

## Beleidskader: afwijken van de gebruiksregels voor de bestemming 'Bedrijventerrein' Nieuw Reijerwaard

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ridderkerk,

gelet op

Provinciaal inpassingsplan "Nieuw besluit inpassingsplan 'Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard'" overwegende, dat

### BESLUIT:

1. De nota "Beleidskader Afwijken van de gebruiksregels voor de bestemming 'Bedrijventerrein' Provinciaal inpassingsplan bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard" vast te stellen.
2. De brief aan de GRNR vast te stellen en te versturen.
3. De Nota "Beleidskader Afwijken van de gebruiksregels voor de bestemming 'Bedrijventerrein' Nieuw Reijerwaard" te versturen naar de gemeenteraad.

## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

De Gemeenschappelijke Regeling Nieuw Reijerwaard (hierna: GRNR, een samenwerking van de gemeenten Barendrecht, Ridderkerk en Rotterdam) werkt aan de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard tot een agrologistiek en agrofoodgerelateerd bedrijventerrein. De ontwikkeling van dit bedrijventerrein vindt plaats op basis van het provinciaal inpassingsplan "Nieuw besluit inpassingsplan 'Bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard'", met planidentificatie NL.IMRO.9928.DOSx2011x0000029RB-VA01 (vastgesteld op 12 november 2014). Het bedrijventerrein Nieuw Reijerwaard wordt ontwikkeld tot een zogenoemd thematisch bedrijventerrein, in dit geval bedoeld voor agrologistieke en agrofoodgerelateerde bedrijven om zo het grotere AGF-cluster (ook wel Dutch Fresh Port genoemd) in de regio verder te versterken.

Het provinciaal inpassingsplan bevat in de bestemming 'Bedrijventerrein' (artikel 4) een afwijkingsbevoegdheid (lid 4.5.4, sub c, onder 2) die de vestiging van serviceverlenende bedrijven mogelijk maakt. Figuur 1.1. toont deze afwijkingsbevoegdheid plus de bijbehorende voorwaarden waaraan voldaan moet worden.

#### 4.5.4 Afwijken van gebruiksregels

Burgemeester en wethouders kunnen bij het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

- a. [Vervallen];
- b. lid 4.1 onder a. tot en met c. teneinde agrologistiek, agro- en foodgerelateerde bedrijven, bedrijven op het gebied van be- en verwerkende agrologistiek en bedrijven uit de voedings- en genotmiddelenindustrie toe te staan die één categorie lager zijn dan de reeds toegelaten milieucategorie bedrijven, onder de volgende voorwaarden:
  1. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en de belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad;
  2. er treedt geen strijdigheid op met de specifieke gebruiksregels opgenomen in lid 4.5.3;
- c. lid 4.1 teneinde toe te staan:
  1. kennis-, informatie- en onderzoeksinstellingen, laboratoria en een bedrijfsverzamelgebouw, mits deze ten dienste staan van de agrologistiek, agro- en foodgerelateerde bedrijven, bedrijven uit de voedings- en genotmiddelenindustrie, bedrijven op het gebied van be- en verwerkende agrologistiek en de agrarische sector;
  2. serviceverlenende bedrijven gelieerd aan de binnen het plangebied gevestigde bedrijven;
  3. een restaurant;

onder de volgende voorwaarden:

- deze bedrijven vormen geen beperking voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven in het plangebied;
- er bestaan geen bezwaren vanuit het aspect externe veiligheid;
- het bruto vloeroppervlak per restaurant bedraagt niet meer dan 1.000 m<sup>2</sup>.

*Figuur 1.1 Lid 4.5.4 uit het provinciaal inpassingsplan Nieuw Reijerwaard*

Deze afwijkingsbevoegdheid maakt de vestiging van serviceverlenende bedrijven mogelijk, mits zij service verlenen en gelieerd zijn aan (agrologistieke en agrofoodgerelateerde) bedrijven die in het plangebied gevestigd zijn.

Dit is een zogenaemde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid die het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ridderkerk (want Nieuw Reijerwaard ligt in die gemeente) kan benutten. Deze binnenplanse afwijkingsbevoegdheid geeft enige flexibiliteit in de toegestane bedrijven en daarmee de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard. Ook draagt de vestiging van serviceverlenende bedrijven bij aan de versterking van het cluster.

### 1.2 Noodzaak beleidskader

Om te borgen dat Nieuw Reijerwaard ontwikkeld wordt tot een agrologistiek en agrofoodgerelateerd bedrijventerrein hebben de GRNR en de gemeente Ridderkerk de behoefte aan een beleidsmatige duiding van lid 4.5.4, sub c, onder 2. Omdat het provinciaal inpassingsplan niet concreet aangeeft binnen welke begrenzingen deze afwijkingsbevoegdheid toegepast mag worden wordt deze nadere duiding in dit beleidskader gegeven. Dit beleidskader geeft zowel de vergunningverlener van de gemeente Ridderkerk, de GRNR en de (al gevestigde) bedrijven meer duidelijkheid over de vestigingsmogelijkheden van serviceverlenende bedrijven met de afwijkingsbevoegdheid op Nieuw Reijerwaard. Dit beleidskader wordt gebruikt om het handelen van de gemeente richting te geven omdat de gemeente een zekere afwegingsvrijheid heeft. Het beleidskader draagt aldus bij aan een consistente en consequente besluitvorming door de gemeente.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit beleid uitsluitend betrekking heeft op het bepaalde in lid 4.5.4, sub c, onder 2. Dat betekent dat dit beleid geen kaders stelt voor de vestiging van:

- a. Kennis-, informatie- en onderzoeksinstellingen, laboratoria en een bedrijfsverzamelgebouw zoals bedoeld in lid 4.5.4, sub c, onder 1.
- b. Een restaurant, zoals bedoeld in lid 4.5.4, sub c, onder 3.

### 1.3 Invulling beleidskader

Om meer duiding te geven aan lid 4.5.4, sub c, onder 2 heeft de GRNR aan Antea Group in november 2020 gevraagd om een memo te schrijven over de achterliggende gedachte en interpretatie van deze afwijkingsbevoegdheid. De belangrijkste punten van dit memo<sup>1</sup> zijn hierna beschreven.

De achterliggende gedachte van de afwijkingsbevoegdheid blijkt uit de toelichting van hoofdstuk 3 van het inpassingsplan. Hierin is beschreven dat de aantrekkelijkheid van Nieuw Reijerwaard gevonden wordt in het agrologistieke cluster dat het bedrijventerrein gaat vormen. Nieuw Reijerwaard versterkt daarmee het grotere (agrologistieke) AGF-cluster in de regio. De aantrekkelijkheid van een bedrijventerrein is groter wanneer bedrijven onderling kennis met elkaar delen en op afroep diensten aan elkaar kunnen leveren om snel tegemoet te kunnen komen aan de wensen/behoefte van klanten. Ook wel clusterkracht genoemd. Bedrijven die elkaar kunnen ondersteunen in het plangebied versterken tegelijkertijd ook het AGF-cluster als geheel. Het versterkende effect geldt niet alleen voor agrologistieke of agrofoodgerelateerde bedrijven, maar ook voor ander soortige bedrijvigheid.

De gedachte uit hoofdstuk 3 van het inpassingsplan sluit aan bij de wens van de GRNR om uitgangspunten voor de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard te formuleren waarbij het versterken van het label/cluster centraal staat. Door het Dagelijks Bestuur is daarnaast vastgesteld dat voor maximaal 10% van het areaal met bestemming 'Bedrijventerrein' AGF-gerelateerde bedrijven zijn toegestaan (17 maart 2021, VERG/01961). Deze 10% staat voor een oppervlakte van 9,6 hectare. In dit Beleidskader wordt hieraan zo veel mogelijk invulling gegeven, voor zover dat binnen de kaders van het vigerende inpassingsplan mogelijk is.

#### Definities begrippen 'serviceverlenend' en 'gelieerd'

Het provinciaal inpassingsplan geeft geen duiding wat onder de begrippen 'service' en 'gelieerd' verstaan moet worden. Voor de interpretatie van deze begrippen moet daarom buiten het provinciaal inpassingsplan gezocht worden. Uit de rechtszaken die over het provinciaal inpassingsplan gevoerd zijn wordt niet duidelijk wat onder 'service' en 'gelieerd' verstaan moet worden. Ook uit jurisprudentie over ruimtelijke ordening in zijn algemeenheid volgt geen duidelijke definitie van 'service' en 'gelieerd'. Voor de interpretatie van die begrippen wordt daarom gezocht in het dagelijks spraakgebruik.

- In het dagelijks spraakgebruik is het verlenen van service het bedienen. Dit bedienen is niet ingekaderd in wie/wat bediend wordt. Het bedienen is ook niet ingekaderd in termen van frequentie of tijdsduur.

1) Antea Group, *Analyse milieucategorieën en interpretatie begrippen 'service' en 'gelieerd'*, 26 november 2020.

- In het dagelijks spraakgebruik wordt onder gelieerd het verbonden zijn met verstaan. In de context van lid 4.5.4, lid c, onder 2 betekent dit, dat met de afwijkingsmogelijkheid de vestiging van bedrijven die agrologistieke/agro- en foodgerelateerde bedrijven bedienen en verbonden zijn aan die bedrijven toegestaan kunnen worden. Verbonden zijn aan wordt in de context van de ontwikkeling van Nieuw Reijerwaard uitgelegd als bedrijven die activiteiten ontplooiën die de activiteiten van op Nieuw Reijerwaard toegelaten en gevestigde bedrijven aanvullen.

Kort samengevat betekent dit dat het bevoegd gezag op basis van dit artikel de vestiging van bedrijven toe kan staan die:

1. één of meerdere bedrijven in het plangebied op meer dan incidentele basis of structureel kan bedienen door producten of diensten te leveren, en;
2. activiteiten ontplooiën die de activiteiten van agrologistieke bedrijven en/of aan agro- en foodgerelateerde bedrijven aanvullen<sup>2</sup>.

De serviceverlenende en gelieerde bedrijven zelf hoeven geen agrologistieke en/of agro- en foodgerelateerde bedrijven te zijn, zij moeten (alleen) synergievoordelen bieden.

Omdat het provinciaal inpassingsplan niet concreet aangeeft binnen welke begrenzingen deze afwijkingsbevoegdheid toegepast kan worden, is het wenselijk om in aanvulling op het eerdere memo cumulatieve randvoorwaarden te stellen waarmee de toepassing van lid 4.5.4, sub c, onder 2 geconcretiseerd kan worden. De achtergrond en interpretatie van de afwijkingsbevoegdheid en het besluit van het Dagelijks Bestuur dat niet meer dan 10% van het plangebied gebruikt mag worden voor de vestiging van AGF-gerelateerde bedrijven (bedrijven die service verlenen aan agrologistieke of agrofoodgerelateerde bedrijven), vormen de basis voor de (aanvullende) cumulatieve voorwaarden.

De cumulatieve randvoorwaarden kunnen, aanvullend op de al gestelde voorwaarden in het inpassingsplan, dienen als toetsingskader bij de vergunningverlening voor serviceverlenende bedrijven die zich op Nieuw Reijerwaard willen vestigen. Pas als voldaan wordt aan de cumulatieve randvoorwaarden kan een omgevingsvergunning voor vestiging van het bedrijf verleend worden.

#### **1.4 Leeswijzer cumulatieve randvoorwaarden**

De randvoorwaarden waaraan een serviceverlenend bedrijf, dat zich op Nieuw Reijerwaard wil vestigen, moet voldoen zijn geconcretiseerd in paragraaf 2.1. Paragraaf 2.2 legt uit waarom de randvoorwaarden gesteld zijn. In paragraaf 2.3 zijn vervolgens de criteria voor de beoordeling van de mate waarin voldaan wordt aan de cumulatieve randvoorwaarden benoemd.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden kan worden afgeweken van deze beleidsregels.

## **2 Verlenen van ondersteuning en service**

### **2.1 Randvoorwaarden**

In aanvulling op de voorwaarden die het inpassingsplan stelt aan serviceverlenende bedrijven (zie paragraaf 1.1) moet het bedrijf aantonen dat het op meer dan incidentele wijze of structureel ondersteuning of service verleent of kan verlenen aan één of meerdere bedrijven in het plangebied. Tevens moet voldaan worden aan de andere voorwaarden die gesteld worden in het artikel voor bedrijventerreinen zoals het voldoen aan de milieucategorie zoals gesteld in artikel 4.1 a t/m c van het inpassingsplan of de afwijkingsmogelijkheid voor deze milieucategorieën in lid 4.5.4, sub b.

### **2.2 Toelichting randvoorwaarden**

Een niet-agrologistiek of niet-agrofoodgerelateerd bedrijf moet bij de aanvraag om een omgevingsvergunning met daarin een beroep op de afwijking voor een serviceverlenend bedrijf (lid 4.5.4, sub c, onder 2) in ieder geval aantonen dat voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- deze bedrijven vormen geen beperking voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven in het plangebied;
- er bestaan geen bezwaren vanuit het aspect externe veiligheid;

In aanvulling op de voorwaarde "het vormen van geen beperking voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven in het plangebied" die het inpassingsplan stelt aan een serviceverlenend bedrijf, monitort de gemeente Ridderkerk of het serviceverlenende bedrijf past in de 10% van de bestemming 'Bedrijventerrein' dat voor de vestiging van dergelijke bedrijven bedoeld is (de gemeente voert in het kader van lid 4.5.1 van het inpassingsplan een vergelijkbare monitoring uit). Dit betekent dat de gemeente

<sup>2</sup>) Een definitie van wat als agrologistiek en agro- en foodgerelateerd geldt is gegeven in de memo 'Afwegingskader toetsing aanvragen PIP Nieuw Reijerwaard' van 8 mei 2020.

bijhoudt in hoeverre 10% van het plangebied in gebruik is door serviceverlenende bedrijven. Als de 10% overschreden is of dreigt te worden door de vestiging van een serviceverlenend bedrijf, kunnen nieuwe bedrijven zich niet op Nieuw Reijerwaard vestigen.

In aanvulling daarop moet het bedrijf ook aantonen dat er ten tijde van het tekenen van de voorreserveringsovereenkomst met de GRNR

- meer dan incidenteel of structureel service verleend wordt aan één of meerdere bedrijven in het plangebied. Als alternatief kan ook gemotiveerd worden hoe het bedrijf service kan verlenen aan bedrijven in het plangebied, omdat het voorstelbaar is dat bijvoorbeeld startende of innovatieve bedrijven (in een regio) zich willen vestigen.
- er sprake is van een noodzakelijkheid, een bijdrage of een synergievoordeel van de dienst of het product dat het bedrijf levert aan Agrofoodbedrijven.

Het bedrijf moet aantonen dat het valt in de juiste milieucategorie. Lid 4.1 van het inpassingsplan bepaalt welke milieucategorieën toegelaten zijn op Nieuw Reijerwaard, dit is per deelgebied milieucategorie 3.1, 3.2 of 4.1. In lid 4.5.4, sub b, is hiervoor een afwijkingsmogelijkheid opgenomen, om bedrijven die één categorie lager zijn dan de toegelaten milieucategorie toe te staan.

#### 4.5.4 Afwijken van gebruiksregels

Burgemeester en wethouders kunnen bij het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in:

- a. [Vervallen];
- b. lid 4.1 onder a, tot en met c, teneinde agrologistiek, agro- en foodgerelateerde bedrijven, bedrijven op het gebied van be- en verwerkende agrologistiek en bedrijven uit de voedings- en genotmiddelenindustrie toe te staan die één categorie lager zijn dan de reeds toegelaten milieucategorie bedrijven, onder de volgende voorwaarden:
  1. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en de belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad;
  2. er treedt geen strijdigheid op met de specifieke gebruiksregels opgenomen in lid 4.5.3;

Figuur 2-1 Lid 4.5.4 onder b uit het provinciaal inpassingsplan Nieuw Reijerwaard

Dit beleidskader is gericht op het duidelijk maken wat voor soort serviceverlenende bedrijven zich op Nieuw Reijerwaard mogen vestigen. Naar hun aard vallen serviceverlenend bedrijf in het algemeen in een lagere milieucategorie, waardoor het mogelijk is dat ze niet passen in de categorie die ter plaatse is toegestaan. Dit betekent dat een serviceverlenend bedrijf dat zich met deze afwijking wil vestigen aan moet tonen dat het activiteiten ontplooit die passen in toegestane bedrijfs categorie of aantoont te kunnen voldoen aan de voorwaarden van de afwijkingsmogelijkheid om een bedrijf dat één categorie lager is toe te staan (lid 4.5.4 onder b).

## 2.3 Elementen voor toetsing

De hiervoor genoemde randvoorwaarden betekenen dat:

- a. Een nieuw op Nieuw Reijerwaard te vestigen serviceverlenend bedrijf aan moet tonen:
  1. Dat dit bedrijf geen beperking vormt voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven in het plangebied en het bevoegd gezag hiervoor controleert of er binnen maximaal 10% van de bestemming 'Bedrijventerrein' die bedoeld is voor de vestiging van serviceverlenende bedrijven ruimte is voor de vestiging van een nieuw bedrijf;
  2. Dat er geen bezwaren bestaan vanuit het aspect externe veiligheid.
- b. Een nieuw op Nieuw Reijerwaard te vestigen serviceverlenend bedrijf aan moet tonen:
  1. dat het producten/diensten levert aan één of meer reeds op Nieuw Reijerwaard gevestigde bedrijven, of;
  2. dat het producten/diensten kan leveren aan één of meer reeds op Nieuw Reijerwaard gevestigde bedrijven.
  3. Dat er sprake is van een noodzakelijkheid, een bijdrage of een synergievoordeel van de dienst of het product dat het bedrijf levert aan Agrofoodbedrijven
- c. Als een bedrijf producten en/of diensten kan leveren aan één of meer reeds op Nieuw Reijerwaard gevestigde bedrijven, zoals bedoeld in sub a, onder 2, dan moet dit bedrijf aanvullend aantonen hoe het de bedrijven op Nieuw Reijerwaard aanvult of synergievoordelen biedt.
- d. Het bedrijf voldoet aan de milieucategorie zoals omschreven in artikel 4.1 lid a t/m c van het inpassingsplan (minimaal milieucategorie 3.1) of voldoet aan de voorwaarden die in lid 4.5.4, sub b van het inpassingsplan gesteld worden om vestiging van een bedrijf uit milieucategorie 2, 3.1 of 3.2 mogelijk te maken.

### 3 Hardheidsclausule

Uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat het bestuursorgaan bij het nemen van besluiten handelt overeenkomstig het eigen beleid. Het opgestelde beleidskader voor serviceverlenende bedrijven bepaalt in de regel dus in belangrijke mate het handelen van het bestuursorgaan, in dit geval de gemeente Ridderkerk.

In de Awb is ook een zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid opgenomen. Dit houdt in dat van het beleidskader mag worden afgeweken als het handelen conform dit kader voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Als uitgangspunt geldt dat er in beginsel niet afgeweken mag worden van het beleid zoals neergelegd in dit document. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen waar dit beleidsdocument niet in voorziet. Burgemeester en wethouders blijven daarom bevoegd om op basis van de Awb hiervan af te wijken.

In dit hoofdstuk is uitleg gegeven wanneer hiervan sprake kan zijn. In situaties geschetst in paragraaf 3.1 en/of 3.2 en met inachtneming van het bepaalde in 3.3 kan de gemeente afwijken van het beleid wanneer dit voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn (artikel 4:84 Awb).

#### 3.1 Hardheidsclausule weigeren serviceverlenend bedrijf

Het bevoegd gezag kan in afwijking van het bepaalde in dit beleid een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de vestiging van een bedrijf dat op basis van dit beleid wel is toegestaan op Nieuw Reijerwaard alsnog weigeren als het bedrijf onvoldoende bijdrage levert aan de versterking van het AGF-cluster.

#### 3.2 Hardheidsclausule toepassing beleidsregels

Het bevoegd gezag kan in afwijking van het bepaalde in dit beleid een aanvraag om een omgevingsvergunning voor vestiging van een bedrijf dat niet is toegestaan op basis van dit beleid op Nieuw Reijerwaard alsnog verlenen als het bedrijf het regionale AGF-cluster versterkt.

#### 3.3 Toepassing hardheidsclausules

In het algemeen kan een beroep op de hardheidsclausules uit 3.1 en 3.2 gedaan worden als:

- Er geen sprake is van een kans op ongewenste precedentwerking.
- Aangetoond wordt dat er sprake is van bijzondere omstandigheden die vragen om toepassing van de hardheidsclausules waarbij toegelicht is waar die bijzondere omstandigheden uit bestaan.
- Gemotiveerd wordt dat toepassing van de hardheidsclausule(s) niet strijdig is met lid 4.5.4, sub c, onder 2 van het provinciaal inpassingsplan.

*Aldus besloten in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders Ridderkerk van 8 februari 2022.*

*Burgemeester en wethouders van Ridderkerk,*

*de secretaris,  
dhr. H.W.J. Klaucke*

*de burgemeester,  
mw. A. Attema*