kunnen in woonomgevingen relatief snel voor overlast zorgen. Verhoogde aantallen van verkeersbewegingen in woonomgevingen dienen vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid zoveel mogelijk beperkt te blijven. Standplaatsen in woonomgevingen zijn daarom niet gewenst.

Standplaatsen aan doorgaande wegen

Aan doorgaande wegen vormt met name de verkeersveiligheid een belangrijk aandachtspunt. De beperkte beschikbaarheid van parkeerplaatsen en een druk bezoek aan de standplaatsen kunnen aan doorgaande wegen relatief snel tot verkeersonveilige situaties leiden. Standplaatsen aan doorgaande wegen zijn daarom als onwenselijk te beschouwen.

Standplaatsen tijdens een evenement

Tijdens een groter evenement kunnen standplaatsen binnen het kerkdorp waar dat evenement plaatsvindt tot extra overlast leiden. Dit kan het gevolg zijn van de substantieel verhoogde bezoekersaantallen vanwege het evenement, waarmee bij het verlenen van de standplaatsvergunningen geen rekening is gehouden. Met name de niet voorziene toename van de verkeersonveiligheid, stankoverlast, geluidsoverlast en zwerfvuil verband houdende met de extra bezoekers van het evenement, kan in dat geval voor extra overlast rondom de standplaats zorgen. Daarnaast kan de standplaats leiden tot een ongewenste 'bezoekerstrek' door het dorp, van het evenement naar



de standplaatsen en vice versa. Het toezicht hierop kan, als gevolg van de inzet in verband met het evenement ter plaatse, tekort schieten. Standplaatsen tijdens een groter evenement moeten daarom als onwenselijk worden beschouwd binnen het dorp waar dat evenement plaatsvindt. Wel blijft de mogelijkheid bestaan dat een standplaatshouder integreert in de vergunningsaanvraag voor een evenement. Het is dan aan de standplaatshouder om contact op te nemen met de evenementenorganisatie die de evenementenvergunning aanvraagt.

5. *Uitwerking locaties en randvoorwaarden*

Per dorp is een nadere uitwerking gemaakt, waarbij onder andere een nadere begrenzing is opgenomen. De begrenzing is opgenomen in een separate bijlage bij de beleidsregels.

Randvoorwaarden/uitzonderingen

Tevens zijn in de beleidsregels uitzonderingen opgenomen, in de vorm van:

- Uitzonderingen tijdens marktdagen;
- Gewenste branchering (in het kader van beoogde diversiteit).

Uitzonderingen tijdens marktdagen

De weekmarkten voorzien in een belangrijke behoefte binnen de gemeente Losser. De markten fungeren bijvoorbeeld als belangrijke trekkers van toeristen en inwoners naar de toepasselijke dorpskernen. Dit is vanzelfsprekend ook goed voor de middenstand. Het hebben van weekmarkten draagt daarnaast bij aan de aantrekkelijkheid van de gemeente voor zowel toeristen als inwoners. Ook vanuit cultuurhistorische overwegingen vormen de markten niet weg te denken onderdelen van een levendige centrumbeleving. Het toestaan van standplaatsen tijdens de weekmarkten zou tot gevolg kunnen hebben dat ondernemers overwegen te kiezen voor een aantrekkelijker (vrijstaande) standplaats. Een dergelijke 'verwatering' van de weekmarkten moet worden voorkomen. Daarom is het innemen van een vaste standplaats tijdens weekmarkten uitgesloten in de beleidsregels.

Gewenste branchering

Uit het onderzoek van I&O research van juni 2017 is gebleken dat er in de dorpskern van De Lutte aanleiding kan zijn om branchering toe te passen. Niet alle brancheringen vormen voor de consument namelijk een waardevolle aanvulling op het reeds bestaande verzorgingsniveau van de winkels. Gelet op het geringe lokale aanbod zal er eerder sprake zijn van een verdringingseffect. Daarom is ervoor gekozen slechts bepaalde branches toe te staan in de kern van De Lutte.

6. *Opstellen standplaatsenbeleid*

Voorgaande stappen hebben uiteindelijk geleid tot voorliggende Nota standplaatsenbeleid. Het beleid bestaat uit beleidsregels, die tot stand zijn gekomen op basis van voorgaande vijf stappen.

5.3 Seizoensgebonden en incidentele standplaatsen

De seizoenstandplaatsen mogen maar een beperkte periode worden ingenomen. Bij de seizoenstandplaatsen gaat het om maximaal 3 maanden per jaar. Hierbij is er vrijwel alleen vraag naar oliebollen en aanverwante zaken. Deze hebben een toegevoegde waarde in het desbetreffende winkelcluster, omdat zij sfeerverhogend zijn en zo de aantrekkelijkheid van het gebied vergroten. Bijvoorbeeld oliebollenverkoop is bovendien nauwelijks concurrerend met bestaande detailhandel. Qua locaties is geen exacte begrenzing vastgelegd zoals bij vaste standplaatsen, maar dient het college akkoord te gaan met de locatie.

Ook voor incidentele standplaatsen geldt dat deze een beperkte periode per jaar ingenomen mogen worden. Het gaat hierbij om:

- Verenigingen met een ideële of politieke grondslag;
- Instellingen die voorlichting geven en preventiewerk verrichten op het gebied van de volksgezondheid (bijvoorbeeld kankeronderzoek);
- Activiteiten die de veiligheid van personen en goederen bevorderen (bijvoorbeeld ruitreparatie);
- Promotionele doeleinden ter promotie van een (nieuw) product, zoals bijvoorbeeld mobiele telefonie, tv enzovoorts.

Voor incidentele standplaatsen geldt een maximale periode van 2 maanden per jaar.

5.4 Standplaatsen op openbaar particulier terrein

Standplaatsen op openbare particuliere terreinen die de gemeente niet toebehoren, kunnen deel uitmaken van dit standplaatsenbeleid. De reden daarvan is, dat het vooraf bij de gemeente niet in alle gevallen bekend is of de particuliere eigenaren willen toestaan, dat op hun openbare particuliere (parkeer)terreinen



standplaatsen worden gesitueerd. In het geval van het verlenen van een standplaatsvergunning op openbare particuliere grond, is het aan de standplaatsvergunninghouder zelf om met de particuliere eigenaar wel of niet overeenstemming te bereiken over het innemen van deze standplaats en een daarvoor te betalen vergoeding.

5.5 Verdeling van schaarse vergunningen

Volgens Europese en landelijke juridische uitspraken dient de gemeente transparante regels te hebben waaraan de gemeente bij de verdeling van schaarse vergunningen voldoet. Het gaat vooral om transparantieverplichtingen bij de verdeling en verlening van schaarse vergunningen, die waarborgen dat de aanvragers gelijke kansen hebben om mee te dingen naar schaarse vergunningen.

De methodiek van toewijzing van de vergunningen in gevallen waarbij er meer aanvragen dan beschikbare vergunningen is loting. Bij meer dan één gegadigde voor een standplaatsvergunning op een bepaalde locatie wordt via loting, in aanwezigheid van meerdere ambtenaren, de standplaats toegewezen. Een transparante en neutrale manier waarbij het speelveld van elke ondernemer hetzelfde is.



Bijlage 1 Onderzoek standplaatsbeleid I&O Research
[de bijlage is aan de linkerkant te downloaden]