

TAM-voorbereidingsbesluit voorbeschermingsregels bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij'

Bekendmaking voorbereidingsbesluit

Burgemeester en wethouders maken bekend dat de gemeenteraad op 17 oktober 2024 heeft besloten:

1. op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet een voorbereidingsbesluit te nemen voor de gronden die zijn aangegeven op de verbeelding met identificatienaam NL.IMRO.0534.TAMvbBuitengebied-VA02;
2. te bepalen dat het verboden is omgevingsplanactiviteiten te verrichten die niet in overeenstemming zijn met de voorbeschermingsregels uit het voorbereidingsbesluit;
3. te bepalen dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen bij omgevingsvergunning kan afwijken van het genoemde verbod, mits voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden in de voorbeschermingsregels;
4. te bepalen dat dit besluit in werking treedt op de dag nadat het raadsbesluit is genomen.

Artikel 1.1 Voorrangsbepaling

In aanvulling op de regels van het omgevingsplan van de gemeente Hillegom gelden de navolgende voorbeschermingsregels. Voor zover het omgevingsplan activiteiten mogelijk maakt die niet in overeenstemming zijn met deze voorbeschermingsregels, zijn deze activiteiten door de werking van de voorbeschermingsregels niet toegestaan. Deze voorbeschermingsregels gaan in zoverre dus voor de regels van het omgevingsplan.

Artikel 1.2 - Toepassingsbereik

De regels in dit voorbereidingsbesluit zijn van toepassing voor het besluitgebied als vastgelegd in het gml-bestand NL.IMRO.0534.TAMvBBuitengebied-VA01, zoals vastgelegd op <https://www.ruimtelijkeplannen.nl> en dat tevens raadpleegbaar is via <https://omgevingswet.overheid.nl/regels-op-de-kaart/>.

Artikel 1.3 Begrippen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- Aandachtsgroepen: aandachtsgroepen, zoals genoemd in het landelijk volkshuisvestingsprogramma 'een thuis voor iedereen';
- Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij: het bestemmingsplan met identificatienummer NL.IMRO.0534.opbuitengebiedzand-VA01, vastgesteld op 15 juli 2021.
- Crisis- en herstelwet bestemmingsplan aanvullende bouw- en gebruiksregels Hillegom: het bestemmingsplan met identificatienummer NL.IMRO.0534.Chwplankruimel-VA01, vastgesteld op 30 mei 2024.
- Zandlaan 38-44 Hillegom: het bestemmingsplan met identificatienummer NL.IMRO.0534.OPZandlaan38tm44-VA01, vastgesteld op 21 maart 2023.
- Noorder Leidsevaart 26, Hillegom: het bestemmingsplan met identificatienummer NL.IMRO.0534.BPNrdrLeidsevert26-VA01, vastgesteld op 30 mei 2024.
- Omgevingsplan De Witte Tulp: het bestemmingsplan met identificatienummer NL.IMRO.0534.opdewittetulp-va01, vastgesteld op 26 april 2023.

Artikel 2.1 Aanwijzing vergunningplichtige activiteiten

Het is verboden zonder omgevingsvergunning:

- a. het bestaande legale gebruik van de onder artikel 1.2 aangewezen gronden en bouwwerken te wijzigen ten behoeve van een andere activiteit;
- b. het in het eerste lid genoemde gebruik uit te breiden;
- c. een omgevingsplanactiviteit bouwwerken uit te voeren.

Artikel 2.2 Uitzondering op verbodsbepaling

Het in artikel 2.1 opgenomen verbod geldt niet voor:

- a. gebruiksactiviteiten die het onderhoud en het beheer van het gebied betreffen;
- b. bouw- en gebruiksactiviteiten zoals toegestaan in voorafgaand aan het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij' geldende ruimtelijke plannen;
- c. ter plaatse van de functie 'Duurzame bloementuin': gebruiksactiviteiten die voldoen aan de algemene regels functie Duurzame bloementuin, bedoeld in artikel 3.2 van het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij';
- d. ter plaatse van de functie 'Hollandse weides': gebruiksactiviteiten die voldoen aan de algemene regels van de functie Hollandse weides, bedoeld in artikel 3.8 van het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij';
- e. ter plaatse van de functie 'Levendige linten': gebruiksactiviteiten die voldoen aan de algemene regels van de functie levendige linten, bedoeld in artikel 3.11 van het bestemmingsplan

‘Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij’;

f. gebruiksactiviteiten als genoemd in artikel 5.1 van het bestemmingsplan ‘Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij’;

g. gebruiksactiviteiten aangaande het organiseren van evenementen als bedoeld in artikel 2.23 van het bestemmingsplan ‘Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij’;

h. bouw- en gebruiksactiviteiten zoals toegestaan **onder de voorwaarden waaronder zij zijn toegestaan** in de bestemmingsplannen:

1. Crisis- en herstelwet bestemmingsplan aanvullende bouw- en gebruiksregels Hillegom.
2. Zandlaan 38-44 Hillegom.
3. Noorder Leidsevaart 26, Hillegom.
4. Omgevingsplan De Witte Tulp.

Artikel 2.3 Beoordelingsregels vergunningverlening

Burgemeester en wethouders kunnen de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 verlenen, als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

a. de voorgenomen activiteit is niet strijdig met een in voorbereiding zijnde wijziging van het omgevingsplan Hillegom voor het werkingsgebied van dit voorbereidingsbesluit, zoals dat voor consultatie ter inzage is gelegd;

b. ter plaatse van de functie ‘Heerlijke woonplaats’: gebruiksactiviteiten als bedoeld in artikel 3.5 van het bestemmingsplan ‘Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij’, wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. de activiteit draagt in voldoende mate bij aan de doelstellingen zoals opgenomen in artikel 3.4 van het bestemmingsplan ‘Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij’;
2. er is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
3. er wordt voldaan aan instructieregels van Rijk en provincie Zuid-Holland.

c. de omgevingsvergunning wordt verleend voor gevallen waarin naar het oordeel van het college sprake is van een activiteit met maatschappelijk belang **of een dringend particulier of bedrijfsbelang en daarnaast wordt voldaan** aan de volgende voorwaarden:

1. er is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
2. er wordt voldaan aan instructieregels van Rijk en provincie Zuid-Holland.

Artikel 2.4 Maatschappelijk belang

Er is in ieder geval sprake van een maatschappelijk belang in de volgende gevallen:

a. huisvesting van Aandachtsgroepen;

b. het realiseren van huisvesting om te kunnen voldoen aan afspraken die zijn neergelegd in de Regionale Woonagenda;

c. gebruiksactiviteiten aangaande het organiseren van evenementen, anders dan bepaald in artikel 2.2, onder g van deze voorbeschermingsregels.

Artikel 2.4a Dringend particulier of bedrijfsbelang

Er is in ieder geval sprake van een dringend particulier of bedrijfsbelang in de volgende gevallen:

a. uitbreiding van agrarische bedrijfsbebouwing indien dit noodzakelijk en doelmatig is voor de bedrijfsvoering;

b. functiewijziging van bedrijfsbebouwing indien deze bebouwing niet meer rendabel kan worden gebruikt binnen de huidige functie;

c. het verwijderen van bedrijfsbebouwing om bollengrond te realiseren;

d. het realiseren of uitbreiden van een woning;

e. het realiseren van tijdelijke mantelzorgwoningen of tijdelijke woningen met een vergelijkbare functie;

f. het realiseren van bouwwerken, geen gebouw zijnde.

Inwerkingtreding en vervallen

De wijziging van het voorbereidingsbesluit treedt in werking met ingang van 26 september 2025.

De voorbereidingsregels in het omgevingsplan vervallen na een jaar en zes maanden, of, als binnen die termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarvan de regels, bedoeld in artikel 4.14 eerste lid Omgevingswet, deel uitmaken is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop dat besluit in werking treedt of is vernietigd.

Geen bezwaar of beroep

Tegen een voorbereidingsbesluit staat geen bezwaar of beroep open.

Toelichting bij wijzigingsbesluit van 25 september 2025

Een voorbereidingsbesluit is een tijdelijk juridisch instrument dat wordt gebruikt om gebieden te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen en bouwactiviteiten terwijl een omgevingsplan wordt gewijzigd of opgesteld. Het biedt een maatregel om ruimtegebruik en ontwikkelingen te beperken in afwachting van een definitief omgevingsplan.

Het voorbereidingsbesluit bevat een combinatie van beperkingen, regels en voorwaarden voor het verlenen van omgevingsvergunningen en biedt daarmee een tijdelijke bescherming totdat een definitieve juridische regeling is vastgesteld via de aanpassing van het omgevingsplan. Om ontwikkelingen mogelijk te blijven maken is in het voorbereidingsbesluit geregeld dat initiatieven met een maatschappelijk belang onder voorwaarden vergunbaar zijn.

Nu een aantal maanden ervaring is opgedaan met het op 17 oktober 2024 vastgestelde voorbereidingsbesluit is gebleken dat er niet altijd voldoende ruimte is om wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Er is niet altijd sprake van een 'maatschappelijk belang', maar bijvoorbeeld wel van een 'dringend particulier of bedrijfsbelang'. Dit willen we oplossen door het voorbereidingsbesluit te verruimen met de mogelijkheid vergunning te verlenen vanwege een dringend particulier of bedrijfsbelang. Dit betekent dat het eerdere voorbereidingsbesluit blijft gelden, maar wordt verruimd.

Daarnaast is in artikel 2.2, onder h een verduidelijking opgenomen. De in artikel 2.1 opgenomen verbodsbepaling geldt niet voor activiteiten die zijn toegelaten op grond van een aantal met naam genoemde bestemmingsplannen. In bepaalde gevallen stellen deze oude bestemmingsplannen voorwaarden, zoals het verkrijgen van een vergunning. Het voorbereidingsbesluit houdt deze voorwaarden in stand.

Toelichting

De gemeente Hillegom werkt aan een omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. Voor de gronden waarop het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij' van toepassing is bestaat aanleiding om een voorbereidingsbesluit te nemen. Zo wordt voorkomen dat er in het gebied ontwikkelingen plaatsvinden die niet passen binnen het in voorbereiding zijnde omgevingsplan.

Aanleiding voor het voorbereidingsbesluit

Met het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en Zanderij' liep de raad van Hillegom vooruit op de Omgevingswet. Het plan vond zijn grondslag in de omgevingsvisie Hillegom 2030 "Heerlijk Hillegom, duurzame (proef)tuin van Holland". Deze visie is voor een aantal gebieden uitgewerkt in de vorm van een bestemmingsplan voor het Buitengebied en De Zanderij. Per gebied zijn functies en doelstellingen benoemd. De centrale vraag bij het beoordelen van een initiatief is steeds of een ontwikkeling bijdraagt aan het realiseren van de doelen uit de omgevingsvisie. Met deze systematiek werd vooruitgelopen op het werken met open normen onder de Omgevingswet.

Na vaststelling van het bestemmingsplan deed de Raad van State een richtinggevende uitspraak over het werken met open normen in bestemmingsplannen, de zogenaamde Belvédère-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2021:2388). Uit deze uitspraak volgt dat de rechtszekerheid eisen stelt aan het werken met open normen. Burgers en bedrijven moeten weten waar zij aan toe zijn. Dit betekent dat open normen voldoende concreet moeten zijn. Bijvoorbeeld op het gebied van volumes, maatvoering, situering in het landschap etc. Dat kan eventueel door deze normen in te vullen met beleidsregels. Hillegom heeft er niet voor gekozen om deze beleidsregels op te stellen. Een voorbereidingsbesluit is nodig omdat de normen in het onderliggende plan zodanig rechtsonzeker zijn dat deze onvoldoende duidelijkheid geven aan de burger. Deze normen geven verder onvoldoende mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Doel van het voorbereidingsbesluit

Met dit besluit worden drie doelen gediend, namelijk:

- het zoveel mogelijk door laten gaan van ontwikkelingen die wél wenselijk zijn;
- het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen die niet passen in het omgevingsplan dat wordt voorbereid en in het verlengde daarvan de omgevingsvisie;
- ruimte houden om vergunning te kunnen verlenen voor ontwikkelingen waarmee een maatschappelijk belang is gediend.

Het bestemmingsplan 'Buitengebied en Zanderij' biedt de mogelijkheid om tot 1 november 2024 gebruik te maken van de oude bouw- en gebruiksmogelijkheden. Deze mogelijkheid wordt verlengd voor de periode waarin dit voorbereidingsbesluit geldt, namelijk maximaal 1,5 jaar. Daarnaast regelt dit voorbereidingsbesluit dat ongewenste ontwikkelingen die niet passen in het toekomstige omgevingsplan, worden beperkt. Nieuwe ontwikkelingen kunnen worden vergund wanneer zij passen in het in voorbereiding zijnde omgevingsplan. Ontwikkelingen met een maatschappelijk belang kunnen ook worden vergund als zij niet passen in het in voorbereiding zijnde omgevingsplan. Hiervoor kan een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) worden verleend. Volgens de Omgevingswet moet dan worden aangetoond dat sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' en moet worden voldaan aan de instructieregels van Rijk en provincie. Het belang van deze ontwikkelingen is namelijk zo groot dat het onwenselijk wordt gevonden als deze projecten vertraging op zouden lopen vanwege dit voorbereidingsbesluit.

Toelichting per artikel

Artikel 1.1 Voorrangsbepaling

Alle ruimtelijke plannen in de gemeente Hillegom vormen samen het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Dit voorbereidingsbesluit wordt toegevoegd aan dit tijdelijke deel en heeft voorrang op de andere ruimtelijke plannen, voor zover gelegen binnen het gebied zoals aangegeven op de verbeelding. Bij onderlinge strijdigheid tussen het voorbereidingsbesluit en één of meer ruimtelijke plannen gaat het voorbereidingsbesluit dus voor.

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

Dit besluit geldt alleen voor het gebied dat op de verbeelding is aangegeven. Dit is het gebied waarvoor het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij' geldt.

Artikel 1.3 Begrippen

Begrippen zijn in het artikel zelf toegelicht.

Artikel 2.1 Aanwijzing vergunningplichtige activiteiten

In dit artikel worden activiteiten aangewezen die alleen mogen worden uitgevoerd als daarvoor een vergunning is verleend door het college van burgemeester en wethouders. In bepaalde gevallen geldt op grond van artikel 2.2 van dit besluit een uitzondering op dit uitgangspunt. De volgende activiteiten zijn aangewezen:

a. het wijzigen van het bestaande legale gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van een andere activiteit;

Onder bestaand legaal gebruik wordt het gebruik verstaan dat plaatsvindt op het moment dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt. Dit gebruik moet expliciet zijn toegestaan op basis van een ruimtelijk plan en/ of vergunning. Zo mag bijvoorbeeld het gebruik van gronden of bouwwerken die bedrijfsmatig worden gebruikt alleen worden gewijzigd in het gebruik als woning, wanneer de initiatiefnemer daarvoor een vergunning heeft van het college.

b. het in het eerste lid genoemde gebruik uit te breiden;

Het onder a genoemde bestaande legale gebruik mag niet worden uitgebreid. Bijvoorbeeld door de gronden of bouwwerken intensiever te gaan gebruiken. Dit intensievere gebruik kan zowel zien op een uitbreiding van volumes als op een uitbreiding van het aantal dagen waarop het legale gebruik plaatsvindt.

c. een omgevingsplanactiviteit bouwwerken uit te voeren

Met de omgevingsplanactiviteit bouwwerken wordt de toetsing aan de ruimtelijke regels uit het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan bedoeld. Dit moet worden onderscheiden van die technische eisen die worden gesteld aan de bouwactiviteit in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De aanwijzing dat een omgevingsplanactiviteit bouwwerken alleen met vergunning van het college mag worden uitgevoerd betekent dat er – met uitzondering van het bepaalde in artikel 2.29 en 2.30 Besluit bouwwerken leefomgeving – geen omgevingsplanactiviteit bouwwerken vergunningvrij gerealiseerd mogen worden.

Artikel 2.2 Uitzondering op verbodsbepaling

In dit artikel worden uitzonderingen gemaakt op het uitgangspunt dat alleen met vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken gerealiseerd mogen worden en het gebruik gewijzigd mag worden.

De onder a tot en met g genoemde situaties komen rechtstreeks uit het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied Zanderij'. Omdat deze voldoende concreet omschreven zijn en doorgaans weinig impact op de fysieke leefomgeving zullen hebben is het wenselijk om deze activiteiten toe te blijven staan, zonder dat daarvoor een vergunning nodig is. Onder h worden activiteiten genoemd die zijn toegestaan op basis van een viertal concrete plannen. Vanwege de mate van concreetheid van deze voorschriften worden deze activiteiten als gewenst beoordeeld en bovendien niet strijdig met het in voorbereiding zijnde omgevingsplan Hillegom. **In bepaalde gevallen stellen deze oude bestemmingsplannen voorwaarden, zoals het verkrijgen van een vergunning. Het voorbereidingsbesluit houdt deze voorwaarden in stand.**

Artikel 2.3 Beoordelingsregels vergunningverlening

Het college van burgemeester en wethouders heeft de bevoegdheid ('kunnen') en dus niet de verplichting om vergunning te verlenen voor de in artikel 2.1 aangewezen activiteiten als sprake is van één van de volgende in artikel 2.3 genoemde situaties.

a de ontwikkeling is niet strijdig met een in voorbereiding zijnde wijziging van het omgevingsplan

Een voorbereidingsbesluit wordt genomen om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen de doelen van het nieuwe omgevingsplan doorkruisen. Wanneer in de periode waarin dit voorbereidingsbesluit geldt een vergunning wordt aangevraagd voor een activiteit die past in het in voorbereiding zijde omgevingsplan is er geen reden om de vergunning te weigeren. Zo'n activiteit wordt immers ook geacht te voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en instructieregels van anders overheden.

b Heerlijke woonplaats

In artikel 3.5 van het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Buitengebied en de Zanderij' wordt de gebruiksactiviteit 'wonen' toegestaan. De voorwaarde is dat dit in voldoende mate bijdraagt aan de doelstellingen zoals opgenomen in artikel 3.4. van dat bestemmingsplan. Deze open norm is door het ontbreken van beleidsregels te rechtsonzeker en voldoet daarmee niet aan de Belvédère-uitspraak van de Raad van State. Om die reden is in dit voorbereidingsbesluit bepaald dat vergunningverlening voor de gebruiksactiviteit 'wonen' mogelijk is als sprake is van ETFAL en wordt voldaan aan instructienormen van Rijk en provincie. Deze voorwaarden komen naast het vereiste

dat het initiatief in voldoende mate moet bijdragen aan de doelstellingen voor de Heerlijke woonplaats, zoals opgenomen in de omgevingsvisie.

c In het maatschappelijk belang of dringend particulier of bedrijfsbelang

Met deze bepaling wordt beoogd om ruimte te geven om vergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) te kunnen verlenen wanneer dit volgens het college in het maatschappelijk belang is. Het gaat om gevallen die van een dermate groot maatschappelijk belang of een dringend particulier of bedrijfsbelang zijn dat het omgevingsplan Hillegom, dat gefaseerd zal worden vastgesteld door de raad, niet kan worden afgewacht. Om te voorkomen dat het criterium 'maatschappelijk belang' en/ of 'dringend particulier of bedrijfsbelang' onvoldoende duidelijk zijn, wordt dit in artikel 2.4 en 2.4a nader ingevuld.

Wanneer sprake is van een maatschappelijk belang of dringend particulier of bedrijfsbelang kan het college vergunning verlenen, mits de aanvraag naar het oordeel van het college voldoet aan ETFAL én de instructieregels van Rijk en provincie. Bij de ETFAL-beoordeling zal ook worden getoetst aan de Omgevingsvisie.

Artikel 2.4 Maatschappelijk belang

Met deze bepaling wordt het criterium 'maatschappelijk belang' nader ingevuld, zodat voldoende duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld. Met deze bepaling is niet beoogd om een uitputtende opsomming te geven van de gevallen die als 'maatschappelijk belang' worden gezien.

Aandachtsgroepen

Binnen het landelijk volkshuisvestingsprogramma 'een thuis voor iedereen' (begripsbepaling BZK), wordt uitgegaan van een aantal aandachtsgroepen. Dit programma heeft als doel te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.

Afspraken Regionale Woonagenda

De Regionale Woonagenda (RWA) is een verdieping van de Regionale Omgevingsagenda en is vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de regio Holland Rijnland. De RWA helpt gemeenten bij het realiseren van de nieuwe woningbouwopgave, bij de juiste woning op de juiste plek en afstemming van woningbouw op de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Daarmee biedt dit een onderbouwing voor plannen, in het kader van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat voor de inwoners van Holland Rijnland de juiste woningen worden gebouwd en wordt een goede ruimtelijke ordening geborgd.

Evenementen

De aanwezigheid van evenementen maakt dat Hillegom een heerlijke woonplaats is. Evenementen worden aangemerkt als wenselijk. Bovendien zijn het geen activiteiten die de doelen van het omgevingsplan kunnen doorkruisen. Vanwege het belang hiervan voor de samenleving van Hillegom, het incidentele karakter en de beperkte en kortdurende gevolgen voor het fysieke leefmilieu.

Artikel 2.4a Dringend particulier of bedrijfsbelang

Met deze bepaling wordt het criterium 'Dringend particulier of bedrijfsbelang' nader ingevuld, zodat voldoende duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld. Met deze bepaling is niet beoogd om een uitputtende opsomming te geven van de gevallen die als 'Dringend particulier of bedrijfsbelang' worden gezien.