

# Raadsvoorstel

**Zaaknummer:** 106188

**Documentnummer:** 106193

**Portefeuillehouder:** Femke Vleij

**Datum besluitvormende raad:** 20 maart 2024

**Openbaar:** Niet openbaar

## Onderwerp

Vorbereiding gebiedsontwikkeling

## Voorgesteld besluit

De raad van Waddinxveen besluit:

1. met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels een voorbereidingsbesluit te nemen voor het projectgebied Sleutelkwartier-Noord;
2. voor het omgevingsplan de voorbeschermingsregels zoals opgenomen in bijlage 1 voor het gebied zoals aangeduid op bijlage 2 vast te stellen;
3. dit voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag waarop het bekend wordt gemaakt;
4. om de geheimhouding op dit voorstel en de bijlagen te laten voortduren tot inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

## Publiekssamenvatting

De gemeenteraad heeft ingestemd met het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het gebied Sleutelkwartier-Noord. Met het nemen van dit besluit worden er voorbeschermingsregels toegevoegd aan het op dit moment voor het gebied geldende omgevingsplan. Het voorbereidingsbesluit wordt genomen met het oog op de voorbereiding van de in het omgevingsplan te stellen regels voor het genoemde gebied. Het voorbereidingsbesluit geldt voor 1,5 jaar en geldt voor alle omgevingsplan- en bouwactiviteiten, niet zijnde activiteiten ten behoeve van de functie wonen. Dit zijn ontwikkelingen die niet binnen de te verwachten toekomstvisie passen, maar die vanwege het nog niet gewijzigde omgevingsplan wel kunnen doorgaan. Om beeldbepalende panden te beschermen zijn er ook beperkingen opgelegd aan het slopen of wijzigen van gevels en daken. Activiteiten die binnen nu en 1,5 jaar worden aangevraagd en geen betrekking hebben op het (her)ontwikkelen van woningen worden afgewezen. Na afloop van een uitgebreid participatieproces worden de gebiedsvisie en het daaropvolgende omgevingsplan zo snel mogelijk ter inzage gelegd.

## Inleiding

Het college heeft op 30 mei 2023 de bestuursopdracht vastgesteld voor het opstellen van een gebiedsvisie voor het gebied Sleutelkwartier-Noord (het gebied ten noorden van de Kerkweg – Oost, tussen de Nesse, Oranjelaan en Juliana van Stolberglaan). Het doel van deze visie is een kwaliteits- en belevingsimpuls van het gebied, waar de balans tussen behoud van de beste eigenschappen en de groei van Waddinxveen van belang is. Met de gebiedsvisie kan sturing worden gegeven aan de ontwikkeling van het gebied.

Voor het opstellen van de gebiedsvisie wordt nauw samengewerkt met de omgeving. In de afgelopen maanden zijn de voorbereidingen getroffen zodat het participatietraject van start kan gaan. Hiervoor is een participatieplan opgesteld dat op 24 april 2024 ter besluitvorming aan de raad wordt aangeboden. Daarnaast lopen er al geruime tijd gesprekken met een aantal eigenaren van naar verhouding grote percelen binnen het projectgebied. Het doel is om met alle belanghebbenden van het projectgebied afspraken te maken die erop gericht zijn om tot een breed gedragen gebiedsvisie te komen en deze te realiseren. Dit leidt tot een gewijzigd omgevingsplan.

Sleutelkwartier-Noord kenmerkt zich voornamelijk als woongebied en heeft een clustering van horecafuncties aan de Nesse. Het gebied grenst aan de Noordkade en moet aansluiten bij de daar geplande ontwikkeling.

Naast de aanwezigheid van woningen is het nog onzeker welke functies in dit gebied gewenst zijn. Dit wordt met de gebiedsvisie bepaald en naderhand vastgelegd in het te wijzigen omgevingsplan.

Op dit moment worden er vergunningaanvragen gedaan op basis van het huidige omgevingsplan. Dit zijn ontwikkelingen die niet bij de te verwachten toekomstvisie passen, maar die vanwege het nog niet gewijzigde omgevingsplan wel kunnen doorgaan.

Daarom wordt de gemeenteraad geadviseerd om, in afwachting van het te wijzigen omgevingsplan, een voorbereidingsbesluit te nemen voor het gebied Sleutelkwartier-Noord.

### **Beoogd resultaat/doel**

Met dit voorbereidingsbesluit worden ongewenste ontwikkelingen die een negatieve invloed hebben op de (toekomstige) kwaliteit van het Sleutelkwartier-Noord tijdelijk tegengegaan. Hierdoor krijgt de gemeente de tijd om tot een gebiedsvisie te komen en een omgevingsplan (gewijzigd) vast te stellen. Tegelijkertijd biedt het voorbereidingsbesluit de kans om, vooruitlopend op een permanent beschermingsregime, het dorpse karakter en de bijbehorende beeldkwaliteit van het gebied te beschermen.

### **Argumenten**

De raad van Waddinxveen besluit:

1. met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels een voorbereidingsbesluit te nemen voor het projectgebied Sleutelkwartier-Noord;
2. voor het omgevingsplan de voorbeschermingsregels zoals opgenomen in bijlage 1 voor het gebied zoals aangeduid op bijlage 2 vast te stellen;
3. dit voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag waarop het bekend wordt gemaakt;
4. om de geheimhouding op dit voorstel en de bijlagen te laten voortduren tot inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

*Hiermee wordt voorbereidingsbescherming ter voorbereiding van het wijzigen van het omgevingsplan beoogd.*

Het voorbereidingsbesluit loopt vooruit op de voorbereiding, de vaststelling en de inwerkingtreding van het (gewijzigde) omgevingsplan. Het voorbereidingsbesluit staat, in tegenstelling ten aanzien van een voorbereidingsbesluit onder de oude wetgeving, Wet ruimtelijke ordening (Wro), niet op zichzelf, maar voegt voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan. Het voorbereidingsbesluit moet dan ook gezien worden als een tijdelijke wijziging van het omgevingsplan, vooruitlopend op de (gewijzigde) vaststelling van dat plan. Met deze regels kunnen specifieke activiteiten, welke volgens het van kracht zijnde omgevingsplan mogelijk zijn, worden verboden. Denk hierbij aan een verbod op het bouwen of slopen van panden met een bedrijfsfunctie, maar ook een verbod op het uitbreiden van bestaand gebruik anders dan wonen. Dit betekent dat reguliere vergunningaanvragen die passen binnen het van kracht zijnde omgevingsplan, maar vallen onder een verbod uit de voorbeschermingsregels, afgewezen worden. Activiteiten waar geen verbod voor geldt volgen de gebruikelijke procedure.

*De voorbeschermingsregels houden ongewenste ontwikkelingen in het gebied tegen.* In bijlage 1 staan de voorbeschermingsregels voor het gebied. Met een voorbereidingsbesluit worden deze voorbeschermingsregels tijdelijk opgenomen in het omgevingsplan. Hierdoor geldt er een verbod op activiteiten die betrekking hebben op een wijziging van het gebruik en wijziging van het bouwwerk. Alle bestaande activiteiten kunnen doorgaan. Dit algehele verbod geldt niet voor de functie wonen. Wel geldt er (ook) voor de functie wonen een verbod op het slopen of wijzigen van gevels en daken welke gericht zijn op de openbare ruimte. Hiermee wordt voorkomen dat historische gevels welke nog geen bescherming hebben, maar wel bepalend zijn voor het straatbeeld, verloren gaan of aangetast worden. Wanneer initiatiefnemers toch een verboden activiteit willen verrichten kunnen ze een vergunningaanvraag doen. Dit wordt dan behandeld als een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

*Een voorbereidingsbesluit geldt voor 1,5 jaar.*

In een voorbereidingsbesluit staat voor welk gebied de voorbereidingsregels gelden en vanaf welke dag ze in werking treden. In bijlage 2 is het gebied opgenomen waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt. Gronden waarop planontwikkelingen in een vergevorderd stadium



zijn en waarbij de gemeente nauw betrokken is zijn hiervan uitgesloten. Als binnen de looptijd van het voorbereidingsbesluit een nieuw ontwerp omgevingsplan voor dit gebied ter inzage wordt gelegd, blijft het voorbereidingsbesluit gelden tot het moment waarop het omgevingsplan ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt.

*De gemeente gebruikt deze tijd om een omgevingsplanwijziging te doen.*

De gemeente gebruikt de tijd die het voorbereidingsbesluit biedt om in gesprek met de plaatselijke belanghebbenden tot een breed gedragen gebiedsvisie te komen. Op basis hiervan wordt een omgevingsplanwijziging gedaan.

*Als er geen ontwerp omgevingsplan binnen de termijn van 1,5 jaar ter inzage wordt gelegd, dan vervalt het voorbereidingsbesluit.*

Nieuwe vergunningaanvragen moeten dan weer conform het van kracht zijnde omgevingsplan in behandeling genomen worden. Anders dan onder de Wro worden reguliere vergunningaanvragen die in strijd zijn met de voorbeschermingsregels direct afgewezen. Deze worden dus niet langer automatisch verleend wanneer het voorbereidingsbesluit vervalt. Hiervoor moet de initiatiefnemer een nieuwe vergunningaanvraag doen en de vergunningsprocedure vanaf het begin af aan doorlopen. Een voorbereidingsbesluit kan niet worden verlengd.

### **Kanttekeningen en risico's**

*Met de ingang van de nieuwe Omgevingswet is er een kennisvacuüm ontstaan als het gaat om het nemen van een voorbereidingsbesluit.*

De gemeente is een pionier als het gaat om het nemen van een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet. Met de ingang van de Omgevingswet zijn de procedures omtrent het nemen van een voorbereidingsbesluit veranderd. Er is nog geen jurisprudentie inzake door gemeenten genomen voorbereidingsbesluiten onder de Omgevingswet met een vergelijkbare werking. De gemeente Waddinxveen is één van de eerste, zo niet de eerste, die volgens de nieuwe wetgeving een voorbereidingsbesluit neemt waarmee een verbod op het bouwen en/of slopen van bouwwerken in de bebouwde kom wordt gerealiseerd. Er bestaat nog geen vergelijkingsmateriaal. Dit heeft de volgende risico's:

- Risico dat het voorbereidingsbesluit niet volledig werkt naar verwachting. (Enkele) activiteiten welke middels dit besluit verboden worden kunnen mogelijk toch doorgang vinden. Anderzijds bestaat er ook een risico dat er onbedoeld wel gewenste activiteiten geen doorgang kunnen vinden.
- Nadeelcompensatie is niet volledig uit te sluiten. Onder de oude regelgeving was nooit sprake van nadeelcompensatie bij voorbereidingsbesluiten. Onder de Omgevingswet heeft het voorbereidingsbesluit net een andere werking. Hier bestaat nog geen jurisprudentie over. Daarom zijn de eventuele gevolgen wat betreft nadeelcompensatie ook niet bekend.

*Gezien de belangen die we hebben om het gebied een kwaliteits- en belevingsimpuls te geven zijn de juridische en financiële risico's aanvaardbaar.*

Het voorbereidingsbesluit is in samenwerking met een adviesbureau en advocatenbureau doorlopen en alle stappen in het proces zijn uitvoerig doorlopen. Daarom wordt het risico op imperfecte werking van het voorbereidingsbesluit laag ingeschat. Om dit risico en het risico op nadeelcompensatie verder te beperken wordt het werkingsgebied van het voorbereidingsbesluit en de nationale de jurisprudentie actief gemonitord. Wanneer dit tot onverwachte gebeurtenissen leidt wordt direct actie ondernomen. In het geval er toch sprake is van nadeelcompensatie wordt de raad hiervan op de hoogte gesteld en wordt dit meegenomen in de Burap.

*Risico dat de relatie met initiatiefnemers tijdelijk verslechtert.*

Met het nemen van een voorbereidingsbesluit worden de, maar wel bepalend zijn voor het straatbeeld, eventuele ontwikkelmogelijkheden van initiatiefnemers/eigenaren binnen het projectgebied beperkt. Op de korte termijn kan dit de bereidheid van enkele initiatiefnemers om de gesprekken met de gemeente voor te zetten negatief beïnvloeden. Naar verwachting geeft dit op de lange termijn echter de kans om een positieve en duurzame samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers te creëren.

*Het is mogelijk dat er binnen 1,5 jaar geen ontwerp-omgevingsplan voor dit gebied ter inzage ligt.*

Aanvragen die in strijd zijn met de voorbeschermingsregels, maar die nog niet zijn afgehandeld voor het vervallen van de voorbeschermingsregels moeten dan worden afgehandeld conform het geldende omgevingsplan. De gemeente gebruikt de tijd die het voorbereidingsbesluit biedt

om in gesprek met de plaatselijke belanghebbenden tot een breed gedragen gebiedsvisie te komen. Dit dient als basis om naderhand alsnog een omgevingsplanwijziging te doen.

### **Duurzaamheid**

Middels het voorbereidingsbesluit krijgt de gemeente de tijd om een gebiedsvisie op te stellen voor het gehele gebied, zonder dat er tussentijds ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Met het opstellen van een gebiedsvisie zijn er meer mogelijkheden om duurzaamheidsambities mee te nemen en waar te maken binnen het projectgebied.

### **Financiële consequenties**

Er zijn, naast de eerder onder kanttekeningen en risico's genoemde aandachtspunten, geen financiële consequenties.

### **Juridische consequenties**

Middels de publicatie van het voorbereidingsbesluit in het Gemeenteblad wordt het raadsbesluit automatisch openbaar. Daarom vervalt de geheimhouding op het raadsbesluit. Verder zijn er, naast de eerder onder kanttekeningen en risico's genoemde aandachtspunten, geen juridische consequenties. Tegen een voorbereidingsbesluit is geen bezwaar en beroep mogelijk.

### *Geheimhouding*

Door het college is geheimhouding opgelegd op het voorstel van het college van burgemeester en wethouders om aan u raad voor te stellen om in te stemmen met het voorbereidingsbesluit, zoals beschreven in dit voorstel, alsmede de bij dit voorstel behorende bijlagen. Geheimhouding is opgelegd op grond van artikel 87 Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2 sub b van de Wet open overheid (Woo). De geheimhouding duurt voort tot dat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden. Nadat het voorbereidingsbesluit is gepubliceerd (en daarmee in werking is getreden) vervalt de geheimhouding.

Geheimhouding is opgelegd omdat het belang van openbaarheid van de stukken niet op weegt tegen de economische of financiële belangen van de gemeente en tegen het belang om onevenredige bevoordeling of benadeling van bij deze aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden te voorkomen. Wanneer deze informatie over het voornemen om een voorbereidingsbesluit te nemen openbaar gemaakt wordt kunnen partijen binnen het projectgebied hier hun voordeel mee doen en het besluit omzeilen ten koste van de gemeente en het algemeen belang waarvoor het voorbereidingsbesluit is bedoeld.

### **Participatie en communicatie**

Niet van toepassing.

### **Uitvoering/vervolg**

Wanneer het voorbereidingsbesluit door de gemeenteraad is genomen, wordt dit bekendgemaakt via het gemeenteblad, en worden de voorbeschermingsregels verwerkt in een nieuw geconsolideerde versie van het omgevingsplan. Daarna kunnen vergunningaanvragen op basis van het huidige omgevingsplan worden afgewezen. De gebiedsvisie en het gewijzigde omgevingsplan worden zo snel mogelijk ter visie gelegd, er vindt een participatietraject plaats en er worden intensieve gesprekken gevoerd met de initiatiefnemers in het gebied. Totdat de voorbereidingsbescherming is afgelopen worden reguliere vergunningaanvragen voor bouw en sloopactiviteiten die in strijd zijn met de voorbeschermingsregels afgewezen. Vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten worden beoordeeld op basis van de kwaliteiten die het initiatief aan het gebied toevoegt. Om de risico's wat betreft de werking van het voorbereidingsbesluit en het optreden van nadeelcompensatie te beperken worden signalen uit het werkingsgebied van het besluit actief gemonitord. Hetzelfde geldt voor de nationale jurisprudentie betreffende voorbereidingsbesluiten.

### **Bijlagen**

1. Voorbeschermingsregels bij het voorbereidingsbesluit Sleutelkwartier-Noord. **(GEHEIM)**
2. Gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt. **(GEHEIM)**

**Raadsbesluit**

De raad van de gemeente Waddinxveen, gelezen het voorstel van Burgemeester en wethouders  
d.d. 13 februari 2024 besluit:

1. met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels een voorbereidingsbesluit te nemen voor het projectgebied Sleutelkwartier-Noord;
2. voor het omgevingsplan de voorbeschermingsregels zoals opgenomen in bijlage 1 voor het gebied zoals aangeduid op bijlage 2 vast te stellen;
3. dit voorbereidingsbesluit in werking te laten treden op de dag waarop het bekend wordt gemaakt;
4. om de geheimhouding op dit voorstel en de bijlagen te laten voortduren tot inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.

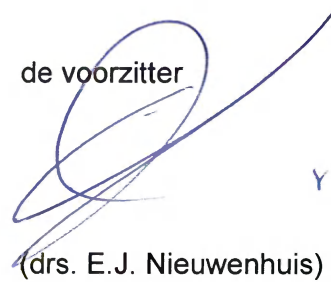
Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Waddinxveen in zijn openbare vergadering van  
20 maart 2024.

de griffier



(mr. F.W. van der Dussen)

de voorzitter



(drs. E.J. Nieuwenhuis)



## **Voorbeschermingsregels bij het voorbereidingsbesluit Sleutelkwartier-Noord**

### **Vorrangsbepaling**

Voor zover de regels van het omgevingsplan afwijken van deze voorbeschermingsregels gelden alleen de voorbeschermingsregels.

### **Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels**

#### **Artikel 1.1 Verbod bouw en- omgevingsplanactiviteiten**

Het is verboden om op gronden binnen het aangewezen gebied omgevingsplan- en bouwactiviteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden, behoudens die activiteiten die reeds zijn vergund én binnen één jaar na inwerkingtreding van deze voorbeschermingsregel zijn aangevangen of activiteiten ten behoeve van de functie wonen.

#### **Artikel 1.2 Verbod wijziging van gevels en daken**

Het is verboden om op gronden binnen het aangewezen gebied omgevingsplan-, bouw- en sloopactiviteiten te verrichten aan gevels en daken van gebouwen die gericht zijn naar de openbare ruimte of het aanzicht daarvan veranderen.