

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Vorbereidingsbesluit Hembrugterrein zuidelijk deel

Gevraagd besluit

1. Te verklaren dat voor het gebied Hembrugterrein te Zaandam een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende kaart, vervat in het GMLbestand NL.IMRO.0479.VBhembrugzuid1-0001 met bijbehorende bestanden;
2. Te bepalen dat het verboden is om het gebruik van gronden en/of bouwwerken, zoals vastgelegd in bijlage A te wijzigen anders dan:
 - a. het toegelaten gebruik en de daarbij vermelde voorwaarden, opgenomen in bijlage B;
 - b. evenementen en festiviteiten die korter duren dan 3 dagen exclusief op- en afbouw als bedoeld in de Beleidsregels evenementen op het Hembrugterrein en Nadere regels incidentele festiviteiten Hembrugterrein;
 - c. activiteiten waarvoor reeds een omgevingsvergunning is verleend.
3. Te bepalen dat aan de gehanteerde begrippen de betekenis toekomt die is weergegeven in bijlage C;
4. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na bekendmaking.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

(Correctief) referendum

Dit besluit is spoedeisend referendabel (zie [referendumverordening](#)) en daarmee treedt dit besluit direct in werking. Het betekent niet dat er geen referendum over dit besluit mogelijk is. Kiesgerechtigden kunnen over dit besluit wel een referenduminiatief starten.

Kernverhaal

De gemeente wil samen met Hembrug Zaandam B.V en andere betrokken partijen van het Hembrugterrein een modern, bruisend en duurzaam werk-woongebied maken. Met het onherroepelijk worden in 2023 van het bestemmingsplan "Hembrug noordelijk deel" (zoals gewijzigd bij het Herstelbesluit Bestemmingsplan Hembrug Noordelijk deel) is hiermee een belangrijke stap gezet.

Voor het zuidelijk deel van het Hembrugterrein geldt, als gevolg van de vernietiging op 30 april 2019 van het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Hembrug e.o.', een beperkt planologische regime.

De ambitie voor het zuidelijk deel van het Hembrugterrein is echter ongewijzigd gebleven. Voor het gehele Hembrugterrein dus ook het zuidelijk deel zijn inmiddels kaders door de raad vastgesteld, zoals het Masterplan Hembrug (2021), het Mobiliteitsplan Hembrugterrein (2022) en het Beeldkwaliteitsplan (2022). De plannen die gemaakt gaan worden voor het zuidelijk deel zullen hierin moeten passen.

De start van het opstellen van een stedenbouwkundig plan voor het zuidelijk deel zal in de eerste helft van 2024 worden opgestart. Net zoals bij de planontwikkeling van het noordelijk deel zullen ondernemers en bewoners rondom het Hembrugterrein in het ontwerpproces worden betrokken. Naast de gebruikers van het Hembrugterrein en bewoners van de Hemkade en Havenstraat zullen ook de bedrijven gevestigd op de industrieterreinen Achtersluispolder, Westerspoor/Zuiderhout en Westpoort betrokken worden. Bij de planvorming zal rekening worden gehouden met de bestaande bedrijfsvoering van de aanwezige bedrijven op en rondom het plangebied. Gemeente Zaanstad, Hembrug Zaandam B.V., Havenbedrijf Amsterdam N.V. ORAM en individuele (haven)bedrijven willen hierover een convenant afsluiten. De verwachting is dat in het eerste kwartaal 2024 het convenant zal worden afgesloten.

Het doel is, om er enerzijds voor te zorgen dat er voor het zuidelijk deel van het Hembrugterrein een aantrekkelijk multifunctioneel gebied wordt gerealiseerd en waarbij

anderzijds voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de op het terrein aanwezige en omliggende bedrijven in verband met hun bedrijfsvoering.

Om te voorkomen dat het terrein minder geschikt wordt voor het verwezenlijken van de ontwikkeling van het zuidelijk deel van het Hembrugterrein in een aantrekkelijk werk- en woongebied, is er vooruitlopend op een nieuw planologisch juridische regeling voor het gebied een zekere bescherming voor het gebied nodig. Een voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat initiatieven in het zuidelijk deel die verwezenlijking van de ambitie in de weg kunnen staan, aangehouden kunnen worden totdat er een nieuwe planologische juridische regeling is vastgesteld. Anderzijds, om te voorkomen dat de ontwikkeling van het zuidelijk deel van het Hembrugterrein volledig tot stilstand komt door het voorbereidingsbesluit, is in dit besluit de mogelijkheid geboden om initiatieven betreffende niet geluidgevoelige objecten die passen binnen de ambitie en de daarbij behorende vastgestelde kaders door te laten gaan.

Het huidige Voorbereidingsbesluit voor het zuidelijk deel van het Hembrugterrein, verloopt op 04-01-2024. Met het nieuwe voorbereidingsbesluit voor het zuidelijk deel kan dezelfde juridisch planologische bescherming worden geboden als voorgaande jaren.

Aanleiding

De raad heeft op 13 oktober 2022 het bestemmingsplan Hembrugterrein Noordelijk deel vastgesteld. Voor het zuidelijk betekent dit dat er een beperkt planologische regime op hoofdlijnen geldt, welke onvoldoende mogelijkheden biedt om sturing te geven aan de ambities die worden nagestreefd voor het Hembrugterrein.

Om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het zuidelijk gebied tegen te gaan, wordt voorgesteld om opnieuw een voorbereidingsbesluit voor het zuidelijk deel te nemen. Het voorbereidingsbesluit voor het zuidelijk deel zoals dat vorig jaar is genomen, vervalt per 5 januari 2024. Met het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt een aanhoudingsplicht van kracht voor aanvragen voor omgevingsvergunningen voor bouwen van een bouwwerk, alsmede een verbod op het wijzigen van het gebruik, met als uitzondering van wat hierover is opgenomen in bijlage B.

Beoogd resultaat

Vaststelling van een voorbereidingsbesluit ex artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening

Kader

Artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening.

Argumenten en afwegingen

Door het nemen van een nieuw voorbereidingsbesluit worden ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen en ongewenst gebruik op het Hembrugterrein tegengehouden.

Aanvragen die niet passen in de ambitie kunnen door vernietiging van het bestemmingsplan in 2019 moeilijk tegengehouden worden. Ook bieden privaatrechtelijke afspraken — de verkoopcondities tussen het Rijksvastgoed bedrijf en de eigenaren van (derde)gebouwen — geen optimale grip. Dat betekent dat er over het geheel gezien onvoldoende mogelijkheden zijn om de ambitie voor het gebied op dit moment sturing te geven.

Met dit voorbereidingsbesluit is het niet toegestaan het gebruik van de gronden en/of bouwwerken op het zuidelijk deel van het Hembrugterrein, zoals vastgelegd in bijlage A, te veranderen anders dan vastgelegd in bijlage B, alsook functiewijziging op basis van een reeds verleende omgevingsvergunning te veranderen. Dit om een toename van milieubelasting te voorkomen, die ervoor zou zorgen dat het Hembrugterrein minder geschikt raakt voor het verwezenlijken van de ambitie voor een gemengd woon-werkgebied.

Als gevolg van het voorbereidingsbesluit worden vergunningaanvragen voor bouwactiviteiten door artikel 3.3, eerste lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 'automatisch' aangehouden totdat er een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding is, dan wel totdat de looptijd van 1 jaar van het voorbereidingsbesluit is verstreken.

Het gebruikswijzigingsverbod zoals opgenomen in artikel 2 van het voorbereidingsbesluit in combinatie met de aanhoudingsplicht voor bouwaanvragen op grond van artikel 3.3 Wabo

houden daardoor ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen. Het Voorbereidingsbesluit valt onder het overgangsrecht bij de invoering van de Omgevingswet. Dit betekent dat wat met dit Voorbereidingsbesluit geregeld wordt, ook onder de Omgevingswet van toepassing blijft.

Initiatieven voor nieuwe werkfuncties die passend zijn bij de ambities en de vastgestelde kaders kunnen doorgang vinden, ook met een voorbereidingsbesluit

Het gebruikswijzigingsverbod in het nu voorliggende voorbereidingsbesluit heeft geen betrekking op gebruiksfuncties die de toekomstige menging van wonen niet in de weg staan, zodat deze gebruiksfuncties zonder vergunning voor het wijzigen van het gebruik kunnen worden gerealiseerd. De voorwaarden zijn in bijlage B opgenomen en hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- a. het voorzien in voldoende parkeervoorzieningen;
- b. waarborg van belangen van bestaande bedrijven en woningen;
- c. geluidemissie;
- d. geuremissie;
- e. stikstofdepositie tijdens zowel de uitvoering als het gebruik;
- f. ligging buiten de risicocontour langs het Noordzeekanaal;
- g. een maximum vestigingsgrootte voor specifieke functies.

Het voorbereidingsbesluit biedt dus ruimte aan gewenste gebruikswijzigingen naar bepaalde soorten werkfuncties, om de bestaande gebouwen te 'activeren'. Dit volgt uit beslispunt 2. Beslispunt 2 waarborgt tevens dat het nieuwe voorbereidingsbesluit de werking van reeds verleende, maar nog niet uitgevoerde omgevingsvergunningen niet frustreert. Dat zou de rechtszekerheid van vergunninghouders aantasten.

Daarnaast zijn (net als voorheen) evenementen uitgezonderd van het verbod omdat deze, mede vanwege het zeer tijdelijke karakter, de gronden niet minder geschikt maken voor de beoogde gebiedsontwikkeling.

Initiatieven voor bouwactiviteiten die passend zijn bij de ambities en binnen dit voorbereidingsbesluit kunnen doorgang vinden,

In artikel 3.3, derde lid van de Wabo is geregeld dat gedurende de looptijd van het voorbereidingsbesluit een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met het geldende bestemmingsplan én in overeenstemming is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. Op deze wijze maakt de wet mogelijk om aan eventuele gewenste bouwontwikkelingen medewerking te verlenen. Deze mogelijkheid volgt niet uit één van de beslispunten die nu voorliggen, maar zijn het rechtstreekse gevolg van de wettelijke bepalingen.

Wat wordt verstaan onder het 'in voorbereiding zijnde bestemmingsplan' is niet bij wet geregeld noch in jurisprudentie bepaald. Dit valt binnen de beoordelingsvrijheid van het bevoegd gezag. Met een bestemmingsplan in voorbereiding wordt bedoeld op minimaal een uitgewerkt stedenbouwkundig plan met een functioneel en ruimtelijk kader en met alle uitgevoerde (milieu)onderzoeken, dat als basis dient voor een conceptontwerpbestemmingsplan.

Verbouwingen met geringe planologische impact

Zoals in het vorige voorbereidingsbesluit ook was opgenomen worden gevelwijzigingen, inpandige verbouwingen en uitbreidingen van bestaande gebouwen onder voorwaarden geacht in overeenstemming te zijn met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan. Dat principe wordt ook in dit voorbereidingsbesluit gehanteerd en heeft inmiddels al tot verleende vergunningen geleid of tot aanvragen die op basis van dit principe verleend zouden kunnen worden. De wettelijke aanhoudingsplicht voor het bouwen van deze bouwwerken kan op grond van artikel 3.3 derde lid Wabo voor die ontwikkelingen worden doorbroken wanneer deze voldoen aan het Beeldkwaliteitsplan Hembrug en door de Adviescommissie Welstand en Monumenten een positief welstandsadvies is afgegeven. Voor wat betreft het gebruik vallen deze bouwwerken onder de bepalingen genoemd in beslispunt 2 a of c. Het voorbereidingsbesluit maakt deze ontwikkelingen daarmee mogelijk.

Werkingsduur voorbereidingsbesluit onder Omgevingswet

Het is van belang dat binnen 1,5 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet het omgevingsplan wordt gewijzigd met de nieuwe regels. Hiermee wordt voorkomen dat het voorbereidingsbesluit vervalt en mogelijke aanvragen voor een omgevingsvergunning voor datacenters verleend moeten worden. Onder de Omgevingswet is het namelijk niet mogelijk om nog een voorbereidingsbesluit te nemen met hetzelfde doel.

Draagvlak

Ondernemers in het gebied kijken wisselend tegen een voorbereidingsbesluit aan.

De wijze waarop dit voorbereidingsbesluit is vormgegeven — een ruim verbod, maar met specifieke gebruiksmogelijkheden (lees: duurzaam investeren/aanpassen/in gebruik nemen van bestaande gebouwen, dat voldoet aan de voorwaarden van dit voorbereidingsbesluit) die het zuidelijk deel van het Hembrugterrein niet op slot zetten — doet recht aan het draagvlak. Het voorziet in sturing op maat: het voorkomt ontwikkelingen die afbreuk doen aan de geschiktheid van het gebied als toekomstig gemengd woon- en werkgebied (waaronder ontwikkelingen die afbreuk doen aan de huidige bedrijfsuitoefening van bestaande ondernemingen op het terrein), maar maakt ontwikkelingen die passen binnen de ambitie voor de gebiedsontwikkeling mogelijk.

Aansluiting externe ontwikkelingen

De ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt met het bestemmingsplan Hembrugterrein Noordelijk deel.

Financiële consequenties

Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft geen financiële consequenties.

Juridische consequenties

Met dit voorbereidingsbesluit wordt een verbod tot wijziging van het bestaande gebruik zoals genoemd in bijlage A in werking gesteld voor het plangebied, anders dan van zulk bestaand gebruik naar gebruiksvormen als bedoeld onder de beslispunten 2a, b en c.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit leidt tevens tot een aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 3.3 Wabo: besluiten over ingediende aanvragen voor een omgevingsvergunning (voor bouwen) die planologisch passend zijn, worden aangehouden, zolang deze niet passend zijn in een in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit leidt tot een verbod tot wijziging van bestaand gebruik naar andere gebruiksvormen dan welke zijn genoemd in bijlage B;

Het voorbereidingsbesluit treedt in werking op de dag na bekendmaking.

De voorbereidingsbescherming (het tegen kunnen houden van ongewenste ontwikkelingen en ongewenst gebruik) van het voorbereidingsbesluit vervalt indien niet binnen 1 jaar na inwerkingtreding daarvan een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd of het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld.

Met de invoering van de Wro is het voorbereidingsbesluit op de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht geplaatst. Hierdoor is er geen bezwaar en beroep tegen mogelijk.

Het Voorbereidingsbesluit valt onder het overgangsrecht bij de invoering van de Omgevingswet. Dit betekent dat wat met dit Voorbereidingsbesluit geregeld wordt, ook onder de Omgevingswet van toepassing blijft. De werkingsduur van een voorbereidingsbesluit wordt onder de Omgevingswet 1,5 jaar in plaats van 1 jaar onder de huidige wetgeving. Onder een nieuw bestemmingsplan moet in dit verband dan een wijziging van het omgevingsplan worden verstaan.

Communicatie/vervolgtraject

- Indien en nadat de raad het voorbereidingsbesluit heeft genomen geschiedt de bekendmaking door terinzagelegging daarvan en door kennisgeving van de zakelijke inhoud in het Zaans Stadsblad.
- Van het besluit wordt ook mededeling gedaan in het Gemeentebled en langs elektronische weg via de gemeentelijke website www.zaanstad.nl.
- Daarnaast wordt het voorbereidingsbesluit elektronisch beschikbaar gesteld op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl.
- Het besluit treedt in werking op de dag na bekendmaking.
- Bewoners, ondernemers en gebruikers op het Hembrugterrein, en bewoners in het aansluitende gebied Havenstraat Hemkade (direct grenzend aan het zuidelijk deel van het Hembrugterrein), worden per brief geïnformeerd over het voorgenomen besluit.

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

Besluit:

1. Te verklaren dat voor het gebied Hembrugterrein te Zaandam een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende kaart, vervat in het GMLbestand NL.IMRO.0479.VBhembrugzuid1-0001 met bijbehorende bestanden;
2. Te bepalen dat het verboden is om het gebruik van gronden en/of bouwwerken, zoals vastgelegd in bijlage A te wijzigen anders dan:
 - a. het toegelaten gebruik en de daarbij vermelde voorwaarden, opgenomen in bijlage B;
 - b. evenementen en festiviteiten die korter duren dan 3 dagen exclusief op- en afbouw als bedoeld in de Beleidsregels evenementen op het Hembrugterrein en Nadere regels incidentele festiviteiten Hembrugterrein;
 - c. activiteiten waarvoor reeds een omgevingsvergunning is verleend.
3. Te bepalen dat aan de gehanteerde begrippen de betekenis toekomt die is weergegeven in bijlage C;
4. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na bekendmaking.

In de vergadering van-.....- 2023

De griffier,

De voorzitter,