

Aanleiding en doel

Op 14 januari 2025 hebben wij het ontwerp van Omgevingsplanwijziging 2 gemeente Groningen (hierna Omgevingsplanwijziging 2 of de omgevingsplanwijziging) vastgesteld en besloten om het voor eenieder zes weken ter inzage te leggen (E-suite 304105-2024). Wij hebben u daarover geïnformeerd bij brief van 15 januari.

De omgevingsplanwijziging bevat de verwerking van vijf voorbereidingsbesluiten die dateren van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze voorbereidingsbesluiten zijn genomen om ongewenste activiteiten te voorkomen die waren toegestaan in de bestemmingsplannen, die nu van rechtswege onderdeel zijn van het omgevingsplan.

De vijf voorbereidingsbesluiten zijn:

1. [Functieaanduiding horeca Oude Roodehaan](#)
2. [Schuitendiep 1013-1017](#)
3. [Hoogkerk Oost](#)
4. [Jachtlaan 2 Haren 2023](#)
5. [Regulering supermarkten binnenstad 2023](#)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 zijn deze voorbereidingsbesluiten via het overgangsrecht voorbereidingsbesluiten geworden in de zin van de Omgevingswet. Daarbij is ook hun werkingsduur verlengd tot 1 juli 2025¹. Dit betekent dat de voorbereidingsbesluiten vervallen per 1 juli 2025, en daarmee ook hun beschermende werking tegen ongewenste activiteiten.

De planning was om het ontwerp rond begin februari te publiceren op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Na de publicatie van het ontwerp op het DSO begint namelijk de zienswijzeperiode. Na de verwerking van de zienswijzen en andere wijzigingen zou uw raad de omgevingsplanwijziging op 4 juni 2025 hebben kunnen vaststellen.

De ambtelijke organisatie loopt tegen technische problemen aan bij het publiceren van het ontwerp van Omgevingsplanwijziging 2. Daardoor is het ontwerp pas zo laat gepubliceerd dat de zienswijzeperiode nog loopt op de datum dat het raadsbesluit al genomen zou moeten worden, op 4 juni 2025. Hierdoor is het niet meer haalbaar het besluit voor 1 juli 2025 bekend te maken.

Er is dan vanaf 1 juli 2025 geen belemmering meer voor de ongewenste activiteiten. De voorbereidingsbesluiten zijn dan vervallen, terwijl het omgevingsplan nog niet is aangepast. Om te voorkomen dat de ongewenste ontwikkelingen vanaf 1 juli 2025 toch weer mogelijk zijn, is het verstandig om voor deze onderwerpen een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. Dit voorbereidingsbesluit voegt tijdelijke voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan, waarmee de ongewenste ontwikkelingen worden verboden. Als er geen nieuw voorbereidingsbesluit wordt genomen, zijn de ongewenste activiteiten vanaf 1 juli 2025 weer mogelijk. De ongewenste ontwikkelingen zijn namelijk toegestaan op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan namelijk toegestaan (voormalige bestemmingsplannen).

Wanneer in een voorbereidingsbesluit met voorbeschermingsregels bepaalde activiteiten zijn verboden en iemand wil de ongewenste activiteiten toch verrichten, dan kan diegene een 'omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (bopa) aanvragen. Het college moet die dan weigeren vanwege het genomen voorbereidingsbesluit². Met het nieuwe voorbereidingsbesluit wordt dus voorkomen dat de ongewenste ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden.

Dit voorbereidingsbesluit bevat dezelfde regels die straks deel uitmaken van Omgevingsplanwijziging 2. Dit voorbereidingsbesluit bevat dus tijdelijke maatregelen waarmee ongewenste activiteiten worden voorkomen die in strijd zijn met nieuwe regels die in voorbereiding zijn.

De activiteiten die door de voorbeschermingsregels niet meer mogelijk zijn, bestaan uit:

1. het oprichten van zelfstandige horeca, zoals een fastfoodbedrijf aan de Kieler Bocht;
2. het innemen van een ligplaats door een nieuw schip en het uitvoeren van horeca aan Schuitendiep 1013, 1015 en 1017 in Groningen;

¹ Artikel 4.14 lid 4 Omgevingswet.

² Artikel 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving.

3. het oprichten van bedrijven die vallen onder categorieën 3.2 tot en met 5 van de Lijst van Bedrijfstypen behorende bij het bestemmingsplannen Hoogkerk-Gravenburg op het perceel van voormalig strokartonfabriek Solidus;
4. het oprichten van een 'nieuwe' supermarkt en het vergroten van de 'bestaande' supermarkt (de Aldi) aan Jachtlaan 2 in Haren;
5. het oprichten van een 'nieuwe' supermarkt en het vergroten van de 'bestaande' supermarkten naar meer dan 500 m² bruto vloeroppervlak of 400 m² winkelvloeroppervlak binnen de Diepenring van de stad Groningen.

Kader

Omgevingswet
Invoeringswet Omgevingswet

Argumenten en afwegingen

Wij stellen u voor het digitale besluit "Vaststelling voorbereidingsbesluit 1 - omgevingsplan gemeente Groningen" vast te stellen. Besluiten over omgevingswetdocumenten moeten worden bekendgemaakt in een vast digitaal format ('STOP-TPOD'), zodat zij geautomatiseerd kunnen worden verwerkt door het Gemeenteblad en het DSO. Het digitale besluit is daarmee wettelijk bindend. De vereisten aan het digitale besluit zijn anders dan het afgesproken format voor besluiten in het gemeentelijke besluitvormingssysteem. Om te voorkomen dat er twee verschillende versies van hetzelfde besluit in omloop komen, verwijzen wij in het besluit in het gemeentelijke systeem naar het digitale besluit en verzoeken u dat vast te stellen.

Het digitale besluit bestaat uit twee delen: een regeling en een vaststellingsbesluit. In de regeling staan de regels zoals die zichtbaar zullen worden op Overheid.nl en op het DSO (onderdeel Regels op de Kaart). Met het besluit wordt de regeling vastgesteld. In de toekomst kunnen wij u met een viewer inzicht geven in de vast te stellen digitale stukken, maar op dit moment kan dat nog niet. Daarom proberen wij u op andere wijze inzicht te geven.

Bij het raadsbesluit in het bestuurlijk besluitvormingssysteem treft u daarom aan:

1. een PDF met de tekst van het te nemen digitale besluit;
2. een PDF met de regeling die met het besluit wordt vastgesteld;
3. een PDF met bij de regeling horende werkingsgebieden.

Werken met PDF's is in dit geval mogelijk omdat de regeling beperkt van omvang is en het aantal werkingsgebieden gering.

Bij het digitale besluit zit een Toelichting, waarin het college het voorstel aan de raad toelicht, vergelijkbaar met het raadsvoorstel zoals we dat in Groningen kennen. In die Toelichting hebben wij zo goed mogelijk de structuur gevolgd van het Groninger format voor het raadsvoorstel. Vervolgens hebben we de tekst van het raadsvoorstel in het bestuurlijk besluitvormingssysteem één op één overgenomen uit die Toelichting.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Een voorbereidingsbesluit is doorgaans een plotselinge, tijdelijke maatregel om een situatie ad hoc te bevroren. Daarbij is er geen plaats voor participatie en inspraak vooraf. Participatie en inspraak vinden normaal gesproken later plaats, over de definitief vast te stellen regels in een omgevingsplanwijziging. In dit geval zijn met het ontwerp van Omgevingsplanwijziging 2 de definitieve regels al bekend gemaakt en is de zienswijzenprocedure nog gaande.

Tegen het voorbereidingsbesluit kan volgens artikel 8:5 lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen beroep worden ingesteld. Het voorbereidingsbesluit staat op de negatieve lijst van de Awb.

Financiële consequenties

De voorbeschermingsregels worden na bekendmaking per direct onderdeel van het omgevingsplan en bieden daarmee ook een grondslag voor een eventueel verzoek om nadeelcompensatie³. Onder de Omgevingswet is het (met succes) kunnen claimen van directe schade (nadeelcompensatie) naar voren gehaald ten opzichte van de situatie vóór de Omgevingswet. Een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een activiteit die met het voorbereidingsbesluit niet

³ Artikel 15.1 lid 1 sub d Omgevingswet

meer is toegestaan, wordt niet zoals voorheen aangehouden, maar moet meteen worden geweigerd⁴. De weigering kan leiden tot nadeelcompensatie.

We hebben echter geen reden om te verwachten dat na het vaststellen van het voorbereidingsbesluit omgevingsvergunningen worden aangevraagd voor een activiteit die volgens een voorbeschermingsregel verboden is. Maar we kunnen dat ook niet uitsluiten. Naar ons oordeel valt het risico op het moeten vergoeden van nadeelcompensatie echter ruimschoots weg tegen het risico van het niet nemen van dit voorbereidingsbesluit.

Overige consequenties

Dit voorbereidingsbesluit heeft geen effect op reeds verleende omgevingsvergunningen.

Vervolg

Het voorbereidingsbesluit gaat gelden direct na de bekendmaking in het Gemeenteblad. De voorbescherming is dan gestart. Er is geen beroep of voorlopige voorziening mogelijk.

De regels die de 'ongewenste' activiteiten definitief verbieden, zijn onderdeel van het wijzigingsbesluit Omgevingsplanwijziging 2. Vanwege de moeizame bekendmaking is het definitieve moment voor de vaststelling daarvan nog onzeker. In de weken na de vaststelling wordt het wijzigingsbesluit bekendgemaakt. Vier weken later treedt het in werking. Op dat moment vervallen de voorbeschermingsregels automatisch⁵. De definitieve regels hebben de bescherming dan overgenomen. De voorbeschermingsregels zijn dan mogelijk nog een korte periode zichtbaar in het DSO, totdat de gemeente de mutatie succesvol heeft kunnen doorvoeren.

Lange Termijn Agenda

Voor uw vergadering van 4 juni 2025 stond de vaststelling van Omgevingsplanwijziging 2 gepland. Die schuift nu door, hopelijk naar uw vergadering van 2 juli 2025, maar mogelijk later, afhankelijk van de bekendmaking van het ontwerp van Omgevingsplanwijziging 2. Op de agenda voor 4 juni 2025 staat daarvoor in de plaats nu dit voorbereidingsbesluit.

⁴ Artikel 8.0b. lid 2 sub b Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁵ Artikel 4.14 lid 4 Omgevingswet.