

Beleid standplaatsen gemeente Borger-Odoorn

Beleid standplaatsen gemeente Borger-Odoorn

De standplaats als voorziening

Inleiding

Iets kopen doe je in een winkel, via internet of op de markt. Of, want dat kan natuurlijk ook, je koopt bij een kraam of verkoopwagen. Iedereen kent ze: viskraam, bloemenstand of snackwagen, die een dag, ochtend of middag ergens staan en waar je terecht kunt voor een haring, een boeket, maar ook voor bijvoorbeeld kaas - of groenten en fruit. Goed geregeld dus: een kans voor koopman en consument. Maar is dat wel altijd zo goed geregeld. Of kan dat beter? Daarover gaat dit stuk: over standplaatsenbeleid.

Standplaatsenbeleid? Ja, want duidelijk is dit: als iedereen maar overal kan gaan staan met z'n handel ... dat wordt een rommeltje. En als het over eten gaat wellicht nog ongezond ook. Dus een aantal regels hiervoor is echt noodzaak. Daarom hierna: hoe ziet de gemeente dat voor zich - wat kan op dit gebied wel en wat kan niet. Aan de andere kant: geen onnodige regels want in een gemeente met zo veel ruimte, is natuurlijk ook veel ruimte voor de koopman en voor de consument. Ruimte voor de markt waar dat kan en alleen regels als het echt nodig is. Dat is het algemene uitgangspunt dat de gemeente hier kiest.

Naast de vaste standplaatsen gaat het overigens ook om jaarlijks terugkerende seizoensgebonden standplaatsen en om standplaatsen voor niet commerciële initiatieven zoals bijvoorbeeld voor een ideëel doel of voor een onderzoeksbus.

In deze notitie volgt hierna eerst, hoe zaken op dit terrein in onze gemeente nu geregeld zijn. Vervolgens worden enige mogelijkheden op dit terrein geschetst en - niet onbelangrijk: een aantal geluiden uit de praktijk. Daarna wordt compact nieuw beleid voor het uitgeven van standplaatsen in onze gemeente voorgesteld. Afsluitend en heel concreet - hoe gaan we om met een aanvraag voor een vergunning om waren te koop aan te bieden - via kraam, stand of verkoopwagen: op een standplaats anders dan de markt.

Zo is het nu

Standplaatsenbeleid - of feitelijk: vergunningverlening voor standplaatsen. Hoe is dat nu in onze gemeente geregeld? Eigenlijk - een beetje simpel gezegd - zo: er wordt gekeken naar wat niet kan. Naar eventuele belemmeringen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Met name veiligheid en overlast - dat zijn de aandachtspunten.

Een heel andere kijk is natuurlijk ook mogelijk. Namelijk deze. Wat kan er wél of, wat kan een positieve bijdrage leveren voor de consument. Waar kan de koopman een kans krijgen. Waar kan een regelmatig terugkerende voorziening in een dorp voor wat levendigheid zorgen. En inderdaad, hoe kan zo de leefbaarheid worden versterkt. Een kans voor de koopman - voor de klant én voor de gemeenschap. Dat is een wezenlijk andere benadering.

Voorafgaand aan een overzicht van de huidige standplaatsen in onze gemeente: er is één weekmarkt in onze gemeente, namelijk op dinsdagochtend in Borger. Daarom zullen daar en dan, in principe geen standplaatsvergunningen worden afgegeven. De weekmarkt valt niet onder het standplaatsenbeleid. Wat soms de markt in Exloo wordt genoemd valt wel onder het standplaatsenbeleid want dat is eigenlijk de 'verzameling' van een viertal standplaatsen iedere woensdagmiddag.

Standplaatsen nu

Welke standplaatsen zijn waar in onze gemeente ingevuld. Waar wordt nu op deze manier de klant bediend. Hierna volgt een overzicht van de diverse standplaatslocaties in onze gemeente en van de invulling daarvan.

Nieuw-Buinen

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
vis	MFA	wo 11-18	Klinkhamer	gemeente

Borger

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
vleeswaren	Torenlaan	di 8-12	Feunekes	gemeente
kaas	Torenlaan	vr 8-12	Visser	gemeente
drogisterij	Mensenrechtenplein	zomerperiode	Wichertjes	gemeente
oliebollen	Mensenrechtenplein	20-31 dec	Wichertjes	gemeente
vis/snacks	B.Beinsstraat	do 10-18	Wolf	gemeente

2e Exloërmond

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
vis	Attent	za 11-17	Klinkhamer	particulier
bloemen	Zuiderdiep	vr 12-17	Jansen	gemeente

Odoorn

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
kaas	Boshof	wo 9-12	Koekkoek	gemeente
vis/snacks	Boshof	wo 10-13	Vos	gemeente

Exloo

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
snacks	Schoolstraat	wo 12-18	Cuskun	gemeente
zuivel	Schoolstraat	wo 12-17	Koekkoek	gemeente
groente/fruit	Schoolstraat	wo 12-17	Pietens	gemeente
vis	Schoolstraat	wo 12-18	Lindeman	gemeente
vis	Schoolstraat	vr 12-17	Klinkhamer	gemeente
snacks/ijs	P-plaats aan N-34 Borger- derweg	di-zo 13-19	Pertien	gemeente

Valthe

product	locatie	tijd	exploitant	eigendom
vis	Perron	do 11-18	Klinkhamer	particulier

Als wordt gekeken naar de spreiding van de standplaatslocaties in onze gemeente verdeeld over de vier zogenoemde leefgebieden valt op dat de spreiding vrij evenwichtig lijkt, uitgezonderd mogelijk het gebied rond Nieuw-Buinen. De zeer dichtbijgelegen voorzieningen van Stadskanaal spelen daarbij wellicht een rol.

Hoe het kan

Zoals eerder aangegeven: geen beleid en nauwelijks regels kan betekenen dat er veel mogelijkheden zijn - en wildgroei ook wellicht - maar het kan ook tot gevolg hebben dat er kansen worden gemist. In ruimtelijke zin, in economische zin en ook in sociaal opzicht. De functie van de ambulante handel kan immers een aanvulling op de beschikbare voorzieningen voor de consument op het platteland betekenen - voor inwoner én bezoeker - en kan daarnaast een regelmatig terugkerende verlevendiging van het straatbeeld opleveren. De ervaren leefbaarheid - een begrip uit een recent in onze gemeente gehouden leefbaarheidsonderzoek - kan daarmee wellicht versterkt worden.

Meerwaarde

Uitgangspunt moet dan ook niet alleen zijn - waar levert een standplaats geen overlast op, maar waar levert een standplaats meerwaarde op. Een vergunningsaanvraag voor een standplaats betekent dan ook niet in de eerste plaats 'wat kan er allemaal niet' maar veel eerder: wellicht kan er een voorziening worden toegevoegd.

Naast de beschreven algemene uitgangspunten en het totale afwegingskader zoals beschreven, is het mogelijk richting aan het standplaatsenbeleid te geven door te 'sturen' op locatie, op het aantal standplaatsen en op diversiteit. En in onze Cittaslowgemeente verdienen activiteiten op het gebied van streekproducten natuurlijk een bijzondere én positieve aandacht. Daadwerkelijke economische ordening echter, is op grond van ingrijpen in de mededingingsverhoudingen niet toegestaan.

Afwegingskader

Bij een goede afweging voor het verlenen van een standplaatsvergunning komen tenminste de volgende zaken aan de orde.

- Is de standplaats een aanvulling op het voorzieningenniveau voor de inwoners/bezoekers.
- Draagt de standplaats bij aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat en aan een verlevendiging van het straatbeeld.

Deze vragen moeten worden behandeld in samenhang met zaken als de volgende.

- Plaats en diversiteit van de overige al beschikbare voorzieningen.
- Ruimtelijk beleid.
- Overige relevant beleid (waaronder ook de APV).

Zo is het, gelet op het laatst genoemde punt bijvoorbeeld, denkbaar dat op een bepaalde locatie, een standplaats in eerste instantie als minder gewenst wordt gezien, terwijl bij nadere beschouwing op diezelfde plaats een 'uitgesproken' Cittaslow-standplaats wél positief beoordeeld kan worden. Het is slechts een voorbeeld van een integrale benadering van het toekennen van standplaatsen.

Eén meer is wellicht véél meer

Als wordt uitgegaan van een mogelijke aanvulling op het voorzieningenniveau, kan een standplaats juist in een uitgestrekte plattelandsgemeente, op plaatsen waar een permanente voorziening niet exploitabel is, een regelmatig terugkerende standplaats wellicht in velerlei opzicht uitkomst bieden. Voor de inwoner en voor de ondernemer.

Maar evenzeer geldt dat een standplaats juist bij andere al beschikbare voorzieningen meerwaarde kan opleveren voor het geheel. Bij een juiste mix van voorzieningen kunnen de diverse onderdelen elkaar versterken en kan het totaal meer zijn dan de som der delen.

Bij de afweging over standplaatslocaties is een beschouwing van het aantal gewenste standplaatsen in relatie tot de al beschikbare voorzieningen en het aantal inwoners wenselijk. Ook het aantal al afgegeven vergunningen op een bepaalde locatie kan daarbij een rol spelen. Een andere gewenste sturingsfactor is de diversiteit van de voorzieningen op een bepaalde plaats. Zijn er voldoende van elkaar verschillende branches beschikbaar? Als het voorzieningenniveau in gevaar kan komen door het verlenen van een standplaats kan dat een reden zijn om de vergunning niet te verlenen.

Concurrentie en samenhang

Een vergunning voor een standplaats weigeren louter en alleen omdat een bestaande winkel in gevaar zou kunnen komen door het toekennen van die standplaats, kan overigens niet. Het reguleren van concurrentieverhoudingen (economische ordening) is namelijk o.a. op grond van de Europese dienstenrichtlijn niet toegestaan. Maar zoals aangegeven zijn er voldoende andere sturingsfactoren, argumentaties en werkbare motiveringen, om tot een evenwichtige en gedragen spreiding van standplaatsen te kunnen komen. Optimalisering van het woon- en leefklimaat, bijvoorbeeld door het bevorderen van een gevarieerd voorzieningenaanbod, in samenhang met zaken als ruimtelijke ordening, veiligheid en openbare orde, geven voldoende mogelijkheden om tot goede afwegingen te komen. Bovendien moeten de belangen voor wat betreft het voorzieningenniveau als geheel - voor de inwoner/bezoeker, voor de standplaatshouder en voor de overige ondernemers in samenhang met elkaar worden afgewogen.

Een regel meer of minder

De zeer diverse te overwegen factoren, die zeker in samenhang met elkaar van belang zijn voor een effectief en efficiënt standplaatsenbeleid kunnen uitmonden in weloverwogen en goed gemotiveerde

keuzen. Om voor alle te overwegen factoren exacte en dwingende regels op te stellen, lijkt onwenselijk. Een voorbeeld? Exacte maximering van het aantal standplaatsen voor onze gemeente als geheel of voor bepaalde delen daarvan, lijkt overbodig aangezien de markt hier zijn werk zal doen. Met andere woorden: als er geen droog brood te verdienen valt, gaat er geen ondernemer aan de slag.

Bovendien wil de gemeente zoals eerder aangegeven zich ook op dit terrein beperken tot het ontwerpen van de strikt noodzakelijke regelgeving. Wel kan het zinvol zijn de gewenste standplaatslocaties in onze gemeente in kaart te brengen. Als de huidige praktijk daarmee in strijd is kan bij eventuele verlenging opnieuw een afweging worden gemaakt. En voor nieuwe aanvragen is er daarmee ook een duidelijk kader.

Keuze van de standplaatslocaties kan tot stand komen door te kijken naar wat gewenst is qua voorzieningen, bereikbaarheid en verkeer en hoe de ligging is ten opzichte van andere voorzieningen en functies. En, het is al eerder aangegeven, de áánwezigheid van andere voorzieningen is daarbij een even goede afweging als de áfwezigheid van andere voorzieningen. In beide gevallen immers kan een standplaats van toegevoegde waarde zijn.

Per standplaatslocatie kan een uitwerking worden gegeven: wat is de exacte plaats, wat is de precieze omvang van de plaatsen per locatie. Hierbij komen ook zaken als veiligheid, welstand, bereikbaarheid en parkeergelegenheid aan de orde. Zaken uit de Algemene Plaatselijke Verordening dus ook. Bovendien kan hierbij gelet worden op diversiteit van het aanbod, op het aantal dagen per ondernemer, op een verdeling over de week wellicht en op het toegestane materiaal (wagen, kraam, etc.).

Van belang bij de afwegingen voor de bepaling van gewenste standplaatslocaties in onze gemeente is natuurlijk ook welke signalen, gegevens en wensen er zijn gekomen uit de veldraadpleging die hierna kort wordt uitgewerkt.

Uit de praktijk

Twee 'raadplegingen' hebben plaatsgevonden in de praktijk. Eén door middel van een enquête onder organisaties voor dorpsbelangen en één via een vragenlijst onder de huidige standplaatshouders.

Lokaal gezien

Hoe kijkt men in de plaatselijke gemeenschappen aan tegen de standplaatsvoorzieningen in de gemeente, ook in verband met de leefbaarheid. De tien reacties die zijn binnengekomen naar aanleiding van een korte enquête uitgezet onder de organisaties voor dorpsbelangen, geven een beeld over de verschillende gezichtspunten die met deze materie samenhangen. Namelijk de mogelijkheden die kunnen ontstaan, maar natuurlijk ook de beperkingen, met name in heel kleine gemeenschappen.

Ongeveer de helft van de binnengekomen reacties geeft aan dat het aanbieden van producten via standplaatsen bijdraagt aan de leefbaarheid. Er is behoefte aan die producten en het geeft een zekere sfeer en gezelligheid.

Maar er zijn ook reacties dat men denkt dat het dorp wellicht te klein is voor standplaatsactiviteiten. Vanuit twee kernen wordt aangegeven dat een standplaats een bedreiging zou kunnen vormen voor de bestaande voorzieningen. Men verzoekt dan ook om een goede afstemming vóór een vergunning wordt verleend.

Kijk vanuit de kraam

Vier van de ruim tien aan standplaatshouders afgegeven vragenlijsten zijn ingevuld geretourneerd. Dat is geen hoge score maar hierna een aantal opmerkingen op grond van de binnengekomen reacties.

De wellicht meest opvallende eerst. Op de vraag 'Hoe kijkt u aan tegen de verkoop via standplaatsen in Borger-Odoorn, zowel nu als in de toekomst?', antwoordt één koopman: 'Vergrijzing publiek. Aflopende zaak'. Maar een collega van dezelfde locatie noteert: 'Dat is prima, zit zeker toekomst in'. De hiervoor geciteerde eerstgenoemde respondent zegt trouwens prima tevreden te zijn over de locatie terwijl de tweede wel iets beter sneeuw geruimd wil zien.

Goede locatie, merkt een koopman op over Exloo op woensdag, maar in de vakantieperiode staan er toch nog vaak auto's ondanks het parkeerverbod. De renovatie van het centrum heeft de omzet niet positief beïnvloed ('trekt nu weer wat aan') en: nóg een vergunning afgeven (zelfde product/andere dag) zou, zeker in deze slechte tijd eigenlijk niet moeten.

Over Borger op donderdag laat een standplaatshouder zich positief uit, maar over de dinsdagmorgen (dit betreft in feite niet een standplaats maar de weekmarkt) geeft hij aan dat de locatie verkeerd is: die moet meer het centrum in.

Beleid vanaf nu

Als er helemaal geen regels zijn ontstaan wildgroei, willekeur en onveilige situaties. Als alles dichtge-regeld is kan er niks meer en verdwijnt de creativiteit. Daartussenin wil dit standplaatsenbeleid positie kiezen met een zinnig en begrijpelijk afwegingskader dat mogelijkheden schept in plaats van afremt.

In die zin sluit het ook aan bij het beleid zoals geformuleerd in het recent vastgestelde economisch beleidsplan van onze gemeente. Het standplaatsenbeleid wil richtlijnen geven, maar het doel kan niet zijn dat op grond daarvan op iedere vraag of aanvraag altijd en onmiddellijk - één eenduidig antwoord mogelijk is. Wat blijft is dat per situatie op grond van beleid en regelgeving en op grond van de verdere omstandigheden afgewogen moet worden wat wel kan en wat niet. En dat per casus die afweging moet resulteren in een duidelijk en voldoende gemotiveerd besluit.

Drie hoofdcriteria

Als algemeen uitgangspunt voor het standplaatsenbeleid, zo wordt voorgesteld, geldt dat door het geven van kansen aan de ambulante handel de consument bediend kan worden en er ruimtelijke en maatschappelijke verlevendiging kan ontstaan. Drie belangrijke algemene hoofdcriteria dus voor het behandelen van vergunningsaanvragen voor standplaatsen. Bij een afweging op deze wijze wordt een standplaats en de invulling ervan in feite beschouwd als een voorziening voor de gemeenschap. Waarbij een afweging ten opzichte van de andere aanwezige of ontbrekende voorzieningen op zijn plaats is.

Integrale afweging

Voor een juiste beoordeling van een vergunningsaanvraag is een integrale afweging van zeer diverse aspecten noodzakelijk. Een afweging in samenhang met andere al beschikbare voorzieningen bijvoorbeeld. Eén belang - alleen dat van de ondernemer (of van de concurrent) of alleen dat van de consument - mag niet doorslaggevend zijn. Het is een totaalafweging van diverse belangen en in samenhang met ander gemeentelijk beleid.

Bijvoorbeeld: een viskraam naast de viswinkel? Economisch gezien wellicht niet te verbieden, maar draagt het bij aan de gewenste leefbaarheid op het platteland? Een snackwagen naast de school voor voortgezet onderwijs? Klandizie voldoende wellicht, maar past het in het door de gemeente voorgestane beleid gezonde leefstijl? Het zijn slechts voorbeelden van afwegingen die gemaakt moeten worden om tot een gewenste en gedragen standplaatstoewijzing te kunnen komen.

Nog een criterium? Veel andere voorzieningen concentreert de gemeente per leefgebied in of bij een multifunctionele accommodatie (MFA). De ondernemer wil natuurlijk daar zijn waar de klant komt, maar juist omdat de handel ambulant is, is er qua standplaatsenbeleid veel meer mogelijk dan alleen bij de vier MFA's in de gemeente.

Een integrale afweging zoals beschreven is niet beperkend bedoeld maar wil richting geven voor te benutten kansen voor diverse belanghebbenden. Belangen en mogelijkheden voor ondernemer en klant, spreiding van voorzieningen en belangen van andere ondernemers dienen in kaart gebracht te worden en daarna in samenhang met elkaar, en met gemeentelijk beleid in bredere zin, te worden afgewogen. En wat dit laatste betreft is er alle reden om activiteiten, ook op dit terrein, die het Cittaslow-imago van onze gemeente versterken, zoals bijvoorbeeld een streekproductenmarkt, bijzonder positief tegemoet te treden.

Noodzakelijk onderdeel voor de afweging per aanvraag is natuurlijk ook een toetsing aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarbij gaat het vooral om verkeersveiligheid, milieu-overwegingen en het voorkómen van overlast.

Evenwicht

Sleutelwoord bij de uitvoering van het standplaatsenbeleid in onze gemeente en dus bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor een standplaats is: evenwicht. Bij de afweging en beoordeling dient er een evenwichtige belangenafweging plaats te vinden. En wel van de volgende belangen - afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang: voorzieningenniveau, ondernemer, inwoners/bezoekers, andere ondernemers.

De echte uitwerking van een stimulerend standplaatsenbeleid kan in de praktijk pas goed tot z'n recht komen als het geheel van belangen in balans is overwogen, beoordeeld en gemotiveerd. Alleen zo kan een goed gemotiveerde toewijzing of afwijzing worden verzorgd, voor een vergunningsaanvraag voor een standplaats. En wel met het volgende doel. Kansen creëren voor ondernemers én gemeenschap door een standplaats te zien als een voorziening.

Overigens kunnen voor vergunningsaanvragen voor standplaatsen van niet commerciële aard de genoemde criteria en afwegingen, voor zo ver van toepassing, in gelijke mate gelden.

Antwoord op aanvraag

Het standplaatsenbeleid zal als gezegd niet één op één de mogelijkheid geven om op iedere aanvraag eenduidig een ja- of nee-antwoord te geven. Het afvinken van een checklist kan niet volstaan. Het beleid wil een kader scheppen op grond waarvan afwegingen gemaakt kunnen worden om te komen tot gemotiveerde besluiten. Een gemotiveerd besluit is waar de aanvrager recht op heeft en juridisch gezien noodzakelijk. Zowel wanneer er toekennend als wanneer er afwijzend wordt beschikt.

Beslissen op een aanvraag zonder de aanvrager te hebben gehoord en gesproken, zonder met hem of haar het brede kader dat speelt te hebben doorgenomen, lijkt niet goed mogelijk en is ook daarom ongewenst.

Afwegingskader

In algemene termen geldt, het is al eerder aangegeven, dat het standplaatsenbeleid richtlijnen wil geven, maar bewust niet zodanig dat op grond daarvan op iedere vraag of aanvraag altijd en onmiddellijk - één eenduidig antwoord mogelijk is. Per situatie moet op grond van beleid en regelgeving en op grond van de verdere omstandigheden afgewogen worden wat wel kan en wat niet. En per casus moet die afweging resulteren in een duidelijk en voldoende gemotiveerd besluit.

Om te komen tot zo'n gefundeerd besluit, worden voor een vergunningsaanvraag voor een standplaats, de hierna volgende punten overwogen en behandeld. De uitkomst daarvan moet leiden tot een uitgewerkte motivering van het besluit.

- Is de standplaats een aanvulling op het voorzieningenniveau voor de inwoners.
- Draagt de standplaats bij aan een aantrekkelijker woon- en leefklimaat en aan een verlevendiging van het straatbeeld.
- Kan de standplaats een aanvulling zijn in samenhang met andere voorzieningen op die plaats.
- Kan de standplaats een aanvulling zijn op het ontbreken van permanente voorzieningen op die plaats.
- Is de standplaats een aanvulling op het voorzieningenniveau voor de vele toeristen die onze gemeente bezoeken.
- Kan de standplaats bijdragen aan het versterken van het Cittaslow-imago van onze gemeente.
- Draagt de standplaats bij aan een grotere diversiteit van de voorzieningen.
- Past de standplaats op deze locatie in het gemeentelijk beleid gezonde leefstijl.
- Is de standplaats goed bereikbaar / is er voldoende parkeergelegenheid.
- Zijn er bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening die zich verzetten tegen vergunningverlening voor deze aanvraag.

Aanvraag en gemotiveerd besluit

Alleen het afvinken van de achtereenvolgende vragen zoals hiervoor genoemd en het scoren van voldoende 'ja's' leidt niet tot een afgewogen oordeel, zoals eerder in deze notitie is aangegeven. Slechts door de informatie die op grond van de gegeven indicatoren is verkregen, in samenhang te behandelen, kan een integrale afweging van belangen én voor- en nadelen worden verkregen. En op grond daarvan kan een gemotiveerd besluit worden genomen.

Overigens geldt dat voor iedere aanvraag aspecten van verkeersveiligheid, brandveiligheid en openbare orde nadrukkelijke beschouwing en afweging verdienen. En dat twijfel hierover weigeringsgrondslag voor de aanvraag kan zijn. Bovendien moet een vergunningsaanvraag voor een standplaats op privé-terrein worden getoetst aan de geldende bestemming. En daarnaast geldt dat voor een al afgegeven vergunning de gemeente die kan intrekken als gedurende drie maanden geen gebruik is gemaakt van de standplaats. Kosten van standplaatsen zijn geregeld in de legesverordening (waarbij voor de gemeente voor standplaatsen een lager serviceniveau geldt dan voor de markt), toezicht is geregeld in de APV.

Uitgangspunt en doel

Uitgangspunt en doel van de afwegingen bij de behandeling van een aanvraag voor een standplaatsvergunning in algemene zin, is om te komen tot een evenwichtige en gedragen spreiding van standplaatsen in onze gemeente. Wellicht een gewenste toegevoegde voorziening immers, ook in relatie tot de overige beschikbare voorzieningen.

En doel in meer specifieke zin is om te kunnen komen tot een voldoende gemotiveerd en daarmee begrijpelijk besluit op een vergunningsaanvraag voor een standplaats in onze gemeente.