

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Doelman, Steven

Kenmerk

Z.25.487825 / D.25.1958863

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Vaststellen voorbeschermingsregels woningen Heerenveen-Centrum

Voorgesteld besluit**Artikel I**

Vast te stellen het "Vorbereidingsbesluit Heerenveen-Centrum" zoals is opgenomen in Bijlage A.

Artikel II

De bevoegdheid tot het wijzigen van het "Vorbereidingsbesluit 'Heerenveen-Centrum'" te delegeren aan burgemeester en wethouders.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2025.

Inleiding

In Woonvisie Heerenveen 2023-2028 (vastgesteld op 19 oktober 2023) worden de uitgangspunten benoemd voor het woonbeleid voor de komende jaren. Specifiek ten aanzien van centrumgebieden spreekt de Woonvisie uit dat de centrumgebieden van Heerenveen, Akkrum, Aldeboarn en Jubbega een kwaliteitsimpuls nodig hebben. Bovendien moeten nieuwe woningen in het centrum een kwalitatieve toevoeging zijn ten opzichte van de bestaande woningvoorraad. In de Omgevingsvisie (vastgesteld op 8 juli 2021) wordt ingezet op levendigheid en functiemenging in een compact centrum, met een gevarieerde woningvoorraad van goede kwaliteit. De Omgevingsvisie spreekt in dat verband over "kwalitatieve toevoegingen", waarmee wordt bedoeld dat het woningaanbod gevarieerder moet worden. Deze gewenste variatie wordt ook in het Hoofdpijnenakkoord (2022-2026) onderschreven. De werkelijke situatie in het centrum van Heerenveen laat een ander beeld zien.

Behalve een gevarieerd woningaanbod is het ook belangrijk om te zorgen voor een veilige, gezonde en prettige woon- en leefomgeving. Deze omgevingskwaliteit bepaalt in belangrijke mate hoe de plek wordt ervaren en is daarmee in belangrijke mate bepalend voor de aantrekkelijkheid van de woonfunctie in het centrum. De omgevingsvisie stelt in dat verband dat elk initiatief de bestaande kernkwaliteiten moet versterken of nieuwe omgevingskwaliteit moet toevoegen. Voor het toevoegen van woningen in het centrum betekent het voorafgaande bijvoorbeeld dat nieuwe woningen direct vanaf het openbaar gebied toegankelijk moeten zien voldoende dag- en zonlichttoetreding moeten hebben en niet alleen uitzicht mogen hebben op achtererven. Het streven naar een gevarieerd en kwalitatief goed woningaanbod met

een goede omgevingskwaliteit in het centrum wordt (verder) belemmerd door particuliere initiatieven voor het toevoegen van extra woningen. In het verleden hebben we initiatieven gezien die zich vaak richten op kleine woningen met de minimale eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (de opvolger van het Bouwbesluit) als uitgangspunt of die voorzagen in woningen die georiënteerd zijn op een steeg of een achterterrein, dan wel een combinatie hiervan. Dergelijke initiatieven doen zich van tijd tot tijd nog steeds voor.

Met het oog op de hierboven geformuleerde beleidsdoelen zijn deze ontwikkelingen uiteraard ongewenst. Omdat volgens het geldende planologische regime (bestaande uit de beheersverordening 'Heerenveen Centrum-West', vastgesteld op 14 april 2014 en de beheersverordening 'Heerenveen-Centrum', vastgesteld op 21 maart 2016; vanaf 1 januari 2024 maken deze beheersverordeningen onderdeel uit van het tijdelijke omgevingsplan) deze ontwikkelingen niet konden worden gekeerd, heeft u op 19 december 2022 een voorbereidingsbesluit vastgesteld. Met dit voorbereidingsbesluit heeft u verklaard dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. Het gevolg daarvan is dat een aanvraag om een vergunning die past binnen het geldende planologische regime, moet worden aangehouden totdat het nieuwe bestemmingsplan in werking is getreden. Omdat dit voorbereidingsbesluit echter een geldingsduur had van 1 jaar, heeft u op 14 december 2023 opnieuw een voorbereidingsbesluit vastgesteld. Vanwege het overgangsrecht van de Omgevingswet heeft dit voorbereidingsbesluit een werkingsduur van 1,5 jaar en vervalt dit besluit op 1 juli 2025. Het planologisch regime is echter nog ongewijzigd en om te voorkomen dat we na 1 juli 2025 wel een omgevingsvergunning moeten verlenen voor ongewenste initiatieven, is het wenselijk dat u op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet een (nieuw) voorbereidingsbesluit vaststelt dat voorziet in het opnemen van voorbeschermingsregels in het omgevingsplan.

Beoogd effect

Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit voorziet in het opnemen van voorbeschermingsregels in het omgevingsplan. Met deze voorbeschermingsregels worden de bestaande regels in de beheersverordeningen 'Heerenveen Centrum-West' en 'Heerenveen-Centrum' tijdelijk vervangen door regels die voorkomen dat er een vergunning moet worden verleend voor ongewenste initiatieven op het gebied van woonruimte. Het effect is hetzelfde als de vorige voorbereidingsbesluiten, de juridische werking van dit nieuwe voorbereidingsbesluit is anders. Tegelijkertijd wordt met dit voorstel beoogd om deze voorbeschermingsregels snel en adequaat te kunnen aanpassen als dat nodig blijkt te zijn.

Argumenten

1.1 Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit draagt bij aan het kunnen realiseren van de ambities uit de Woonvisie en de Omgevingsvisie.

De beheersverordeningen 'Heerenveen Centrum-West' en 'Heerenveen-Centrum' stellen voor grote delen van het centrum geen limiet aan het aantal woningen. Deze beide beheersverordeningen hebben het centrum opgedeeld in 'besluitvlakken'. Deze zijn te vergelijken met bestemmingen uit een bestemmingsplan. In de besluitvlakken 'Centrum-Kernwinkelgebied', 'Centrum-Randzone', 'Horeca' en 'Detailhandel', (beheersverordening Heerenveen-Centrum) en 'wonen' en 'gemengd' (beheersverordening Heerenveen Centrum-West) is geen limiet gesteld aan het aantal woningen dat op de eerste en hogere verdiepingen mag worden gerealiseerd. Aanvragen om een omgevingsvergunning die passen in één van de beide beheersverordeningen kunnen niet geweigerd worden. Dat betekent ook dat voor het realiseren van woningen met een niet-optimale woonkwaliteit geen beperkingen gelden. Dat komt niet overeen met de ambities die zijn geformuleerd in de Woonvisie en de Omgevingsvisie. Het is daarom gewenst om het geldende planologisch regime zo aan te passen dat nieuwe woningen alleen nog toegestaan kunnen worden na een voorafgaande beoordeling van een initiatief aan de uitgangspunten van de Woonvisie en de Omgevingsvisie. Met het vaststellen van een voorbereidingsbesluit wordt tegengegaan dat in afwachting van het nieuwe planologische regime nog vergunningen moeten worden verleend voor woningen met een niet-optimale woonkwaliteit. Het voorbereidingsbesluit (zoals aangegeven in bijlage A

bij het raadsbesluit) houdt in dat de planologische regels die een ongelimiteerde uitbreiding van het aantal woningen mogelijk maken, tijdelijk worden vervangen door regels die bepalen dat er een omgevingsvergunning nodig voor het realiseren van meer woningen dan het bestaande aantal. Ook bepalen de voorbeschermingsregels dat deze omgevingsvergunning alleen wordt verleend als de woningen een oppervlakte hebben van ten minste 45m², geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan een goede relatie tussen de woningen en het openbaar gebied en als dit in overeenstemming is met de Woonvisie 2023-2028. Daarbij leggen de regels ook vast dat bij beoordelen of er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan een goede relatie tussen de woningen en het openbaar gebied in ieder geval gelet moet worden op de wijze waarop de woning toegankelijk is en wat het uitzicht van de woning is. Bovendien kunnen aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden.

1.2 Voorkomen leegstand

Bij andere marktomstandigheden waarin de vraag naar woningen lager ligt dan nu, is niet ondenkbaar dat het realiseren van woningen met een niet-optimale woonkwaliteit leidt tot leegstand. Als woningzoekenden de keuze hebben tussen verschillende woningen, zal de voorkeur niet naar deze woningen uitgaan.

1.3 Het huidige voorbereidingsbesluit loopt af en kan niet worden verlengd.

Het is niet haalbaar gebleken om binnen de geldingsduur van het voorbereidingsbesluit een herziening van het geldende planologisch regime tot stand te brengen. Dat maakt dat de noodzaak om te sturen op woningbouwontwikkelingen die niet passen binnen de ambitie van de gemeente, onverkort van kracht blijft. Zonder nieuw voorbereidingsbesluit kunnen ongewenste ontwikkelingen niet gekeerd worden.

1.4 De gemeenteraad is bevoegd om een voorbereidingsbesluit vast te stellen.

Artikel 4.14 van de Omgevingswet bepaalt dat u een voorbereidingsbesluit kan vaststellen. Met een voorbereidingsbesluit worden voorbeschermingsregels in het Omgevingsplan opgenomen.

1.5 Het kan nodig zijn om de voorbeschermingsregels uit het voorbereidingsbesluit tussentijds aan te passen.

De voorbeschermingsregels van het voorbereidingsbesluit 'Heerenveen-Centrum' zijn een concretisering van enerzijds het beleid uit de Woonvisie 2023-2028 en zijn anderzijds gebaseerd op de praktijk waarop wooninitiatieven in het centrum nu worden beoordeeld. Met de vaststelling van dit voorbereidingsbesluit krijgen deze beoordelingsregels een juridische status. Daarbij kan zich de situatie voordoen dat deze regels in de praktijk niet voldoen en daarom gewijzigd of aangevuld moeten worden.

1.6 Met het delegeren van deze bevoegdheid kan het college flexibel en snel reageren.

Aangezien u op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet bevoegd bent om deze regels vast te stellen, moeten aanvullingen of wijzigingen van de voorbeschermingsregels ook door u raad worden vastgesteld. Op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet kan u echter de bevoegdheid tot het vaststellen van een voorbereidingsbesluit delegeren aan ons college. Het betreft hier een nieuw instrument als gevolg van de Omgevingswet. Er is nog geen ervaring hiermee opgedaan en het is op voorhand niet duidelijk of de voorgestelde voorbeschermingsregels in de praktijk effectief zijn. Daarom is het gewenst dat wij snel en flexibel kunnen reageren om, als dat nodig is, de voorbeschermingsregels aan te passen. Dat is alleen haalbaar als u de bevoegdheid de voorbeschermingsregels te wijzigen, aan ons delegeert.

Risico's of kanttekeningen

Het betreft hier een nieuw instrument als gevolg van de Omgevingswet. Er is nog geen ervaring hiermee opgedaan en het is op voorhand niet duidelijk of de voorgestelde voorbeschermingsregels in de praktijk effectief zijn. Dat zou er toe kunnen leiden dat er alsnog omgevingsvergunningen moeten worden verleend voor niet-optimale woonsituaties.

In tegenstelling tot het voorbereidingsbesluit van de (oude) Wet ruimtelijke ordening, houdt het vaststellen van een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet (artikel 4.14) in dat er

voorbeschermingsregels in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze regels maken daarmee integraal uit van het Omgevingsplan en vormen daarmee een direct toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Aanvragen moeten kunnen worden getoetst aan deze regels. Dat brengt met zich deze regels concreter en objectiever moeten worden geformuleerd dan voorheen. Een voorbereidingsbesluit heeft een geldingsduur van anderhalf jaar. Ook onder de Omgevingswet kan tegen een voorbereidingsbesluit geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Dit voorbereidingsbesluit wordt opgesteld volgens de nieuwe digitale standaarden voor het publiceren van overheidsdocumenten (STOP-TPOD). Dit voorbereidingsbesluit wordt gepubliceerd op het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht. Dat stelt eisen aan de redactie van het raadsbesluit en is de reden dat er wordt verwezen naar bijlage A

Communicatie en participatie

Wanneer u het voorstel overneemt, wordt het voorbereidingsbesluit bekend gemaakt in het Gemeentebblad en het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO). Er vindt geen bekendmaking meer plaats in de Heerenveense Courant. Het besluit treedt in werking op de dag na de dag waarop het bekend is gemaakt.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Bijlagen

De regels die door de vaststelling van dit voorbereidingsbesluit in het omgevingsplan worden opgenomen (bijlage A);

Raadsvoorstel en raadsbesluit van 14 december 2023