

Besluitpunten

1. Met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels een TAM-voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels te nemen voor het gebied dat is vervat in de bestandenset met planidentificatie NL.IMRO.1674.1002TAMVBOUDCENTR-0401 en is aangegeven op de bij dit besluit behorende tekening nr. NL.IMRO.1674.1002TAMVBOUDCENTR-0401 gedateerd 09-05-2025.
2. De regels die in bijlage 1 staan, maken onderdeel uit van het TAM-voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels genoemd onder beslispunt 1.
3. Het besluit en de bij het behorende voorbeschermingsregels in bijlage 1 treden in werking op de dag van de bekendmaking van dit besluit.
4. Op grond van artikel 89, leden 3 en 4 Gemeentewet, zowel de door het college opgelegde verplichting tot geheimhouding, als de verplichting tot geheimhouding die van rechtswege is ontstaan door de besluiten van de commissie en raad om besloten te vergaderen, op te heffen met ingang van de dag van bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.

Aanleiding

In het oude centrum (binnenstad staat de leefbaarheid en veiligheid al jaren ernstig onder druk. Met name in het gebied Molenstraat-oost, Raadhuisstraat-west en Brugstraat is het gevoel van onveiligheid groot als gevolg van verloedering en ongewenst gebruik van leegstaande panden. Deze ontwikkeling vloeit voort uit een al jaren dalende behoefte aan commerciële ruimten. Een logische stap lijkt hierin om het gebied waar zelfstandige commerciële functies en maatschappelijke voorzieningen wenselijk zijn te verkleinen tot het kernwinkelgebied (Nieuwe Markt en Raadhuisstraat). Een uitzondering hierop zijn de hoekpanden in de aanloopstraten, waar niet-woonfuncties mogelijk moeten blijven om actieve plinten te behouden. Deze 'afwijkende' functies leiden tot een markering van de belangrijke aanloopstraten naar het kernwinkelgebied/horeca-concentratiegebied. Een omgekeerde beweging is zichtbaar in de Raadhuisstraat, Bloemenmarkt en Markt, waar juist het toevoegen van woningen op de begane grond een bedreiging vormt voor het kernwinkelgebied en horeca-concentratiegebied in de compacte binnenstad, zoals opgenomen in Rondje Roosendaal. In het kader van een integrale gebiedsgerichte aanpak voor de straten Molenstraat-oost, Raadhuisstraat-west en Brugstraat wil de gemeente de bestemmingen 'Centrum' en 'Gemengd', die voor grote delen van de stad van toepassing zijn, gedeeltelijk verbijzonderen. In die zin dat in het kernwinkelgebied/horeca-concentratiegebied het wonen op de begane grond zo veel mogelijk wordt beperkt en in de aanloopstraten de commerciële functies en maatschappelijke voorzieningen worden beperkt. Dat betekent dat de betreffende functies nog wel mogelijk zijn maar dat voor het starten van een activiteit een omgevingsvergunning is vereist. Om de vergunning te verkrijgen moet aan de beoordelingscriteria worden voldaan die aan de vergunningplicht zijn verbonden. Op deze manier is het mogelijk meer sturing te hebben om de juiste functies op de juiste plaats te krijgen (commerciële functies zo veel mogelijk concentreren in het kernwinkelgebied en de aanloopstraten verdere ontwikkelen voor wonen). Dat draagt bij aan het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de binnenstad. Dit TAM-voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels voorziet in deze verbijzondering. Op de verbeelding zijn besluitgebieden aangewezen en in de regels is per besluitvlak bepaald aan welke functies een vergunningplicht is toegevoegd om deze te kunnen realiseren. De voorbeschermingsregels hebben uitsluitend betrekking op nieuwe situaties. Daarbij gelden de regels niet voor aan huis gebonden beroepen en ondergeschikte activiteiten.

Beoogd resultaat

Met het toevoegen van voorbeschermingsregels met een vergunningplicht voor bepaalde functies is het mogelijk om de zelfstandige commerciële functies en maatschappelijke voorzieningen verder te concentreren in het kernwinkelgebied/horeca-concentratiegebied. Op de begane grond in het kernwinkelgebied wordt wonen minder makkelijk. Deze ruimten moeten immers primair beschikbaar blijven voor de zelfstandige commerciële functies. Het wonen blijft in het kernwinkelgebied op de verdieping in principe toegestaan.

In de aanloopstraten wordt juist de mogelijkheid gestimuleerd om te wonen, in plaats van de exploitatie van zelfstandige commerciële functies en maatschappelijke voorzieningen.

Argumenten

1.1. Mogelijkheden onder de Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet maakt het mogelijk om voorbeschermingsregels te stellen in het omgevingsplan. Tot 1 januari 2026 kan dat ook met een TAM-voorbereidingsbesluit. Dit heeft dezelfde werking alleen kan nog van de oude techniek gebruik gemaakt worden, zoals dat onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gebruikelijk was. Deze voorbeschermingsregels kunnen nieuwe activiteiten (of de uitbreiding van bestaande activiteiten) beperken of verbieden totdat met een wijziging van het omgevingsplan het planologisch regiem ter plaatse is aangepast. Het beperken van nieuwe activiteiten kan door het direct verbieden van de functies en activiteiten of door het instellen van een vergunningplicht. De voorbeschermingsregels grijpen direct in op bestaande regels (omgevingsplan gemeente Roosendaal; bestemmingsplannen). In dit specifieke geval is er voor gekozen om specifieke functies en activiteiten in de binnenstad alleen mogelijk te maken met een omgevingsvergunning.

1.2. Beperken van nadeelcompensatie

Het opnemen van een verbod op commerciële activiteiten, maatschappelijke voorzieningen of woningen op de begane grond, kan leiden tot een risico op nadeelcompensatie. Immers, door het verbod wordt een bestaand planologisch recht weggenomen. Met het toevoegen van een vergunningplicht voor de betreffende activiteiten is de kans op nadeelcompensatie veel beperkter. De commerciële activiteiten, maatschappelijke voorzieningen en het wonen blijven namelijk planologisch mogelijk alleen worden er extra voorwaarden aan gesteld voordat deze kunnen plaatsvinden. Daarmee is nadeelcompensatie echter niet volledig uitgesloten maar meer beperkt. Verwezen wordt naar de kanttekeningen genoemd onder punt 1.2.

1.3. Differentiatie per locatie

Het planologisch regiem in de binnenstad is niet overal gelijk. Dat komt omdat verschillende bestemmingsplannen van kracht zijn en niet ieder bestemmingsplan precies dezelfde mogelijkheden en beperkingen bevat. Daarnaast is de gewenste beperking ook per gebied verschillend. Het vraagt om gedifferentieerde voorbeschermingsregels, die aansluiten bij de ter plaatse geldende planologische regeling en het beoogde resultaat. In het kernwinkelgebied is bijvoorbeeld alleen het wonen op de begane grond (plint) aan een vergunningplicht verbonden. In de aanloopstraten zijn in het ene geval maatschappelijk, kantoren, dienstverlening en ambachtelijke bedrijven aan een vergunning verbonden en op een andere locatie alleen detailhandel. Bij het TAM-voorbereidingsbesluit hoort een kaart waarop de verschillende besluitvlakken zijn aangegeven. Per besluitvlak zijn eigen voorbeschermingsregels opgenomen. Daarmee kan specifiek gestuurd worden op de gewenste ontwikkelingsrichting van de betreffende straten.

4.1 Tijdelijke geheimhouding van het besluit

Op grond van artikel 88, lid 3 van de Gemeentewet kan het college informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan de raad. Op grond van artikel 89, lid 4 van de Gemeentewet is de raad bevoegd de door het college opgelegde geheimhouding op te heffen.

Als het voornemen om een voorbereidingsbesluit te nemen bekend wordt voordat het besluit in werking is getreden, bestaat de mogelijkheid dat er tussentijds een aanvraag omgevingsvergunning wordt ingediend voor een ontwikkeling die niet past binnen de gemeentelijke doelstelling. Die aanvraag moet dan in behandeling worden genomen en indien deze past binnen het omgevingsplan zal de omgevingsvergunning moeten worden verleend. Dit willen we voorkomen. Bovendien kunnen personen door voorkennis over het te nemen besluit in een voordeligere of nadeligere positie komen te verkeren.

Het college heeft in haar besluit van 20 mei 2025 krachtens artikel 87 Gemeentewet geheimhouding opgelegd. In dit geval is de geheimhouding opgelegd op basis van artikel 5.1, lid 2, aanhef en onder i van de Wet open overheid: het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

De (plaatsvervangend) voorzitter van de commissie en de raad wordt voorgesteld om het, zoals bedoeld in artikel 23, lid 2 Gemeentewet, nodig te oordelen dat de deuren van de op 22 mei 2025 te houden openbare raadsvergadering, op grond van de hiervoor genoemde wettelijke grondslag en de daarbij gebruikte motivering, worden gesloten. De commissie en raad worden, zoals bedoeld in de

artikelen 27, lid 1 van het Reglement van orde voor de raadscommissie en 23, lid 3 Gemeentewet, voorgesteld om te besluiten met gesloten deuren te vergaderen. Nadat de commissie en raad daartoe hebben.

De geheimhouding houdt aan tot dat het besluit is gepubliceerd via openbare bekendmakingen.

Kanttekeningen

1.1 Voorbereidingsbescherming vervalt na 1,5 jaar

Voorbeschermingsregels hebben in principe een looptijd van 1,5 jaar. Na het verlopen van de termijn vervallen de voorbeschermingsregels en wordt de oude situatie hersteld (dus alle functies en activiteiten zijn weer mogelijk zonder omgevingsvergunning). Dit kan worden doorbroken door het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan waar deze regeling in is ondervangen binnen deze 1,5 jaar.

1.2 Risico op nadeelcompensatie

In tegenstelling tot de regels onder de Wro, bevat een voorbereidingsbesluit onder de Omgevingswet voorbeschermingsregels die direct de regels in het geldende omgevingsplan vervangen. Op basis van artikel 15.1 van de Omgevingswet is een omgevingsplan een schadegevoelig besluit voor nadeelcompensatie (voorheen planschade). Indien er echter een omgevingsvergunningsplicht is opgenomen, zoals in dit TAM-voorbereidingsbesluit, verschuift het moment waarop recht tot nadeelcompensatie ontstaat tot het moment waarop een dergelijke vergunningsaanvraag wordt geweigerd.

Het beperken van de gebruiksmogelijkheden kan mogelijk een effect hebben op de waarde van een pand. In de besluitvlakken wordt, verschillend per besluitvlak, een deel van de gebruiksmogelijkheden aan een vergunningplicht verbonden zoals detailhandel, kantoren, maatschappelijke voorziening, dienstverlening, bedrijfsactiviteiten of wonen op de begane grond. Met het verbinden van de functies aan een omgevingsvergunning wordt het gebruik niet direct verboden maar is een omgevingsvergunning vereist alvorens de activiteit kan worden gerealiseerd. Om de vergunning te verkrijgen moet aantoonbaar aan de gestelde beoordelingsregels worden voldaan. Het is met deze regeling niet vanzelfsprekend dat het betreffende gebruik ter plaatse ook gerealiseerd zal worden maar het is niet op voorhand onmogelijk. Dit is een belangrijk verschil.

Toch kan het beperken van de directe gebruiksmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld wonen op de begane grond, indirect effect hebben op de waarde. Indien er voor een pand binnen het kernwinkelgebied een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor wonen op de begane grond en deze wordt geweigerd, dan is er mogelijk sprake van een schadeveroorzakend besluit. Er kan dan een verzoek tot nadeelcompensatie worden ingediend. Nader onderzoek wijst dan uit of er daadwerkelijk sprake is van waardedaling en of en in welke mate er dan nadeelcompensatie moet plaatsvinden.

1.3 Beoordelingsregels van de vergunning nog niet toegepast

De werkwijze onder de (nieuwe) Omgevingswet is nieuw. Zo ook is het werken met een vergunningplicht en de bij een vergunning behorende toetsing in deze opzet nieuw. Er is dus ook nog geen ervaring opgedaan met de toetsbaarheid van de beoordelingsregels op bijvoorbeeld initiatieven uit het verleden in het werkingsgebied. In het verlengde hiervan bestaat de kans dat bijvoorbeeld bepaalde beoordelingsregels niet concreet genoeg zijn en daarmee ongewenste initiatieven onvoldoende gemotiveerd kunnen worden geweigerd. Dit kan er toe leiden dat de weigering van een vergunning in een bezwaar- of beroepsprocedure uiteindelijk toch niet overeen blijft. Daarnaast kunnen ook eventuele proceskosten voor rekening komen van de gemeente.

1.4 Lopende initiatieven

Bij de Omgevingskamer kunnen er onlangs positieve adviezen zijn uitgegeven die betrekking hebben op de functies die met de voorbeschermingsregels worden ingeperkt. Voor deze initiatieven, waarvoor nog geen vergunning is aangevraagd, kan de situatie ontstaan dat, anders dan initiatiefnemer is verteld, een vergunningplicht is ontstaan met de mogelijkheid dat het initiatief uiteindelijk niet vergund wordt. De beoordeling hiervan zal dan opnieuw plaatsvinden.

1.5 Geen buitenplanse afwijkingsmogelijkheden

Op grond van artikel 8.0b lid 2 onder C van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) moet een aanvraag van een omgevingsvergunning worden geweigerd indien deze in strijd is met voorbeschermingsregels. Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) kan niet worden verleend door af te wijken van het voorbereidingsbesluit. Indien er een initiatief komt dat toch wenselijk wordt geacht dat in strijd is met het voorbereidingsbesluit, kan hier geen medewerking aan worden verleend middels een BOPA en daarmee is de consequentie dat het gewenste initiatief niet kan worden vergund, zolang de voorbeschermingsregels van toepassing zijn. Het is niet mogelijk van de voorbeschermingsregels af te wijken.

Financiën

De gemeente Roosendaal is de initiatiefnemer. De kosten die samenhangen met het voorbereiden van het voorliggend besluit komen dan ook voor rekening van de gemeente Roosendaal, deze worden gedekt uit het budget voor omgevingsplannen.

Door het opnemen van voorbeschermingsregels met een vergunningplicht voor wonen, commerciële functies en maatschappelijke voorzieningen ontstaat er geen directe grondslag voor nadeelcompensatie.

Er is wel een mogelijkheid op indirecte kosten. Deze ontstaat, zoals benoemd onder kanttekening 1.2, mogelijk indien de vergunning geweigerd wordt. De hoogte van de nadeelcompensatie die het voorbereidingsbesluit kan veroorzaken kan per situatie inzichtelijk worden gemaakt bij een concreet besluit. Het risico op nadeelcompensatie is mogelijk aanwezig. Ook de kosten voor deskundig advies, die gepaard gaan met een verzoek tot nadeelcompensatie, komen ten laste van de gemeente als een dergelijke aanvraag aan de orde is.

Mogelijke proceskosten door het indienen van rechtsmiddelen tegen het verlenen of weigering van een omgevingsvergunning of tegen het besluit tot wel/niet vergoeden van nadeelcompensatie kunnen eveneens voor rekening komen van de gemeente. De rechter beslist hier in een dergelijk geval over.

Communicatie

Er is geen ontwerp van het besluit ter visie gelegd. Dat is ook niet nodig voor het vaststellen van voorbeschermingsregels. Het zou ook de functionaliteit van de voorbeschermingsregels negatief kunnen beïnvloeden.

Participatie

Niet van toepassing

Vervolg

Voorbeschermingsregels hebben een looptijd van 1,5 jaar. Om de regels ook na deze termijn van kracht te laten zijn moet het omgevingsplan worden gewijzigd. Deze planwijziging wordt voorbereid om te voorkomen dat na het verstrijken van de 1,5 jaar de 'oude situatie' weer van kracht wordt.

Bijlagen

-