

Voorstel aan de raad

Nummer: 17

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:

Verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan Lelystad - Haven Werkeiland

Voorgesteld besluit

1. Het verzoek van de aanvrager, om het bestemmingsplan Lelystad - Haven Werkeiland te wijzigen, af te wijzen en geen financiële middelen beschikbaar te stellen voor enige aanpassing.
2. Verzoeker te informeren over dit besluit conform bijgevoegde conceptbrief. Het verzoek van de aanvrager, om het bestemmingsplan Lelystad - Haven Werkeiland te wijzigen, af te wijzen en geen financiële middelen beschikbaar te stellen voor enige aanpassing.
3. De door het college op grond van artikel 55 lid 1 Gemeentewet opgelegde geheimhouding op de inhoud van de financiële bijlage bij dit besluit te bekrachtigen op grond van artikel 25 lid 2 Gemeentewet.

Urgentie Raad

Het bestemmingsplan Lelystad – Haven Werkeiland maakt de ontwikkeling van bebouwing mogelijk, omgevingsvergunningaanvragen die daarbinnen passen moeten door de gemeente verleend worden. Het verzoek om wijziging van het bestemmingsplan is juist gericht op het niet (of op beperktere schaal) mogelijk maken van die ontwikkelingen. Het is dus belangrijk dat op korte termijn besluitvorming plaats vindt.

Op 12 januari a.s. heeft uw raad een sessie gepland over de ontwikkelingen op het Werkeiland. Dit voorstel met bijlagen zal ook aan de stukken voor de sessie worden toegevoegd.

Samenvatting

Omdat het bestemmingsplan Lelystad - Haven Werkeiland in 2010 onherroepelijk is geworden en de beleidswijzigingen, zoals de aanwijzing tot gemeentelijk monument, het cultuurbeleid en de Kustvisie geen aanleiding geven tot een wijziging van het bestemmingsplan wijst het college het verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan door een bewoner van Werkeiland af. Tevens is in de afweging voor dit besluit een petitie van de Eilandraad betrokken. Met dit besluit wordt het geldende bestemmingsplan en de ontwikkelmogelijkheden in stand gelaten. Een wijziging van de plannen tast het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel aan en leidt tot grote financiële consequenties. De betreffende ontwikkelaars hebben immers het recht om op de betreffende locaties te mogen ontwikkelen.

Voorgaande besluitvorming

In de informatienota die het college heeft opgesteld voor raad en bewoners (nota 286. Nieuwbouwontwikkelingen Werkeiland, zie bijlage 3) is aangegeven welke historische besluitvorming de grondslag vormt voor de mogelijkheden tot de bouw.

Inleiding

Door de aanvrager is op 7 oktober 2020 een verzoek ingediend om het bestemmingsplan Lelystad - Haven Werkeiland zodanig te wijzigen dat hoogbouw niet langer zal worden toegestaan. Als redenen worden genoemd dat het geldende bestemmingsplan achterhaald is en dat in 2017 het Werkeiland tot erfgoed is verklaard. Daarnaast zou uit de Kustvisie 2030 blijken dat met betrekking tot de gevarieerde kustlijn van Lelystad, een flatgebouw aan het Havenfront niet passend zou zijn. Op 22 oktober 2020 is het verzoek aangevuld met een addendum, waarin er op gewezen wordt dat de geldigheidsdatum van het bestemmingsplan Lelystad – Haven Werkeiland verlopen is en dat er een nieuw bestemmingsplan opgesteld zal moeten worden, waarin de van monumentenaanwijzing uitgezonderde kavels mee genomen moeten worden. Op 12 december 2020 is door de Eilandraad een petitie uitgereikt aan de wethouder en een aantal raadsleden. Het ingediende verzoek (inclusief addendum) en de petitie zijn als bijlage 1 en 2 bijgevoegd.

Doel

Doel van dit voorstel is om de aanvrager te voorzien van een besluit over het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan en een standpunt in te nemen over de daarover ingediende petitie.

Argumenten

1.1 Het bestemmingsplan Lelystad Haven – Werkeiland heeft een publiekrechtelijke procedure doorlopen waarin uitgebreid de gelegenheid is geboden tot inspraak (en voorts bezwaar en beroep), daarbij heeft de afweging tussen het (cultuur-) historische belang versus de ontwikkelmogelijkheden centraal gestaan. Het geldende bestemmingsplan Lelystad Haven – Werkeiland met de daarin opgenomen bouwmogelijkheden is daar het resultaat van.

In 2005 is een voorontwerp bestemmingsplan voor het Werkeiland ter inzage gelegd. In dit voorontwerp bestemmingsplan waren reeds ontwikkellocaties opgenomen. Hierover is de gelegenheid geboden om inspraakreacties in te dienen, daarvan is gebruik gemaakt. Vervolgens is begin 2006 het ontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegd, daarover heeft eenieder een zienswijze kunnen indienen, ook daarvan is gebruik gemaakt. Op beide momenten is uitgebreid ingegaan op de bouwvolumes en vormgeving van de ontwikkellocaties op het Werkeiland. Het bestemmingsplan Lelystad Haven – Werkeiland is vervolgens begin 2009 door de raad van de gemeente Lelystad vastgesteld. Bij de vaststelling zijn de belangen van de (cultuur-) historie van het eiland, versus de ontwikkelmogelijkheden op het Werkeiland (waaronder de hoogte van de bebouwing) ruimschoots aan de orde geweest en afgewogen. Na vaststelling is het bestemmingsplan ter goedkeuring aan de provincie verzonden, waarbij weer de mogelijkheid is geboden tot het indienen van bedenkingen, ook daarvan is gebruik gemaakt.

Na de vaststelling door de raad en de goedkeuring van het bestemmingsplan door de provincie is de mogelijkheid geboden om beroep aan te tekenen bij de Raad van State, daarvan is geen gebruik gemaakt. Het bestemmingsplan en de ontwikkelmogelijkheden zijn daarmee in 2010 onherroepelijk geworden.

Op grond van het bestemmingsplan bestaan de bouwmogelijkheden al jarenlang. In de informatienota die het college heeft opgesteld voor raad en bewoners (nota 286. Nieuwbouwontwikkelingen Werkeiland, zie bijlage 3) is aangegeven welke historische besluitvorming de grondslag vormt voor de mogelijkheden tot de bouw.

1.2 Het bestemmingsplan Lelystad Haven – Werkeiland biedt een kader van rechtszekerheid voor bewoners en belanghebbenden, waaraan financiële consequenties zijn verbonden.

In 2010 is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden. Een onherroepelijk bestemmingsplan biedt bewoners en andere belanghebbenden een kader van rechtszekerheid op basis waarvan gebruik- en bebouwingmogelijkheden zijn vastgelegd, met de daarbij behorende financiële consequenties. Al ruim voor 2010, maar ook daarna zijn plannen ontwikkeld binnen dit publiekrechtelijk kader, sommige zijn reeds gerealiseerd, andere zijn vanwege omstandigheden (financiële crisis) later tot ontwikkeling gekomen, maar de planologische ruimte was en is al meer dan 10 jaar bekend bij eenieder. Verschillende partijen hebben gronden met bouw- ontwikkelmogelijkheden in bezit, of hebben/krijgen daarover een overeenkomst. De bepalingen vanuit het bestemmingsplan liggen daar (onder meer) aan ten grondslag. Hierin wijzigingen aanbrengen zal in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en kan daarnaast grote financiële gevolgen met zich meebrengen vanwege planschadevergoeding en schadeclaims als gevolg van niet nakoming contracten. Bouwaanvragen die passen binnen de bouw- en gebruiksmogelijkheden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen moet de gemeente in behandeling nemen. In dat geval is sprake van een gebonden beschikking waardoor er geen vrijheid/ruimte voor de gemeente is om deze te heroverwegen en te weigeren.

1.3 De beleidswijzigingen die hebben plaatsgevonden na de vaststelling van het bestemmingsplan Lelystad – Haven Werkeiland vormen geen aanleiding om het bestemmingsplan te wijzigen.

In het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan en in de petitie wordt aangegeven dat er beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden die aanleiding zouden moeten geven om het bestemmingsplan daarop aan te passen. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

Gemeentelijke monument

Op 12 december 2017 heeft het college een besluit genomen om onderdelen van het Werkeiland aan te wijzen als gemeentelijk monument. Het gaat daarbij om een viertal gebieden: het stenen kamp, de houten woningen aan de sluis, het sluizencomplex en het gemaal en de woningen ten noordoosten van het gemaal. De ontwikkellocaties op het Werkeiland zijn uitdrukkelijk niet aangewezen als onderdeel van het gemeentelijke monument, of onder een ander beschermingsregime gebracht. Bij de vaststelling van dit beleid is daarmee gezocht naar een balans tussen het behoud van de ontwikkelmogelijkheden op het Werkeiland en het behoud van monumentale waarden op het Werkeiland. Het inzicht ten aanzien van de ontwikkellocaties is daarmee ongewijzigd gebleven en vormt geen aanleiding om het bestemmingsplan te herzien.

Over de aanwijzing als gemeentelijk monument is destijds (13 september 2017) advies uitgebracht door de Erfgoedcommissie Lelystad. De erfgoedcommissie had geadviseerd om ook de vijf ontwikkellocaties op te nemen in de aanwijzing als gemeentelijk monument. Dit advies is destijds niet overgenomen. Wel is daarover geconcludeerd dat ten aanzien van deze ontwikkellocaties nog nader onderzoek naar de mogelijke beschermingsregimes en hun eventuele juridische en financiële consequenties noodzakelijk is.

Uit het nadere onderzoek door Advocatenkantoor AKD d.d. 4 januari 2021 naar mogelijke beschermingsregimes en de juridische en financiële consequenties is het volgende gebleken:

- Aanwijzing van ontwikkellocaties als gemeentelijk of Rijksmonument is mogelijk
- Aanwijzing door of op voordracht van Gemeente maakt Gemeente schadeplichtig
- Ook bij initiatief van derden prevaleren de bij de ontwikkelaars gewekte verwachtingen
- Voor aanpassing of verplaatsing bouwplannen is instemming ontwikkelaars vereist

Zie bijlage 4 voor de volledige memo over de mogelijke beschermingsregimes en juridische en financiële consequenties.

Het enige reële beschermingsregime betreft het alsnog aanwijzen van de ontwikkellocaties als gemeentelijk of rijksmonument. Maar dan geldt alsnog de constatering (argument 1.2.) dat dit het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aantast en dat dit gepaard gaat met enorme financiële consequenties.

Cultuurbeleid 2017 -2020 (2018)

Het Cultuurbeleid 2017-2020 en het onderdeel 'beleidskader cultureel erfgoed' is begin 2018 vastgesteld door de raad. Daarbij wordt verwezen naar het besluit van de raad uit 2008 om het principe van behoud door ontwikkeling als uitgangspunt te nemen voor het erfgoedbeleid. Het nu geldende bestemmingsplan past binnen deze kaders en het 'beleidskader cultureel erfgoed' vormt daarmee ook geen aanleiding om het bestemmingsplan aan te passen voor wat betreft de ontwikkellocaties.

Kustvisie 2030

In het verzoek wordt vervolgens verwezen naar de door de gemeenteraad in 2019 vastgestelde Kustvisie 2030 als reden om tot een heroverweging van het (geldende) bestemmingsplan te komen. In de petitie wordt daarbij ook specifiek verwezen naar de passage *"het behoud van de kleinschalige en informele stedenbouwkundige opzet op het Werkeiland uitgangspunt is. Nieuwbouw voegt zich toe met respect voor de omgeving zowel in stedenbouwkundig als architectonische zin."*

Het eerste deel van de passage over het *"behoud van het kleinschalige stedenbouwkundige structuur"* gaat over de bestaande woningen in architectonische zin. Dit is ook logisch aangezien (een deel van) de bestaande woningen een status hebben als gemeentelijk monument.

Het ander deel van de passage *"nieuwbouw voegt zich toe met respect voor de omgeving zowel in stedenbouwkundige als architectonische zin"* geeft letterlijk weer dat nieuwbouw op het Werkeiland deel uit maakt van de Kustvisie 2030. De ontwikkelmogelijkheden op het Werkeiland (zoals die ook al bestonden binnen het bestemmingsplan) zijn een onderdeel van de visie.

Omdat er aan de gehele kust van Lelystad projecten werden ontwikkeld is de Kustvisie 2030 tot stand gekomen om een eenduidige stedenbouwkundige opzet langs de kustlijn te krijgen, een kralensnoer met een diversiteit aan projecten die de gedachte van de kust weergeeft. Het "havenfront" maakt deel uit van het kralensnoer van de kustvisie. De grotere gebouwen van Levago richten zich op het havenfront, de jachthaven en het water, met respect in bouwstijl voor het Werkeiland.

Het karakter van het Werkeiland wordt bewaakt zowel in bebouwingszin als in de openbare ruimte door de groene karakteristieken als de hagen etc.. De plannen van Levago zijn passend in de stedenbouwkundige visie van het havenfront en Kustvisie en inrichting openbare ruimte. Welstand adviseert op basis van het beeldregieplan en stuurt net zolang totdat dat beeld voor hen voldoende is. Voor de architectuur in het beeldregieplan is aangegeven dat dit verwijst naar het bestaande Werkeiland in een moderne uitvoering.

Stedenbouwkundig doen de plannen van Levago recht aan de Kustvisie, geven reuring aan de kust en zetten Lelystad op de kaart van geschiedenis tot hedendaags. Overigens zal ook de erfgoedcommissie bij een formele aanvraag omgevingsvergunning om advies worden gevraagd, dit advies is echter niet bindend.

Concluderend vormt deze visie ook geen basis of reden om over te gaan tot het herzien van het bestemmingsplan c.q. tegemoet te komen aan de oproep in de petitie.

1.4 De geldigheidstermijn van het bestemmingsplan Lelystad – Haven Werkeiland is niet verlopen en er bestaat geen verplichting meer om het bestemmingsplan om de 10 jaar te herzien.

In het verleden gold er een plicht om het bestemmingsplan binnen 10 jaar te actualiseren. De enige consequentie daarvan was dat er in het geval van te oude bestemmingsplannen geen leges meer mochten worden geheven, het bestemmingsplan bleef echter gelden. De actualiseringsplicht is per 1 juli 2018 komen te vervallen. Dit onderwerp vormt daarom ook geen reden om over te gaan tot het herzien van het bestemmingsplan.

1.5 Uitrust van locaties heeft grote financiële consequenties

Naast het verzoek om wijziging van het bestemmingsplan wordt in de petitie gewezen op de mogelijkheid om gronden (op andere locaties dan het Werkeiland) uit te ruilen, waardoor de ontwikkelingen op het Werkeiland niet meer nodig zijn. Hiervoor geldt het zelfde als hierboven wordt genoemd onder argument 1.2. Hier medewerking aan verlenen tast eveneens het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aan en gaat gepaard met enorme financiële consequenties. Immers de betreffende ontwikkelaars hebben het recht op en mogen het vertrouwen hebben dat zij hun plannen uit kunnen voeren binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan.

1.6 Ook andere scenario's laten grote financiële consequenties zien

Gemeente heeft diverse scenario's onderzocht:

1. 1 laag minder hoog bouwen
2. (in het geval van Levago) 2 lagen minder hoog bouwen
3. grondruil
4. bouwen grondgebonden woningen
5. uitkopen

De bedragen in de onderscheidenlijke scenario's variëren van circa 1,8 mln. (voor scenario 1) tot 6,4 mln. euro (voor scenario 5). Voor de uitkomsten verwijzen wij u naar het (financiële overzicht) in de geheime bijlage 6.

1.7 De toevoeging van de appartementen levert verkeerskundig gezien geen bezwaren op inzake verkeersintensiteit

Naast het verzoek om wijziging van het bestemmingsplan wordt in de petitie gewezen op de onwenselijke verkeerskundige situatie die zou ontstaan door toevoeging van de appartementen. Door het bedrijf Bonotraffics is op 21 december jl. een rapport aangeleverd met betrekking tot de verkeersgeneratie van de beoogde ontwikkelingen. De conclusie uit dit rapport is dat op grond van verkeersnormen een erftoegangsweg binnen de kom een etmaalintensiteit aankan van 5.000 motorvoertuigen per dag. Ervan uitgaande dat:

- al het verkeer via de Sluisstraat/Oostvaardersdijk-zijde Werkeiland binnenkomt, dit een toename genereert van 375 voertuigbewegingen per etmaal
- er geen verkeerstellingen voorhanden zijn, maar een veilige schatting gemaakt kan worden dat de verkeersintensiteit op dit moment ruim beneden de 2.000 motorvoertuigen per etmaal ligt

is de conclusie dat de wegen de toename van de voertuigbewegingen ruim aankunnen (zie bijlage 5).

1.8 Gemeente heeft reeds inspanningen verricht om verdere verdichting van het Werkeiland te voorkomen.

Om tegemoet te komen aan de bewoners heeft de gemeente medio 2010 grond aangekocht tussen de ontwikkellocatie van Levago en de woningen aan de Sluisstraat ten einde -zoals toentertijd gewenst door bewoners- de bebouwingsmogelijkheid aldaar af te kopen.

1.9 De raad is bevoegd gezag voor het nemen van een besluit over het afwijzen van een aanvraag om een bestemmingsplan te wijzigen.

Artikel 3.8 in combinatie met artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat de gemeenteraad bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen dan wel een aanvraag daarover af te wijzen.

In het geval een verzoek om een bestemmingsplan te wijzigen wordt afgewezen, dan dient dit binnen een termijn van 8 weken plaats te vinden, deze termijn is een termijn van orde. Op 7 en aanvullend op 22 oktober is het verzoek ontvangen. Dit verzoek voldeed echter niet aan de vereisten aangezien het niet ondertekend was en niet was voorzien van adresgegevens van de indiener (-s) namens wie het verzoek ingediend zou zijn. Op 14 november is verzocht de aanvraag hierop aan te passen. Op 8 december 2020 is een ondertekend verzoek ontvangen. Door de aanvrager is daarbij aangegeven dat het verzoek nog aanvullend ondertekend zou worden door andere betrokkenen. In week 2 van 2021 is gebleken dat hieraan alsnog geen invulling zou worden gegeven.

2.1 Een besluit dient kenbaar gemaakt te worden aan degene die een verzoek heeft ingediend.

Zie bijgaande (concept)brieven (bijlage 7a en 7b).

3.1. In verband met de financiële en economische belangen van zowel de Gemeente als ontwikkelaars wordt geheimhouding opgelegd

Op basis van artikel 55 lid 1 Gemeentewet in samenhang met artikel 10 lid 2 sub b van de Wet openbaarheid van bestuur.

Kanttekeningen

Tegen het besluit staat een bezwaar en beroepsmogelijkheid open.

Financiën

Zie het financiële overzicht in de geheime bijlage 6.

Vervolg

Bijgevoegde (concept)brief (bijlage 7a) wordt aan de indiener van het verzoek gezonden, voor de indiener bestaat er de mogelijkheid om hierover een bezwaarschrift in te dienen.
Bijgevoegde (concept)brief (bijlage 7b) wordt aan de Eilandraad Behoud Erfgoed Werkeiland gezonden, waarin het standpunt van de raad wordt duidelijk gemaakt ten aanzien van de ingediende petitie.

Bijlagen

- | | |
|-------------|--|
| Bijlage 1. | Verzoek van de aanvrager tot wijziging van het bestemmingsplan incl addendum |
| Bijlage 2. | Petitie |
| Bijlage 3. | nota 286. Nieuwbouwontwikkelingen Werkeiland |
| Bijlage 4. | Memo AKD d.d. 4 januari 2021 inzake petitie Werkeiland Lelystad-Haven |
| Bijlage 5. | Rapport Bonotrafics, d.d. 21 december 2020 inzake Verkeersgeneratie ontwikkelingen Sluisstraat en Oostvaardersdijk |
| Bijlage 6. | Financiële geheime bijlage |
| Bijlage 7a. | (Concept)brief aanvrager inzake wijziging bestemmingsplan |
| Bijlage 7b. | (Concept)brief Eilandraad Behoud Erfgoed Werkeiland inzake petitie |

Lelystad, 12 januari 2021

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



A. Schepers



H.M. Meijdam

