

Voorstel aan de raad

Nummer: 18

Portefeuille: Wmo, duurzaamheid, sport en bewegen, vitaliteit en gezondheid, ruimtelijk stedelijke ontwikkeling en omgevingswet en p&o
Programma: 8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Taakveld: 8.1 Ruimtelijke ordening

Onderwerp:
Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet)

Voorgesteld besluit

1. Bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan de volgende gevallen aan te wijzen waarbij de raad de gelegenheid krijgt gebruik te maken van zijn adviesrecht als bedoeld in artikel 16.15a, onder b van de Omgevingswet:

Categorie A. Het bouwen van dertig of meer woningen (wooneenheden)

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Optie 2. Met de toevoeging “, met uitzondering van het ontwikkelgebied Warande zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende bijlage ‘Ontwikkelgebied Warande’.”

Categorie B. Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor maatschappelijke-, bedrijfs- en kantoordoeleinden en detailhandel van meer dan 500 m2 bruto vloeroppervlakte,

met uitzondering van educatieve, sociaal en/of medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport- en recreatieve voorzieningen binnen de bebouwde kom.

(NB.: bebouwde kom zoals bedoeld in bijlage 1 van de Verordening Fysieke Leefomgeving Lelystad).

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Optie 2. De uitzonderingen te schrappen.

Optie 3. Met de toevoeging aan alle uitzonderingen: “buiten een woonwijk”.

Optie 4. Met de toevoeging aan alleen sociaal en/of medische voorzieningen: “buiten een woonwijk”

Categorie C. Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor geestelijke gezondheidszorg, inclusief ggz woningen, in een woonwijk, met meer dan 75 m2 bruto vloeroppervlakte.

Optie 1. Deze categorie schrappen

Optie 2. De minimale vloeroppervlakte schrappen.

Categorie D. Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor toeristisch-recreatieve en horeca doeleinden van meer dan 500 m2 bruto vloeroppervlakte.

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Optie 2. Met de toevoeging: “voor horecadooelinden binnen een woonwijk van meer dan 100 m2 bruto vloeroppervlakte”

Categorie E. *Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.*

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Categorie F. *Voorzieningen voor grootschalige opwek en/of opslag van (duurzame) energie, zoals windturbines, zonnevelden, biomassacentrales en batterijparken, waarbij onder grootschalige opwek wordt verstaan: een voorziening die uitsluitend bedoeld is voor het commercieel opwekken van energie voor derden.*

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Categorie G. *Het bouwen van een antenne hoger dan 40 meter.*

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Categorie H. *Het overschrijden van de in het Omgevingsplan opgenomen maximale bouwhoogte, of het ophogen van gronden, met meer dan 10 meter.*

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Categorie I. *Het oprichten van een gebouw ten behoeve van een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.*

Optie 1. Deze categorie schrappen.

Optie 2. Met de invoeging (na gebouw): “, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden,”

2. Het onder 1 bedoelde adviesrecht is niet van toepassing indien:
 - a. het college van burgemeester en wethouders besluit de omgevingsvergunning te weigeren.
 - b. de aanvraag in overeenstemming is met een (sectorale) beleidsnota, voor zover deze door de raad is vastgesteld.
3. Bij initiatieven die afwijken van het omgevingsplan de volgende gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie als bedoeld in artikel 16.55, 7^e lid van de Omgevingswet:

Optie 1: Geen gevallen voor verplichte participatie aanwijzen.

Optie 2: Alleen de gevallen aanwijzen waarvoor ook adviesrecht geldt.
4. De inwerkingtreding van dit besluit is gelijk aan de datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
5. Het besluit ten aanzien van de huidige lijst Categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist (artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht), zoals vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 12 oktober 2010 (Nr. B10-05846) wordt op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit ingetrokken.
6. Een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet de praktijk van zowel het adviesrecht als de participatie te evalueren en daarbij een voorstel van het college tegemoet te zien om de lijsten met gevallen voor het adviesrecht en de verplichte participatie al dan niet aan te passen.

Urgentie Raad

Als de gemeenteraad vóór de gemeenteraadsverkiezingen een besluit wil nemen over dit voorstel, moet uiterlijk 8 maart 2021 op dit voorstel worden besloten.

Als de huidige raad dit besluit niet neemt, en de Omgevingswet treedt per 1 juli 2022 in werking, heeft de nieuwe raad zeer weinig tijd om een zorgvuldig besluit te nemen. Als het besluit niet vóór 1 juli 2022 wordt genomen is het gevolg dat de raad geen adviesrecht kan uitoefenen en er geen verplichte participatie geldt voor initiatieven.

Samenvatting

Naar verwachting treedt op 1 juli 2022 de Omgevingswet in werking.

Onder de huidige wet is het zo geregeld dat bij het afwijken van het bestemmingsplan met de uitgebreide procedure, de gemeenteraad altijd een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) moet afgeven, tenzij de raad gevallen aanwijst waarbij dat niet nodig is.

Onder de nieuwe Omgevingswet wordt dit omgedraaid. Het college is bevoegd voor alle afwijkingen van het omgevingsplan (nu bestemmingsplan), tenzij de raad gevallen aanwijst waarbij eerst een advies gevraagd moet worden aan de gemeenteraad. We noemen dit ook wel verzaamd adviesrecht, omdat het college dit advies van de raad in acht moet nemen bij het besluit op de aanvraag omgevingsvergunning.

Ook nieuw onder de Omgevingswet is de mogelijkheid voor de gemeenteraad om gevallen aan te wijzen waarbij initiatiefnemers verplicht worden om zelf participatie toe te passen voor het initiatief.

Voorgaande besluitvorming

Met dit raadsvoorstel wordt gedeeltelijk invulling gegeven aan de motie van de raad van 18 mei 2021, waarin het college wordt opgeroepen om:

1.

a). *Te komen met een raadsvoorstel (voor september 2021) waarbij op goede juridische wijze is vastgelegd dat de raad in voorliggende gevallen verzaamd adviesrecht krijgt met het oog op verlenen van de vergunningen voor situaties die een grote impact hebben. En dat in elk geval te doen voor de lijst die voorheen bekend stond als de 'verklaring van geen bedenkingen' lijst.*

b). *En voor september van 2021 te komen met een voorstel om die lijst aan te vullen met situaties als in bijvoorbeeld nimby gevoelige onderwerpen en onderwerpen met een grote impact op de omgeving, of een gevoelige geschiedenis zoals bijvoorbeeld het werkeiland, merpachtige vergunningen, of in geval het college afwijkt van het welstands-, erfgoedcommissie of stedenbouwkundig advies en eventuele andere situaties met een grote impact op de omgeving vanwege een gevoelige geschiedenis of eerdere gemaakte ruimtelijke afspraken.*

(...)

Naar aanleiding van de motie zijn drie informatiebijeenkomsten besteed aan het informeren van de raad over de Omgevingswet als geheel en heeft er verdere verdieping plaatsgevonden op het adviesrecht en de verplichte participatie.

Op verzoek van de raad heeft het college dit raadsvoorstel opgesteld in de vorm van een voorgesteld besluit met meerdere opties.

Inleiding

Onder de Omgevingswet heeft de gemeenteraad een aantal bevoegdheden, waaronder het uitoefenen van invloed bij de omgevingsvergunning in afwijking van het Omgevingsplan (het huidige bestemmingsplan).

Dit zijn het aanwijzen van gevallen van (verzwaard) adviesrecht en het aanwijzen van gevallen voor verplichte participatie.

De algemene rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W blijft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in essentie onveranderd. De gemeenteraad stelt ook onder de Omgevingswet de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast. Het bestaande raadsinstrumentarium (het indienen van moties, interpellatie, schriftelijke/mondelinge vragen, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college) blijft onveranderd. Zo kan de raad zoals gebruikelijk tijdens het beleids- en besluitvormingsproces de vinger aan de pols houden en sturen in de gewenste ontwikkeling. Wel krijgt het college meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid (bijvoorbeeld het in individuele gevallen afwijken van het omgevingsplan) en is de raad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces.

In de periode tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet een aantal besluiten genomen worden om de overgang naar de Omgevingswet zo soepel mogelijk te laten verlopen. Dit raadsvoorstel ziet op een tweetal van deze besluiten, te weten het adviesrecht voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning in strijd met het omgevingsplan) en de verplichte participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

Doel

De raad heeft een keuze in welke vallen hij (verzwaard) advies wil uitbrengen en/of initiatiefnemers wil verplichten om zelf participatie vorm te geven.

Argumenten en kanttekeningen

Algemene argumenten adviesrecht

Een van de verbeterdoelen van de Omgevingswet is om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Het aanwijzen van arbitraire of abstracte categorieën (bijv. 'activiteiten met een grote impact' of 'politiek gevoelig' brengt een risico op onduidelijkheden en juridische procedures met zich mee.

Om dit te voorkomen pleit dit voor het zo concreet mogelijk aanwijzen van gevallen. Bijv. 'de bouw van meer dan 30 woningen'.

Omdat op vrijwel alle aanvragen de reguliere procedure van 8 weken van toepassing is, is het bij aangewezen gevallen belangrijk dat aanvragen snel moeten worden geagendeerd bij de raad, en/of dat de raad vaker bijeen moet komen om op tijd te kunnen besluiten.

Omdat het onmogelijk is om álle mogelijke gevallen die in de toekomst gaan spelen te ondervangen in deze lijst, is het belangrijk om te weten dat de lijst op verzoek van de raad of op voorstel van het college kan worden aangepast. In die zin is de lijst dynamisch.

Zonder de lijst van gevallen kan de raad ook zijn bestaande raadsinstrumentarium inzetten (het indienen van moties, interpellatie, schriftelijke/mondelinge vragen, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college).

Dilemma

Helemaal geen categorieën van gevallen:

Leidt tot snellere procedures (doel van de wet) en deregulering (ambitie raadsprogramma).

Echter, de raad heeft hiermee potentieel ook minder zeggenschap over bepaalde ontwikkelingen.

Het college weet van tevoren niet of de raad een initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan wel wil.

Ruimhartig aanwijzen van gevallen:

Leidt ertoe dat de raad aan het stuur zit bij zo veel mogelijk afwijkingen van het omgevingsplan.

Echter, tijdig beslissen op aanvragen is niet tot nauwelijks mogelijk, en doelen ten aanzien van dienstverlening worden niet gehaald.

Daar komt nog bij dat dit ook effect kan hebben op de raadsvergaderingen. Omdat er binnen 8 weken op de omgevingsvergunning moet worden besloten is er weinig tijd voor de raad om een advies te kunnen geven.

Naast de snelheid van het proces is natuurlijk ook aan de orde dat er meer omgevingsvergunningen in de raad besproken moeten worden.

Huidige praktijk

In de praktijk van afgelopen 5 jaar zijn er door de raad 11 verklaringen van geen bedenkingen afgegeven. Dit zijn er gemiddeld iets meer dan 2 per jaar.

Het totale aantal uitgebreide procedures, dus inclusief de gevallen die nu onder de uitzondering vallen, is 43. Het ruimhartig toewijzen van gevallen zal ongeveer tot dit aantal adviezen leiden die door de raad moet worden afgegeven. Dit zijn er gemiddeld ruim 8 per jaar (een toename van gemiddeld 6 aanvragen per jaar).

Andere gemeenten in Flevoland

Voor zover wij weten zijn andere gemeenten in Flevoland ook nog bezig met de voorbereiding en hebben de raden zich hierover nog niet uitgesproken.

Uit de ambtelijke organisaties horen wij dat elke gemeente vooralsnog voor het principe van beleidsneutraal omzetten gaan (huidige praktijk 'technisch' omzetten naar het nieuwe systeem).

Overigens geldt dat niet alleen voor andere gemeentes in Flevoland, maar ook uit andere delen van het land horen wij dezelfde overwegingen.

Advies college

Het college adviseert om te kiezen voor een zo beleidsneutraal mogelijke overgang. Er kan nog niet zo goed worden voorzien hoe het aanwijzen van extra gevallen in de praktijk uitpakt en wat dit betekent voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

Door steeds te kiezen voor de beleidsneutrale optie blijft de rol van de raad nagenoeg gelijk. De gevallen die nu genoemd worden in de lijst met uitzonderingen van een vvgb worden zoveel mogelijk omgedraaid, waardoor dezelfde soort aanvragen weer bij uw raad moeten worden voorgelegd voor een besluit.

Met betrekking tot gevallen die nu niet als uitzondering zijn aangewezen (en dus nu wél vvgb nodig is) zijn gevallen toegevoegd op basis van de situaties waar uw raad de afgelopen 5 jaar verklaringen van bedenkingen heeft afgegeven.

Het college adviseert ook aan de raad om het (nieuwe) college op te dragen om 1 jaar na inwerkingtreding van de wet te evalueren en op basis daarvan te komen met een voorstel om de lijst met gevallen al dan niet aan te passen.

Op die manier kan de nieuwe raad na de verkiezingen eerst op de hoogte worden gebracht over de nieuwe Omgevingswet. Daarna krijgt de raad de evaluatie van het college aangereikt om een zorgvuldige keuze te maken over het vervolg van de uitvoering van de wet en de rol van de raad daarin.

Algemene argumenten verplichte participatie

Nieuw in de Omgevingswet is de mogelijkheid voor de raad om gevallen aan te wijzen waarbij een initiatiefnemer wordt verplicht om een vorm van participatie in te zetten voor het initiatief. Dit participatieproces moet dan voorafgaand aan het indienen van de aanvraag hebben plaatsgevonden. De resultaten van de participatie moeten vervolgens bij de aanvraag worden ingediend.

Ook als u besluit om geen gevallen aan te wijzen, of voor de gevallen die niet door u worden aangewezen, is het zinvol voor initiatiefnemers om vrijwillig een vorm van participatie in te zetten.

Initiatiefnemers zullen door ons op de wenselijkheid hiervan worden gewezen en gestimuleerd om participatie toe te passen.

Voordat de raad toekomt aan een besluit over het aanwijzen van gevallen zal eerst de principiële vraag beantwoord moeten worden: wil de gemeenteraad überhaupt gebruik maken van de bevoegdheid om verplichte participatie aan te wijzen, of wil hij alleen (of eerst) inzetten op stimuleren van participatie?

Dient verplichte participatie het doel?

In de vastgestelde Participatievisie van Lelystad worden doelen van participatie genoemd:

- *Versterken van het samenspel tussen gemeente, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties;*
- *Vergroten van de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven;*
- *Inbreng van kennis uit de samenleving;*
- *Betere aansluiting van beleid of projecten op de praktijk;*
- *Verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming en beleid;*
- *Vergroten van vertrouwen in de overheid.*

Overwegingen bij verplichte participatie zijn:

Zal verplichte participatie ten opzichte van vrijwillige participatie meer resultaten opleveren wat betreft bovenstaande doelen?

Verplichte participatie *kán* bijdragen aan meer betrokkenheid van belanghebbenden, maar is geen garantie op een positief resultaat.

Ook wijst het college op het risico van de verjuridisering van participatie. Hiermee bedoelen wij dat bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures vooral de vraag centraal komt te staan of er wel voldoende aan de participatieverplichting is voldaan.

Ten slotte is er nog de overweging dat de wetgever het h^{óe} juist niet geregeld heeft om te voorkomen dat participatie een 'afvinklijst' wordt. Dit betekent ook dat de gemeente de vorm van participatie niet mag voorschrijven.

Het risico van verplichte participatie is dat een initiatiefnemer voor een absoluut minimum aan participatie zal gaan, waardoor het effect van de participatie minimaal is.

Andere gemeenten in Flevoland

Voor zover wij weten zijn andere gemeenten in Flevoland ook nog bezig met de voorbereiding en hebben de raden zich hierover nog niet uitgesproken.

Uit de ambtelijke organisaties horen wij dat gemeenten vooralsnog van start gaan zonder verplichte participatie. Overigens geldt dat niet alleen voor andere gemeentes in Flevoland, maar ook uit andere delen van het land horen wij dezelfde overwegingen.

Advies college

Het college adviseert om te kiezen voor een zo beleidsneutraal mogelijke overgang. Dit betekent geen gevallen aanwijzen voor verplichte participatie. Het is nog onduidelijk of verplichte participatie het doel gaat dienen en hoe daar in de praktijk mee gewerkt moet worden.

Het college adviseert ook aan de raad om het (nieuwe) college op te dragen om 1 jaar na inwerkingtreding te evalueren, en op basis van die evaluatie te komen met een voorstel om de lijst met gevallen al dan niet aan te passen.

Op die manier kan de nieuwe raad na de verkiezingen eerst op de hoogte worden gebracht over de ervaringen met participatie. De raad krijgt de evaluatie van het college aangereikt om een zorgvuldige keuze te maken over het vervolg van de al dan niet verplichte participatie.

Aanpassing van beide lijsten is altijd mogelijk

De lijst van aangewezen gevallen kan een dynamisch document zijn. Uw raad kan altijd besluiten om de lijst aan te passen, te actualiseren of zelfs in te trekken. Deze mogelijkheid is er zowel voor het adviesrecht als de verplichte participatie. Aanpassing, actualisatie of intrekking door de raad heeft geen effect meer op besluiten die al genomen zijn op basis van deze regelgeving, maar wel op toekomstige situaties.

Tot zover de algemene argumenten en kanttekeningen bij de principes van het vaststellen van de lijsten. Hieronder gaan we specifiek in op de gevallen die genoemd zijn in het voorgestelde besluit. De algemene overwegingen zullen we niet steeds herhalen.

Basis van de voorgestelde categorieën

In het voorgestelde besluit is een lijst met van gevallen opgenomen. Deze lijst is gebaseerd op:

1. De huidige lijst *Categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist (artikel 6.5 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht)* zoals vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 12 oktober 2010 (Nr. B10-05846)
2. De huidige praktijk (*aantal en soort vvgb's van de afgelopen 5 jaar en de bezwaar- en beroepsprocedures van afgelopen 5 jaar*)
3. De handreiking Adviesrecht gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan van de VNG (oktober, 2020)

Opzet van het voorgestelde besluit

De meeste voorgestelde gevallen zijn (zoveel mogelijk) beleidsneutraal omschreven. Dit betekent dat als u niet voor de opties kiest, uw raad besluit om de voorgestelde omschrijving op te nemen in de lijst met gevallen. Dit betekent dus ook dat als u wél voor één van de opties kiest, deze keuze niet beleidsneutraal is.

Een aantal gevallen is opgenomen die niet beleidsneutraal zijn ten behoeve van de raad om hierover een keuze te kunnen maken. In die gevallen is bij de opties aangegeven dat het schrappen van die keuze de beleidsneutrale optie is.

Specifieke argumenten en kanttekeningen bij de verschillende categorieën.

Adviesrecht

Categorie A. Het bouwen van dertig of meer woningen (wooneenheden)

In deze categorie moet het aantal woningen gelezen worden als wooneenheden. Dit kunnen dus zowel meer dan 30 grondgebonden woningen zijn als meer dan 30 appartementen in een woongebouw.

Bij deze categorie is het niet mogelijk om geheel beleidsneutraal om te zetten. In de huidige lijst met uitzonderingen voor de vvgb is een aantal voor woningen niet opgenomen. Woningbouw is nu alleen uitgezonderd als er al een bestemmingsplan voor is vastgesteld, maar nog niet in werking getreden. Dit zal in de praktijk onder de Omgevingswet niet meer voorkomen.

In de praktijk valt woningbouw vaak onder de algemene uitzondering van bouwplannen die voldoen aan een structuurvisie of andere vastgestelde nota. In veel gevallen was een bouwplan in overeenstemming met het vastgestelde woningbouwprogramma 2019 – 2022.

Overigens is het ook vaak de praktijk dat voor een woningbouwlocatie eerst een bestemmingsplan wordt gemaakt. Deze wordt door de raad vastgesteld. Zo hoeft er met de omgevingsvergunning niet meer afgeweken te worden van het bestemmingsplan.

In de afgelopen 5 jaar is het daarom maar drie keer voorgekomen dat een bouwplan voor woningen aan de raad moest worden voorgelegd. Dat ging over appartementengebouwen of grondgebonden woningen met een aantal van meer dan 30. Om die reden wordt geadviseerd om het voorstel over te nemen omdat dit zo beleidsneutraal mogelijk is.

Dit punt heeft ook relatie met beslispunt 2b, waarin de huidige bepaling uit de lijst van uitzonderingen wordt overgenomen:

(een advies is niet nodig, indien) de aanvraag in overeenstemming is met een (sectorale) beleidsnota, voor zover deze door de raad is vastgesteld.

Als er in de vorm van een nieuw woningbouwprogramma kaders voor woningbouw worden meegegeven door uw raad, en het initiatief is hiermee in overeenstemming, is een advies van de gemeenteraad niet nodig. Hiermee wordt de huidige praktijk voortgezet en is dus een beleidsneutrale omzetting.

Kanttekening Woningbouw

Een kanttekening bij deze categorie is dat uw raad heeft besloten om de komende jaren een fors aantal woningen te laten bouwen, waardoor de gemeente voor de opgave staat om de woningbouw te gaan versnellen.

Daarom verdient het aanbeveling om woningbouw geheel uit te sluiten van deze lijst, zodat we de procedures voor woningbouw kunnen versnellen.

En als uw raad hiervoor niet kiest, om dan in elk geval te kiezen om het ontwikkelgebied Warande uit te sluiten van het adviesrecht.

Een nadere uiteenzetting van verschillende gebieden verdient in deze fase geen aanbeveling. De optie voor ontwikkelgebied Warande is wel expliciet opgenomen omdat in dit gebied nog veel woningen worden voorzien.

Een uitzondering maken voor bijvoorbeeld het hele buitengebied lijkt een te grove keuze omdat er verschillende belangen aanwezig kunnen zijn in een bepaald deel van het buitengebied.

Mocht er in de toekomst een gebied voor woningbouw worden aangewezen zal dit mogelijk in een woningbouwprogramma worden neergelegd en valt deze automatisch onder de uitzondering zoals bedoeld in beslispunt 2b.

Mocht het voorgestelde beslispunt 2b niet wordt overgenomen, kan de lijst van adviesrecht worden aangepast door het nieuwe woningbouwgebied uit te zonderen van adviesrecht.

Categorie B. *Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor maatschappelijke-, bedrijfs- en kantoordoeleinden en detailhandel van meer dan 500 m² bruto vloeroppervlakte, met uitzondering van educatieve, sociaal en/of medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport- en recreatieve voorzieningen binnen de bebouwde kom.*
(NB.: bebouwde kom zoals bedoeld in bijlage 1 van de Verordening Fysieke Leefomgeving).

Deze omschrijving is beleidsneutraal omgezet.

De uitgezonderde activiteiten zijn opgenomen omdat in de huidige lijst met uitzonderingen van een vvgb 'bouwplannen voor lokale voorzieningen' is opgenomen. In de voetnoot van het besluit zijn de voorgestelde uitzonderingen aangewezen als lokale voorziening. Omdat daarvoor dus nu geen vvgb nodig is, is het opnemen van deze uitzonderingen een beleidsneutrale omzetting.

Kanttekening bij deze categorie

Bij deze categorie speelt een toename van het aantal adviesvragen een grote rol. Als u ervoor kiest om ook advies te willen geven voor kleinere uitbreidingen en/of de uitgezonderde categorieën die in het voorstel zijn uitgezonderd, kan dit een forse toename van het aantal adviesvragen betekenen.

Categorie C. Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor geestelijke gezondheidszorg, inclusief ggz woningen, in een woonwijk, met meer dan 75 m2 bruto vloeroppervlakte.

Op basis van de gesprekken op de informele informatieavonden is naar voren gekomen dat het wellicht wenselijk is om adviesrecht toe te passen op geestelijke gezondheidszorg in een woonwijk. Om die reden is deze categorie opgenomen als keuzemogelijkheid.

Omdat het advies van het college is om de lijst zo neutraal mogelijk om te zetten, adviseert het college om deze categorie niet op te nemen.

Dit betekent overigens niet dat het college in alle gevallen medewerking zal verlenen aan aanvragen in deze categorie. Het college zal altijd een zorgvuldige belangenafweging moeten maken en zal de initiatiefnemer adviseren om hierover eerst in goed overleg te gaan met direct omwonenden (participatie)

Categorie D. Een (uitbreiding van een) gebouw, of het wijzigen van het gebruik van gebouwen of gronden, voor toeristisch-recreatieve en horeca doeleinden van meer dan 500 m2 bruto vloeroppervlakte.

De voorgestelde omschreven categorie is beleidsneutraal omgezet ten opzichte van de huidige regeling bij de vvgb.

Wat betreft de overweging voor een andere keuze verwijzen wij naar categorie B, waarbij de impact van het aantal aanvragen waarschijnlijk lager ligt, omdat het een specifieke activiteit is die in de praktijk minder vaak voorkomt.

Tijdens de laatste raadsinformatieavond kwam naar voren dat horeca binnen een woongebied wellicht een aparte categorie is waar de raad het adviesrecht op wil toepassen. Om die reden hebben wij de optie toegevoegd om het adviesrecht ook toe te passen bij meer dan 100 m2 binnen een woonwijk.

Categorie E. Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.

Deze categorie wordt door de VNG voorgesteld om op te nemen. Het gaat over activiteiten met een grote impact op het milieu en de natuur.

Op deze activiteiten blijft de uitgebreide procedure van toepassing, waardoor het knelpunt van de procedure van 8 weken hier niet aan de orde is.

Daarnaast vallen deze bedrijven nu ook buiten de lijst met uitzonderingen van de vvgb, waardoor de raad ook nu al een rol heeft bij deze categorie aanvragen.

Het aantal bedrijven dat hieronder valt is ook zeer klein, zodat het aantal adviesvragen in deze categorie zeer beperkt zal blijven.

Categorie F. Voorzieningen voor grootschalige opwek en/of opslag van (duurzame) energie, zoals windturbines, zonnevelden, biomassacentrales en batterijparken, waarbij onder grootschalige opwek wordt verstaan: een voorziening die uitsluitend bedoeld is voor het commercieel opwekken van energie voor derden.

In de huidige lijst met uitzonderingen op de vvgb zijn bouwplannen opgenomen voor openbare nutsvoorzieningen. Voorzieningen voor het opwekken van energie moeten worden gezien als een openbare nutsvoorziening. Daarom is er nu geen verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig. Daarom is de beleidsneutrale keuze om deze categorie niet op te nemen.

Als uw raad ervoor kiest om deze wél in de lijst op te nemen heeft dat tot gevolg dat het aantal adviezen aan de raad zal toenemen. Wij verwachten dat er gemiddeld 5 aanvragen per jaar door de gemeenteraad behandeld moeten worden en dat dit aantal de komende jaren zal toenemen.

Categorie G. Het bouwen van een antenne hoger dan 40 meter.

De voorgestelde beleidsneutrale keuze is om deze activiteit niet in de lijst op te nemen. Een antennemast moet worden gezien als een openbare nutsvoorziening en valt daarom nu onder de uitzondering van een vvgb van de raad.

Als u deze activiteit wél wilt aanwijzen hebben wij een hoogte van meer dan 40 meter voorgesteld. Overweging daarbij is dat deze hoogte nu is opgenomen in de zogenaamde 'kruimelgevallenregeling' in de huidige wet. Daardoor is nu de uitgebreide procedure niet van toepassing is en daarmee automatisch bij wet ook geen vvgb van de raad nodig.

Uit de praktijk van de afgelopen jaren blijkt dat de gemiddelde hoogte van masten onder de 40 meter blijft.

Bij een hoogte van meer dan 40 meter zou dat in de afgelopen 5 jaar tot 3 adviesvragen voor masten leiden, van de in totaal 13 ingediende masten. Dit betreft 23% van de van masten en leidt tot ongeveer 1 á 2 adviesvragen per jaar.

Categorie H. Het overschrijden van de in het Omgevingsplan opgenomen maximale bouwhoogte, of het ophogen van gronden, met meer dan 10 meter.

Bij deze categorie is het niet mogelijk om helemaal beleidsneutraal om te zetten, omdat een bouwhoogte in de huidige lijst met uitzonderingen van de vvgb niet voorkomt.

In het verleden is het hotel op Larserplein aan de gemeenteraad voorgelegd, waarbij de hoogte met meer dan 10 meter werd overschreden.

Verder wordt opgemerkt dat het vergroten van gebouwen door het toevoegen van extra bouwlagen zonder uitgebreide procedure mogelijk was, zodat er bij wet geen vvgb van de raad nodig was. Dit werd anders als het gebouw zodanig werd vergroot, dat het met de nieuwbouw werd verdubbeld.

Op grond van deze overwegingen is gekozen om een overschrijding van meer dan 10 meter voor te stellen voor adviesrecht voor de raad.

Kanttelingen maximale bouwhoogte

In de laatste informatie avond is gesproken over de mogelijkheid om een percentage op te nemen.

Dit heeft echter tot gevolg dat dit ook bij kleine bouwwerken onder het adviesrecht zou vallen. Pas bij een hoogte van 50 meter komt bijvoorbeeld een percentage van 20% op 10 meter uit.

Door te kiezen voor een hoogte van 10 meter gaat het om significante overschrijding van de maximale bouwhoogte.

Gemiddeld gaat het dan om 3 bouwlagen meer dan het omgevingsplan toelaat.

Categorie I. Het oprichten van een gebouw ten behoeve van een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Bij deze optie is expliciet voorgesteld om alleen het oprichten van gebouwen aan te wijzen. Onder de huidige praktijk is daarvoor de uitgebreide procedure van toepassing en is deze activiteit niet uitgezonderd voor een vvgb.

Het wijzigen van gebruik van een bestaand gebouw is in het voorstel uitgezonderd van adviesrecht. Dit is gebaseerd op het feit dat wijziging van gebruik voor deze functie nu valt onder de zogenaamde

'kruimelgevallenregeling' waardoor nu niet de uitgebreide procedure van toepassing is en daarmee automatisch ook geen vvgb van de raad nodig is.

Deze categorie zal in de praktijk niet vaak voorkomen, zodat de impact van deze keuze naar verwachting klein is.

Besluitpunt 2: Adviesrecht niet van toepassing indien:

- a. *Het college van burgemeester en wethouders besluit de omgevingsvergunning te weigeren;*
- b. *De aanvraag in overeenstemming is met een (sectorale) beleidsnota die door de gemeenteraad is vastgesteld*

Wij stellen voor om weigeringen uit te zonderen van het adviesrecht. Uw raad stelt de kaders vast die door het college moeten worden uitgevoerd. Als een aanvraag in strijd is met uw kaders, en afwijken daarvan door het college als onwenselijk wordt beschouwd, dan leidt dat tot een weigering van de omgevingsvergunning.

In deze gevallen komt uw raad niet voor onomkeerbare gevolgen te staan waar u invloed op had willen uitoefenen.

Onderdeel b. hebben wij overgenomen uit de huidige lijst van uitzonderingen voor de vvgb. Als uw raad naast het omgevingsplan (sectoraal) beleid (bijvoorbeeld een woningbouwprogramma) vaststelt, dan zijn dat ook kaders van uw raad. Als een initiatief in overeenstemming is met die kaders mag het college erop vertrouwen dat u een positief advies geeft op de aanvraag. Om die reden ligt het voor de hand om deze gevallen uit te sluiten van het adviesrecht.

Besluitpunt 3: Verplichte participatie

Optie 1: Geen gevallen voor verplichte participatie aanwijzen (beleidsneutraal)

Als u ervoor kiest om beleidsneutraal over te gaan naar de Omgevingswet, dan stelt u participatie in geen geval verplicht. In de huidige wet bestaat deze verplichting namelijk niet.

Voor de overwegingen om hiervoor al dan niet te kiezen verwijzen wij naar de algemene argumenten over de verplichte participatie op pagina 5 en 6 van dit raadsvoorstel.

Optie 2: Alleen de gevallen aanwijzen waarvoor ook het adviesrecht geldt

Mocht u besluiten om wél gevallen aan te wijzen voor verplichte participatie, stellen wij voor om alleen die gevallen aan te wijzen waarvoor ook het adviesrecht geldt. Daarmee koppelt u de verplichte participatie aan het adviesrecht. Dit heeft tot gevolg dat wij juridische middelen hebben om ervoor te zorgen dat minimaal de verschillende belangen in beeld zijn. Deze belangen kunt u vervolgens betrekken in uw besluitvorming.

Aanvullend gevallen aanwijzen

Als u ervoor kiest om nog meer gevallen aan te wijzen, heeft dit verdergaande effecten op het werk van het college en de ambtelijke organisatie. Wij verwachten zeker in de beginfase dat procedures daardoor langer gaan duren omdat dit een nieuw instrument is.

Verder betekent dit ook dat er een aanvullend verplicht toetsingskader is, wat per aanvraag meer tijd voor de beoordeling vraagt. Dit leidt er waarschijnlijk toe dat er extra formatie nodig is om het aantal aanvragen binnen de termijn en op zorgvuldige wijze af te kunnen handelen.

Financiën

Als uw raad het advies van het college volgt (beleidsneutraal), dan zijn er geen financiële consequenties. Als er (veel) meer gevallen aangewezen worden, dan zal dat meer tijd vragen bij het behandelen van aanvragen. Daardoor zal er waarschijnlijk extra formatie nodig zijn om de aanvragen binnen de wettelijke termijn af te kunnen handelen.

Vervolg

De vastgestelde keuzes worden verwerkt tot een raadsbesluit.
Dit raadsbesluit treedt tegelijk met de Omgevingswet in werking. Deze regeling geldt dan voor aanvragen die ná de inwerkingtreding worden ingediend.
Er moeten mogelijk nog nadere afspraken gemaakt worden over de procedure voor het aanleveren raadsvoorstellen m.b.t. omgevingsvergunningen vanwege de korte doorlooptijd (8 weken).

Bijlagen

- Ontwikkelgebied Warande

Lelystad, 14 december 2021

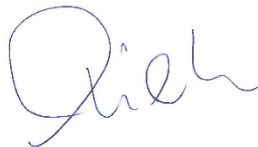
Het college van de gemeente Lelystad,

de loco secretaris,



C.J. Schelling

de burgemeester,



A.E.H. Baltus