



Raadsvoorstel

Datum 3 juni 2025

Onderwerp Evaluatie bindend advies en verplichte participatie Omgevingswet
Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting

Op 22 februari 2022 heeft uw raad ingestemd met een voorstel rondom de gevallen waarin bindend advies in geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: Bopa) aan u wordt gevraagd. De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden en inmiddels is er enige ervaring opgedaan met het proces bindend advies. De regeling behoeft evaluatie en aanpassing. Het voorstel is om te komen tot vereenvoudiging van de regeling. Bovendien wordt nu ook voorzien in een toelichting op de categorieën van gevallen.

Wij stellen voor om de categorieën van gevallen van bindend raadsadvies ook van toepassing te verklaren op verplichte participatie. Eén regeling komt de overzichtelijkheid ten goede.

Financiële gevolgen

Betreft doel 613 Wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving
Begroting wijzigen Nee
Budgetnummer 504835

Bijlagen

1. Categorieën van gevallen van bindend raadsadvies én verplichte participatie, met bijlage

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. de lijst met categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een bindend raadsadvies is voorgeschreven op grond van artikel 16.15a, aanhef en onder b van de Omgevingswet;
2. de regeling bindend advies zoals vastgesteld d.d. 7 februari 2022 in te trekken op het moment van inwerkingtreding van deze regeling;
3. het van toepassing verklaren van de onder beslispoint 1 genoemde lijst met categorieën van gevallen bindend advies voor gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld op grond van artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet;
4. de regeling voor verplichte participatie zoals vastgesteld d.d. 7 februari 2022 in te trekken op het moment van inwerkingtreding van deze regeling.



Datum

17 april 2025

Inleiding

De Omgevingswet legt de bevoegdheid om te besluiten over een vergunningaanvraag waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: Bopa) bij het college. De raad heeft daarin geen rol. Wel is het mogelijk om in door de raad aangewezen categorieën van gevallen een bindend raadsadvies aan het college te geven. In die gevallen - mits tijdig afgegeven - moet het college handelen naar de inhoud van het afgegeven advies. Dit op grond van artikel 16.15b Omgevingswet.

Op 7 februari 2022 heeft uw raad de categorieën van gevallen vastgelegd waarin een bindend raadsadvies is voorgeschreven.

In diezelfde raadsvergadering is tevens een besluit genomen over gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld. Hoewel de Omgevingswet participatie hoog in het vaandel heeft staan, is het niet verplicht te participeren als sprake is van een Bopa. Wij stellen voor om de categorieën van gevallen voor bindend adviesrecht gelijk te blijven stellen aan de categorieën van gevallen voor verplichte participatie. Dat was ook zo in de regeling waarover de raad op 7 februari 2022 heeft besloten. Dat maakt de toepasbaarheid eenvoudiger.

Nadat de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking is getreden, is enige ervaring opgedaan met deze categorieën van gevallen. In de praktijk bleken enkele aanpassingen wenselijk. Daarom zijn de categorieën van gevallen geëvalueerd. In dit raadsvoorstel leggen wij u uit welke wijzigingen wij voorstellen en waarom.

Met de adviescommissie bindend advies Bopa is een vooroverleg geweest. Het is uiteraard aan uw raad als geheel om te komen tot besluitvorming.

Kader

[Raadsbesluit van 7 februari 2022](#)

Beoogd effect

Met dit voorstel verwachten wij dat het werken met de categorieën van gevallen waarin bindend advies en verplichte participatie is voorgeschreven, eenvoudiger wordt en bovendien beter afgestemd is op relevantie voor de raad. Bovendien is er zodanig scherper geformuleerd dat interpretatieverschillen zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook de toegevoegde toelichting helpt daarbij. Door de vereenvoudiging wordt ook de doorlooptijd van vergunningprocedures voor (woningbouw)plannen verkort.

Argumenten

1.1 Het afgeven van een bindend advies leidt tot een besluit van het college over de gevraagde omgevingsvergunning

Uw raad wordt om een bindend advies gevraagd bij een aanvraag voor een Bopa uit een vastgelegde categorie. De aard van dat advies blijkt uit het voorstel van het college. En het college is gehouden om uw advies op te volgen bij tijdig afgeven. Uw bindend advies leidt dan ook tot het verlenen of het weigeren van de voorliggende aanvraag omgevingsvergunning. Dit wordt in het dictum tot uitdrukking gebracht.



Datum

17 april 2025

1.2 De evaluatie heeft plaatsgevonden in de organisatie en is besproken met de adviescommissie bindend advies

In het raadsbesluit van 7 februari 2022 is voorgesteld om de opzet van het bindend advies een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. Net voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn nog veel aanvragen omgevingsvergunning ingediend die onder het oude recht zijn of worden afgehandeld. Daarom is er in 2024 nog niet zoveel ervaring opgedaan, maar zeker voldoende om in de praktijk al tegen zaken aan te lopen die met een herziening van het bindend advies opgelost kunnen worden.

1.3 Categorie I komt te vervallen. Hierin waren de oude, zogenoemde kruimelgevallen opgenomen uit het Besluit omgevingsrecht, maar die stroken niet met de Omgevingswet

De huidige regeling bestaat uit drie afzonderlijke lijsten. In de lijst, categorie I zijn de voormalige kruimelgevallen opgenomen. Kruimelgevallen waren onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) over het algemeen relatief beperkte afwijkingen van het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld een uitbreiding van een gebouw, een wijziging van de functie van een bouwwerk of tijdelijke bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Deze konden met een zogenoemde kruimelafwijking worden vergund door het college. Omdat uw raad onder de Wabo ook niet over deze gevallen ging, was categorie I bedoeld als voortzetting van de onder oud recht bestaande praktijk van het verlenen van afwijkingen die door het college konden worden afgehandeld zonder bindend advies van de raad.

Wij merken dat er soms sprake is van verouderde terminologie, waardoor het lastig is deze categorie I goed toe te passen. Zo wordt in de Omgevingswet bijvoorbeeld niet meer gesproken over “bebouwde kom”, terwijl die term nog wel voorkomt in de kruimelgevallen.

Daarom stellen wij voor om categorie I, de voormalige kruimelgevallen, volledig te laten vervallen. Dit heeft geen invloed op het bindend advies, omdat die gevallen onder categorie II vallen.

1.4 Door het door uw raad aangenomen amendement rondom de natuurwaardenkaart ontstaat onduidelijkheid over de toepassing van categorie I, de zogenoemde kruimelgevallen

Bij het vaststellen van de categorieën van gevallen bindend advies in 2022 is door het aannemen van een amendement een extra categorie toegevoegd waarin sprake is van bindend advies. De combinatie van deze extra categorie met de voormalige kruimelgevallen zorgt voor onduidelijkheid. Door het amendement moeten plannen die onder de voormalige kruimelgevallen vallen, toch voor bindend advies aan de raad worden voorgelegd. Vaak gaat het om (zeer) beperkte afwijkingen van het omgevingsplan.

1.5 In categorie II, waarin de gevallen van bindend advies zijn opgenomen, zijn wijzigingen wenselijk

In categorie II zijn de eigenlijke categorieën van gevallen opgenomen, waarin de raad om een bindend advies wordt gevraagd. Wij stellen voor om hierin enkele wijzigingen door te voeren. Wij zullen deze nu één voor één bespreken.

1.5.1 De hoogte van bouwwerken van meer dan 25 meter, niet zijnde een antennemast omdat die al in categorie I voorkomt

In dit eerste punt worden twee zaken geregeld in één zin; het gaat om de hoogte van bouwwerken en tegelijk over de hoogte van antennemasten. Dat is geen helder taalgebruik. Daarnaast klopt de verwijzing niet meer naar categorie I, wanneer deze komt te vervallen. Wij stellen daarom voor om



Datum

17 april 2025

dezelfde inhoud in twee artikelleden te vatten; te weten artikel 1 aanhef onder a en onder b. Daardoor komt beter tot uitdrukking wat wordt bedoeld. Ook de toelichting bij dit artikel geeft helder aan dat het niet alleen zou kunnen gaan om antennemasten, maar eveneens om attentie- of andere masten.

1.5.2 Het realiseren van een installatie voor de opwekking van zonne-energie die niet gecombineerd wordt met bebouwing, maar zelfstandig opgesteld is in het vrije veld.

Deze categorie over de installatie voor het opwekken van zonne-energie roept ook vragen op. Wat wordt precies bedoeld met 'het vrije veld'. Ook de aangegeven combinatie met 'bebouwing' is niet duidelijk. In het nieuwe artikel 2, aanhef en onder a wordt aansluiting gezocht bij de omgevingsvisie en is duidelijk dat het gaat om bedrijfsmatige exploitatie van zonneparken op of boven maaiveldniveau (drijvend op water, veldopstelling, boven parkeerterreinen, op geluidswallen etc.).

1.5.3 Het plaatsen van één of meer windmolens

Onduidelijkheid bestaat door de noot bij deze categorie, waarin is aangegeven dat windmolens per definitie hoger zijn dan 25 meter en daarom niet opgenomen zouden hoeven worden, maar dat dit vanuit communicatie-oogpunt expliciet is benoemd.

Windmolens kunnen echter ook lager zijn dan 25 meter. Het is belangrijk te weten hoe gemeten wordt om te kunnen bepalen of het bindend adviesrecht van toepassing is. In het nieuwe artikel 2, aanhef en onder b is deze onduidelijkheid weggenomen.

1.5.4 Wordt voorzien in een ontwikkeling die in strijd is met de omgevingsvisie;

Elke omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan wordt getoetst aan de omgevingsvisie. Wanneer de afwijking niet past in de omgevingsvisie, wordt de raad altijd betrokken. Het is daarom niet nodig om deze categorie van gevallen zo expliciet te benoemen. Daarom stellen wij voor om deze weg te laten.

1.5.5 5 woningen of meer in één project zijn betrokken in het stedelijk gebied of meer dan 5 woningen in het buitengebied.

Bij de vaststelling in februari 2022 van de categorieën van gevallen waarbij bindend advies geldt, is het aantal woningen, waarbij uw raad om advies wordt gevraagd, bij amendement naar beneden toe bijgesteld. Voor een stad als Zwolle en gelet op de noodzaak om zo snel als mogelijk woningen te bouwen, stellen wij voor het aantal van 5 woningen voor het stedelijk gebied naar boven toe bij te stellen en daarbij aansluiting te zoeken bij de beleidsregel voor zelfstandige woonruimte. De beleidsregel voor zelfstandige woonruimte is van toepassing op initiatieven tot 20 woningen. Om die reden wordt voorgesteld om initiatieven voor meer dan 20 woningen in stedelijk gebied aan uw raad voor te leggen voor bindend advies. Om duidelijkheid te geven welk gebied van Zwolle tot het stedelijk gebied behoort komt er een bijlage met een kaart waarop de grenzen duidelijk zijn aangegeven en die gelijk is aan de kaart van de omgevingsvisie.

Tenslotte blijkt uit de praktijk dat nu elk woningbouwplan aan uw raad moet worden voorgelegd, ook als de activiteit wonen (voorheen de bestemming wonen) al is toegestaan, maar waarbij de afwijking bijvoorbeeld in de goothoogte zit of een overschrijding van het bouwvlak. Met de nieuw voorgestelde regeling wordt dit voorkomen.



Datum 17 april 2025

Voor het buitengebied stellen wij voor geen wijzigingen aan te brengen in de regeling. Dit aantal kan mogelijk bij een volgende evaluatie worden herzien, wanneer meer duidelijkheid is ontstaan over de koers die Zwolle wil varen in het landelijk gebied.

1.5.6 Een ontwikkeling waarbij een m.e.r. procedure doorlopen moet worden in geval er zaken spelen die kunnen leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Wij stellen voor om deze categorie van gevallen te behouden zonder wijzigingen.

1.5.7 Een nieuwe bepaling wordt toegevoegd om te voorkomen dat uw raad twee keer wordt betrokken bij een ontwikkeling

Uit de evaluatie is gebleken dat het niet zinvol is uw raad te raadplegen wanneer deze al in het voortraject is betrokken. Dit is het geval bij toepassing van de routekaart voor een gebieds- of locatieontwikkeling. Er ligt dan al een gebiedsvisie- en/of ruimtelijk ontwikkelplan dat is vastgesteld door uw raad. Er is in de nieuwe regeling dan ook voorzien in een uitzonderingsbepaling om te voorkomen dat uw raad opnieuw betrokken wordt bij de reeds geaccordeerde ontwikkelingen.

1.5.8 Het uitbreiden of oprichten van bebouwing in gebied welke in de natuurwaardenkaart getypeerd is als waardevol of zeer waardevol.

Deze categorie is per amendement bij vaststelling van de regeling als categorie toegevoegd. Wij stellen voor om deze categorie te schrappen. Ten eerste is de natuurwaardenkaart van de omgevingsvisie niet op een schaal gerealiseerd dat op perceelsniveau kan worden getoetst of een aanvraag zich in dat specifieke gebied afspeelt. Dat leidt tot onduidelijkheid.

Ten tweede is er geen sprake van een categorie van gevallen, maar van een gebiedsaanduiding en dat is juridisch niet houdbaar.

Ten derde is er vanwege de natuurwaardenkaart inmiddels een aantal aanvragen aan de raad voorgelegd voor bindend advies voor slechts een (zeer) beperkte afwijking van het omgevingsplan. Enkele voorbeelden zijn bouwplannen in Wijthmen, Het Buyten waar het ging om kleine overschrijdingen van de goot- of bouwhoogte en een tijdelijke woonunit aan de Herfterlaan. Omdat de locaties binnen de natuurwaardenkaart liggen, moesten deze aanvragen worden voorgelegd voor bindend advies.

Daarnaast is het wellicht goed om aan te geven dat gebieden met zeer waardevolle natuur zijn terug te voeren op de twee Natura2000 gebieden in Zwolle en het Natuur Netwerk Nederland. Deze gebieden kennen al een beschermingsregime, dat gericht is op het beschermen van de natuurwaarden, onder meer via de Bomenverordening

Tenslotte kent de gemeente ook gebieden met een hoge biodiversiteit buiten de Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland. Deze zijn als waardevolle natuur aangewezen. Het betreft veelal kleinschalige landschappen met een grote afwisseling aan bos, water en moeras en (indien aanwezig) extensief agrarisch gebruik. In het op te stellen omgevingsplan zullen hier ook regels voor worden opgesteld. Ingrepen in de fysieke leefomgeving worden altijd afgewogen met de omgevingsvisie in de hand. De natuurwaardenkaart speelt hierin zeker een rol om ook kansen te benutten om bij een ingreep in de fysieke leefomgeving natuurwaarden te compenseren, indien dit een meerwaarde heeft voor de biodiversiteit.



Datum

17 april 2025

1.6 Categorie III bestaat uit die categorieën die niet zijn benoemd, maar waarvan uw raad op de hoogte wordt gebracht in verband met een volgende evaluatie

De huidige regeling kent ook een restcategorie. Ontwikkelingen die niet zijn te scharen als kruimelgeval of als één van de aangewezen categorieën van gevallen. Het idee van deze lijst is er in beginsel op gericht om in verband met de evaluatie een idee te krijgen van wat er nog meer binnen komt. Wij merken dat in de afgelopen 1,5 jaar dat de Omgevingswet nu in werking is, slechts één restcategorie is binnengekomen. Daarom zien wij geen meerwaarde om deze categorie te handhaven. Wij stellen dan ook voor om deze categorie te laten vervallen.

1.7 De nieuwe regeling wordt eenvoudiger van opzet

De vorige regeling kent drie lijsten met elk een aantal categorieën van gevallen. Wij stellen voor om die regeling nu om te zetten naar één regeling met slechts enkele artikelen met daarin helder omschreven om welke categorie het gaat en welke bovendien is voorzien van een toelichting. Dat maakt het bindend advies een stuk overzichtelijker. Daarnaast komt het de snelheid van de procedure ten goede en zorgt het voor minder lasten voor de raad.

1.8 Er komt een artikelsgewijze toelichting

Om duidelijk te maken hoe een artikel is bedoeld, is uiteraard de redactie van een artikel van belang. Maar daarnaast helpt het om met een artikelsgewijze toelichting nog scherper te maken wat wordt bedoeld.

1.9 De regeling treedt direct na publicatie in werking

Omdat er een regeling voor bindend advies bestaat en nu wordt vervangen, vraagt dat om helderheid voor welke gevallen de regeling geldt; alleen voor nieuwe aanvragen of ook voor lopende aanvragen. Omdat de regeling de snelheid van procedure bevordert en de bestuurlijke lasten vermindert, stellen wij voor om de regeling direct in werking te laten treden voor alle lopende en nieuwe aanvragen Bopa. Dit houdt in dat plannen die al in procedure zijn gebracht voor een bindend advies, mogelijk teruggetrokken worden omdat er geen bindend advies meer nodig is op basis van de nieuwe regeling zoals nu voorgesteld.

2.1 De lijst met gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld is gelijklopend aan de lijst bindend adviesrecht en daarom wordt er geen tweede lijst gesteld.

Verplichte participatie staat los van het bindend adviesrecht van de raad. Wel is het zo dat als de raad een bindend adviesrecht heeft bedongen, er sprake is van politiek gevoelige zaken of aanzienlijke impact op de fysieke leefomgeving. In die gevallen is participatie nog belangrijker en daarom is het verplicht stellen van participatie wenselijk.

Door niet met twee afzonderlijke regelingen te werken, maar met één regeling die op beide onderdelen van toepassing is, komt dat de duidelijkheid ten goede.

Alternatieve mogelijkheden

Het werken met een bindend adviesrecht voor de raad is niet verplicht en de opzet van de lijst staat ook niet vast. Een alternatief is om volledig af te zien van het vaststellen van categorieën van bindend advies. Maar zolang het werken met de Omgevingswet nog nieuw is, is het wenselijk om dit stelsel voorlopig nog aan te houden.



Datum 17 april 2025

Een ander alternatief is om te komen tot (deels) andere categorieën van gevallen. Met de voorgestelde categorieën hopen wij voldoende aan te sluiten bij de behoefte van uw raad.

Een alternatief is tenslotte nog om toch te gaan werken met een aparte categorie verplichte participatie die verschilt van de categorieën van gevallen voor bindend advies. Om nu de versnelling te bereiken die door invoering van het nieuwe voorstel wordt bereikt, stellen wij u voor om eerst in te stemmen met dit voorstel. Tegelijkertijd kan dan gestart worden met de uitwerking van de criteria waarvoor verplichte participatie zou moeten gelden, als uw raad twee afzonderlijke categorieën van gevallen wenselijk vindt. Onderzocht kan worden of het opnemen van categorieën van gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld kan worden meegenomen in het opstellen van de participatieverordening, waarvoor inmiddels eveneens de voorbereiding is gestart.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Het voorstel gaat over de verhouding college-raad en de invulling die beide bestuursorganen hebben op het gebied van de Omgevingswet en in het bijzonder bij het besluiten over aanvragen die in strijd zijn met het omgevingsplan. Participatie met inwoners of belangengroepen is hier dan ook niet aan de orde.

Communicatie

Het besluit tot het vastleggen van categorieën van gevallen voor bindend advies en verplichte participatie zal worden gepubliceerd op www.overheid.nl. Dat is wettelijk verplicht, wil de regeling in werking treden.

Financiën

n.v.t.

Risico's

Het betrekken van uw raad betekent in alle gevallen dat de procedure enkele weken langer zal duren.

Als daar een risico aan hangt, zal dat per geval duidelijk gemaakt moeten worden.

Andersom geldt dat voor die gevallen waarin de raad niet via een bindend advies is betrokken, er mogelijk toch een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend, waarvan de raad achteraf vindt dat er sprake is van een grote maatschappelijke impact, waarbij hij betrokken had willen worden. Voor incidentele gevallen kan het college de raad uiteraard altijd en informeel om advies vragen.

Vervolg

Na besluitvorming wordt het raadsbesluit gepubliceerd.

Wat ons betreft maken we ook dat de afspraak dat de gevallenlijst per raadsperiode een keer wordt geëvalueerd door de raadscommissie Bindend Adviesrecht.

Openbaarheid

Het voorstel is openbaar



voorstel

Zwolle

Datum 17 april 2025

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer