Gemeente Utrecht

Openbaar gepubliceerd

**Voorstel aan de gemeenteraad**

# Voorbereidingsbesluit Ravellaan Noord

| | |
|---|---|
| Beleidsveld | Ruimtelijke ordening |
| Organisatieonderdeel | Ontwikkelorganisatie Ruimte |
| Opsteller | S. de Boer, R. Broekmeulen |
| Kenmerk | 12030821 |
| Vergaderdatum Raad | 29 februari 2024 |
| Referendabel | Nee (artikel 1:2 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum) |
| Geheim | Ja |

## Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen, zoals bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet, voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTAMRAVELNOORD-VA01 die het werkingsgebied vormen.

2. Hierbij te bepalen:
   a. Het is verboden zonder omgevingsvergunning het feitelijke en legale gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken te wijzigen in een gebruik dat zelfstandige kantoren, bedrijven, maatschappelijke functies, congres- en vergaderfaciliteiten, sport en dienstverlening, en horeca als activiteit heeft.
   b. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de bestaande bebouwing van de onder beslispunt 1 aangewezen bouwwerken te wijzigen, inpandige bouwactiviteiten daaronder begrepen.
   c. Burgemeester en wethouders verlenen de omgevingsvergunning als bedoeld onder beslispunt 2 sub a en b als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen, er geen verslechtering van het woon- en leefklimaat ontstaat, en de activiteit past bij de wijziging van het omgevingsplan die in verband met dit voorbereidingsbesluit wordt voorbereid.

3. De bouw- en gebruiksregels van het tijdelijk omgevingsplan voor de onder beslispunt 1 aangewezen gronden die deel uitmaken van het bestemmingsplan ‘Actualisering diverse gebieden (2013)’, en die in strijd zijn met de voorbereidingsregels als bedoeld onder beslispunt 2 sub a tot en met c, buiten toepassing te verklaren.

4. Een voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling van het plangebied “Ravellaan Noord” van EUR 0,2 miljoen beschikbaar te stellen voor het aanpassen van het concept Stedenbouwkundig Programma van Eisen en het vervolgens opstellen van een Omgevingsplan, het onderdeel ‘plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid’, te bestemmen als achtervang voor dit krediet.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

## Geheimhouding

Het college heeft tijdelijke geheimhouding opgelegd op dit raadsvoorstel en de bijlage Digitaal voorbereidingsbesluit op grond van artikel 87 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo tot inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.
Openbaarmaking van de documenten voordat het voorbereidingsbesluit is genomen en in werking is getreden, schaadt het goed functioneren van de gemeente, omdat dan mogelijk niet wordt voorkomen dat activiteiten worden ondernomen, die strijdig zijn met de nieuwe regels in voorbereiding.

Voorheen gaf de Wet ruimtelijk ordening de mogelijkheid om in het raadsbesluit op te nemen dat een voorbereidingsbesluit inwerking treedt ‘de dag na raadsbesluit’. Deze mogelijkheid geeft de Omgevingswet niet meer.
Onder de Omgevingswet geldt dat artikel 3.40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is; het besluit treedt in werking zodra het is bekend gemaakt. Bekendmaking vindt plaats in het digitale gemeenteblad. Zodra de bekendmaking heeft plaatsgevonden, wordt uw raad daar direct per email over geïnformeerd.

## Samenvatting

De beoogde ontwikkeling van de Ravellaan Noord ziet op de komst van voorzieningen en verschillende type woningen zodat zowel gezinnen, alleenstaanden, jongeren als ouderen zich er op hun plek voelen. Om te voorkomen dat ongewenste functies zich op deze locatie vestigen, is het voorstel om voor het gebied een voorbereidingsbesluit te nemen. Voorbereidingsbescherming is bedoeld om te voorkomen dat tijdens de periode dat de (gewijzigde) vaststelling van een omgevingsplan wordt voorbereid, op basis van het geldende omgevingsplan ontwikkelingen kunnen plaatsvinden die het nieuwe, nog vast te stellen omgevingsplan kunnen frustreren.

## Context

*Aanleiding*

Met dit Raadsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Motie (2 november 2023) “Tempo is nodig voor Ravellaan Noord”.

Voorwaarden voor de herontwikkeling van Ravellaan Noord zijn opgenomen in het concept Stedenbouwkundig Programma van Eisen 2021. Het gaat hier om de voorwaarden waarmee bij het opnieuw ontwikkelen van het gebied rekening moet worden gehouden houden. Op deze locatie wordt gekozen voor transformatie naar een gemengd woongebied, volgens de eerder vastgestelde visie Welgelegen. In die visie is de wens weergegeven om hier een gemengd gebied van te maken met de nadruk op wonen.

Met de initiatiefnemer is in de intentieovereenkomst d.d. 3 mei 2018 afgesproken dat we gezamenlijk op zoek zouden gaan naar een haalbare en wenselijke woningverdeling. Als uitgangspunt voor dit haalbaarheidsonderzoek gingen we uit van 350 woningen, waarvan 34% sociale huurwoningen, 11% middelduur en 55% vrije sector woningen. .

De gemeente wenst inmiddels echter minimaal 400 woningen met een woningverdeling conform het Coalitieakkoord 2022 (40% sociaal/35% middelduur/25% vrije sector). Als compromis is in gesprekken een woningverdeling volgens het Coalitieakkoord 2018 voorgesteld, te weten 35 % sociaal, 25 % middenhuur en 40 % vrije sector. Hier worden gesprekken over gevoerd, en er zijn door beide partijen taxaties uitgevoerd om te bepalen welke financiële kaders er zijn. Op basis daarvan kan worden bepaald welke woningverdeling haalbaar en betaalbaar is, waarbij ook woningbouwimpuls maatregelen van de Rijksoverheid meegewogen kunnen worden.

Nieuwe informatie is dat de initiatiefnemer overweegt om het woningbouwplan los te laten en de opstallen te gaan renoveren en vervolgens binnen de bestemming te gaan verhuren.

De regels van het geldende bestemmingsplan (na 1 januari 2024 maakt dit bestemmingsplan deel uit van het tijdelijke omgevingsplan) maken verschillende niet-woonfuncties mogelijk, maar geen woningbouw. Met de eigenaar van de betreffende panden en gronden is nog geen overeenstemming bereikt over de transformatie en het is niet uitgesloten dat ter plaatse nieuwe bedrijven, kantoren of andere niet-woonfuncties in de tussentijd worden gerealiseerd. Daarom is het wenselijk een voorbereidingsbesluit te nemen vooruitlopend op het wijzigen van het omgevingsplan. Vergunningaanvragen die de gemeente ontvangt op het moment dat er geen voorbereidingsbesluit geldt, kunnen niet worden aangehouden en worden getoetst aan de regels van het geldende bestemmingsplan/tijdelijk omgevingsplan.

Voor het gebied wordt ook het vestigen van een voorkeursrecht voor de gemeente voorbereid op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De gemeentelijke taxatie is zo laag uitgekomen dat daardoor de mogelijkheid ontstaat tot een (financieel) haalbaar plan tot herontwikkeling van het gebied door de gemeente en binnen de uitgangspunten van de gemeente.

Daarom wordt, zoals bepaald in Motie “Tempo is nodig voor Ravellaan Noord” d.d. 2 november 2023, een besluit om over te gaan tot het vestigen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op de desbetreffende gronden in een apart voorstel aan uw Raad voorgelegd.

*Juridische context*

Artikel 4.14 van de Omgevingswet geeft de raad de mogelijkheid om een voorbereidingsbesluit te nemen. Daarbij kan de gemeenteraad met “voorbeschermingsregels”, een nieuwe term van de Omgevingswet, verbieden om zonder vergunning het bestaande gebruik en bebouwing te veranderen, zodat er geen ongewenste ontwikkelingen komen die indruisen tegen een nieuwe wijziging van het omgevingsplan. De voorbeschermingsregels maken deel uit van het omgevingsplan.

*Beslistermijn*
Spoedige besluitvorming is gewenst om de voorbereidingsbescherming op korte termijn in te laten gaan. Dit om ongewenste vergunningaanvragen te kunnen afwijzen en gebruikswijzigingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig, is te voorkomen.

*Beoogd effect*
Met het voorbereidingsbesluit worden de in het (tijdelijke) omgevingsplan gestelde regels die in strijd zijn met de voorbereidingsregels, buiten toepassing verklaard. Ongewenste aanvragen voor een vergunning kunnen worden geweigerd. Hiermee wordt voorkomen dat de locatie minder geschikt wordt voor de beoogde transformatie.

*Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad*
- Vaststelling Visie Welgelegen door de gemeenteraad (2014).
- Vaststelling Startdocument Ravellaan Noord door het college van burgemeester en wethouders (21 juni 2019).
- Geheime Raadsbrief “Haalbaarheidsonderzoek herontwikkeling Ravellaan Noord”(26 september 2023)
- Geheime Motie “Tempo is nodig voor Ravellaan Noord” (2 november 2023).

## Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

| **Beslispunt** | |
|---|---|
| | |
| 1 | Een voorbereidingsbesluit te nemen, zoals bedoeld in artikel 4.14 van de Omgevingswet, voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTAMRAVELNOORD-VA01 die het werkingsgebied vormen. |
| | |
| Argumenten | |
| | |
| 1.1 | Hiermee wordt voorkomen dat de locatie minder geschikt wordt voor de beoogde transformatie naar een gebied met voorzieningen en verschillende type woningen. |
| | De voorbereiding van een wijziging omgevingsplan dat de uitvoering van het beoogde programma op deze locatie verankert, kost enige tijd. Gedurende de tijd die daarvoor nodig is zorgt dit voorbereidingsbesluit ervoor dat de gemeente ongewenste ontwikkelingen kan tegenhouden. De voorbereidingsbescherming in het omgevingsplan vervalt na een jaar en zes maanden, of, als binnen die termijn het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan is bekendgemaakt, op het moment dat dat besluit in werking treedt. |
| | |
| **Beslispunt** | |
| | |
| 2 | Hierbij te bepalen:<br>a. Het is verboden zonder omgevingsvergunning het feitelijke en legale gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken te wijzigen in een gebruik dat zelfstandige kantoren, bedrijven, maatschappelijke functies, congres- en vergaderfaciliteiten, sport en dienstverlening, en horeca als activiteit heeft.<br>b. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de bestaande bebouwing van de onder beslispunt 1 aangewezen bouwwerken te wijzigen, inpandige bouwactiviteiten daaronder begrepen.<br>c. Burgemeester en wethouders verlenen de omgevingsvergunning als bedoeld onder beslispunt 2 sub a en b als er geen onevenredig nadelige effecten ontstaan voor de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen, er geen verslechtering van het woon- en leefklimaat ontstaat, en de activiteit past bij de wijziging van het omgevingsplan die in verband met dit voorbereidingsbesluit wordt voorbereid. |
| | |

| | |
|---|---|
| Argumenten | |
| | |
| 2.1 | Wenselijke ontwikkelingen blijven toegestaan. |
| | Met de vergunningsmogelijkheid op grond van het derde lid van artikel 4.14 van de Omgevingswet kan het verbod op bouw- of gebruiksverandering doorbroken worden (door het verlenen van de aangevraagde vergunning), als er geen reden is om een ontwikkeling tegen te houden. Bijvoorbeeld in het geval een aanvraag past binnen de voorwaarden in het concept Stedenbouwkundig Plan van Eisen. |
| | |
| 2.2 | Met het bouw- en gebruiksverbod kunnen ongewenste bouw- en gebruiksveranderingen tegengehouden worden. |
| | De vergunningplicht van de Omgevingswet biedt geen bescherming voor gebruiksveranderingen die zonder omgevingsvergunning bouwen kunnen plaatsvinden. Het gebruiken van een leegstaand pand als bijvoorbeeld kantoor of bedrijfsruimte is vaak mogelijk zonder verbouw van het pand. Met deze voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.14, derde lid, van de Omgevingswet is het mogelijk om het wijzigen van het gebruik onder een vergunningplicht te brengen (ook al is dit niet strijdig met het tijdelijk omgevingsplan). Artikel 22.26 van de bruidsschat (vergunningvrij bouwen) wordt hierbij buiten toepassing verklaard door een vergunningplicht te introduceren. |
| | |
| **Beslispunt** | |
| | |
| 3 | De bouw- en gebruiksregels van het tijdelijk omgevingsplan voor de onder beslispunt 1 aangewezen gronden die deel uitmaken van het bestemmingsplan ‘Actualisering diverse gebieden (2013)’, en die in strijd zijn met de voorbereidingsregels als bedoeld onder beslispunt 2 sub a tot en met c, buiten toepassing te verklaren. |
| | |
| Argumenten | |
| | |
| 3.1 | Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 4.14 lid 3 onder d van de Omgevingswet. |
| | Het voorbereidingsbesluit wijzigt op grond van artikel 4.14 lid 2 van de Omgevingswet het omgevingsplan met de voorbeschermingsregels die onder 2 staan. Omdat de voorbereidingsregels volgens artikel 4.14 lid 2 Omgevingswet onderdeel uitmaken van het omgevingsplan, is het buiten toepassing verklaren van planregels die met de voorbereidingsbeschermingsregels in strijd zijn, gewenst om een conflict te voorkomen. |
| | |
| **Beslispunt** | |
| | |
| 4 | Een voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling van het plangebied “Ravellaan Noord” van EUR 0,2 miljoen beschikbaar te stellen voor het aanpassen van het concept Stedenbouwkundig Programma van Eisen en het vervolgens opstellen van een Omgevingsplan, het onderdeel ‘plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid’, te bestemmen als achtervang voor dit krediet. |
| | |
| Argumenten | |
| | |
| 4.1 | Voor het aanpassen van het concept-SPvE en het opstellen van een Omgevingsplan worden plankosten gemaakt. |
| | Op basis van de door uw Raad in 2014 vastgestelde Visie Welgelegen is een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) voor Ravellaan Noord opgesteld. Deze is echter niet ter besluitvorming aangeboden, omdat over de (programmatische) inhoud geen overeenstemming kon worden bereikt met de grondeigenaar. Nu de gemeente besluit om te regie over dit gebied naar zich toe te trekken, kan dit SPvE met enige aanpassingen dienen als de eerste stap in het proces om te komen tot een Omgevingsplan. De planvoorbereidingskosten zijn |

| | |
|---|---|
| | geraamd op EUR 0,2 miljoen. Tot aan het moment dat de grondexploitatie wordt geopend, worden de voorbereidingskosten conform BBV-voorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) maximaal 5 jaar geactiveerd. Na vaststelling van de grondexploitatie worden de voorbereidingskosten ten laste van de grondexploitatie gebracht. Een andere mogelijkheid is dat er alsnog overeenstemming wordt bereikt met de grondeigenaar, waarna de kosten met een anterieure overeenkomst op de initiatiefnemer /grondeigenaar worden verhaald.<br><br>In de reserve grondexploitaties zijn in het onderdeel pre-grondexploitaties middelen beschikbaar die tot aan het openen van de grondexploitatie als achtervang kunnen dienen. Deze middelen zijn echter volledig bestemd. Daarom stellen wij voor om de in de reserve grondexploitaties opgenomen reservering 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid' als achtervang in te zetten. Deze reservering is nog niet volledig bestemd. |
| | |
| Kanttekeningen/Risico's | |
| | |
| 4.1 | <u>Er bestaat een risico dat er plankosten worden gemaakt, terwijl er geen zicht is op uitvoering van deze plannen</u> |
| | De eis om binnen 1 jaar en 6 maanden een Omgevingsplan vast te stellen leidt er toe dat er nu plankosten gemaakt moeten worden, zoals het maken van een SPvE en een Omgevingsplan. Deze planvoorbereidingskosten zijn geraamd op € 200.000,- . Het is echter niet zeker dat de initiatiefnemer wil meewerken, of dat de initiatiefnemer de percelen aan de gemeente wil verkopen. De kosten worden in dat geval gedekt uit de reserve grondexploitaties opgenomen reservering 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid'. |
| | |

## Financiën

Een Voorbereidingsbesluit vereist het vaststellen van een omgevingsplan binnen 1 jaar en 6 maanden. Bij het vaststellen daarvan moet ook het kostenverhaal verzekerd zijn. Dit kan middels een anterieure overeenkomst. Dit wordt nu onwaarschijnlijk geacht vanwege de verschillen van inzicht tussen gemeente en initiatiefnemer. Het alternatief is dat de gemeente het grondeigendom verwerft en zelf de grondexploitatie gaat voeren. Zij schakelt dan over van faciliterend naar actief grondbeleid. Een eerste, indicatieve doorrekening van de grondexploitatie, op basis van de - in opdracht van de gemeente- getaxeerde inbrengwaarde, biedt zicht op een sluitende begroting.
Wel gaat de gemeente vanwege haar grotere (financiële) inzet meer risico lopen.

De eis om binnen 1 jaar en 6 maanden een Omgevingsplan vast te stellen leidt er wel toe dat er plankosten gemaakt moeten worden, zoals het maken van een SPvE en een Omgevingsplan. Deze planvoorbereidingskosten zijn geraamd op € 200.000,- .

Voor de periode tot de vaststelling van het SPvE en het Omgevingsplan wordt daarom een voorbereidingskrediet van EUR 0,2 miljoen gevraagd aan uw raad. Als de gebiedsontwikkeling wordt voortgezet, zullen deze plankosten ten laste van de mogelijk te openen grondexploitatie worden gebracht. Een tweede optie is dat er toch overeenstemming wordt bereikt met de grondeigenaar, waarna er een anterieure overeenkomst wordt gesloten inclusief kostenverhaal. Als deze twee genoemde opties niet mogelijk blijken, worden de planvoorbereidingskosten gedekt uit de reserve grondexploitatie (onderdeel 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid').

## Vervolg

Met de eigenaar van de locatie wordt het overleg voortgezet om te komen tot een haalbaar programma. Voor de locatie wordt vervolgens een wijziging van het omgevingsplan voorbereid.

## Participatie
Bij voorbereidingsbesluiten vindt geen participatie plaats. Dit volgt uit de aard van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit is een beheersmatige en beschermende maatregel.

## Communicatie
Na vaststelling wordt het voorbereidingsbesluit gepubliceerd in het digitale gemeenteblad via officielebekendmakingen.nl en via de Landelijke voorziening beschikbaar stellen en bekendmaken (LVBB) in het Omgevingsloket, onderdeel van het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO).

## (Niet)Referendabel
De Verordening raadgevend referendum is niet van toepassing, omdat het een raadsvoorstel betreft in verband met de vaststelling van een bestemmingsplan (artikel 1:2 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

## Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Digitaal voorbereidingsbesluit

Bijlagen informatief
-