Categorieën van gevallen bindend adviesrecht en verplichte participatie

Bindend adviesrecht
Op grond van artikel 16.15a, aanhef en onder b Omgevingswet legt de gemeenteraad van Zwolle een bindend adviesrecht vast voor de categorieën van gevallen zoals in deze publicatie omschreven.

Verplichte participatie
Op grond van artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet legt de gemeenteraad van Zwolle verplichte participatie vast voor de categorieën van gevallen zoals in deze publicatie omschreven.

Eén lijst met categorieën van gevallen voor zowel bindend advies als verplichte participatie
De categorieën van gevallen voor bindend raadsadvies zijn dezelfde als de categorieën van gevallen waarin participatie verplicht wordt gesteld. De categorieën van gevallen luiden als volgt:

Artikel 1: Hoogte van bouwwerken
Bindend advies bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is vereist bij de volgende categorieën van gevallen, behoudens het gestelde in artikel 5:

a. voor één of meer bouwwerken met een hoogte van 25 meter of hoger, gerekend vanaf peil met uitzondering van het gestelde onder b van dit artikel;
b. voor een mast met een hoogte van 40 meter of hoger, gerekend vanaf peil zoals een antennemast, attentiemast.

Artikel 2: Duurzame energieopwekking
Bindend advies bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is vereist bij de volgende categorieën van gevallen, behoudens het gestelde in artikel 5:

a. voor het realiseren en exploiteren van opwek van zonne-energie;
b. voor het plaatsen van één of meer windmolens, wanneer deze hoger zijn dan 25 meter, gerekend vanaf peil.

Artikel 3: Woningbouw
Bindend advies bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is vereist bij de volgende categorieën van gevallen, behoudens het gestelde in artikel 5:

a. voor het realiseren van 20 woningen of meer in het stedelijk gebied, zoals weergegeven op bijlage 1, waarbij sprake is van strijdigheid met de activiteit wonen;

b. voor het realiseren van meer dan 5 woningen in het buitengebied, zoals weergegeven op bijlage 1.

Artikel 4: milieueffectrapportage
Bindend advies bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is vereist bij een ontwikkeling waarbij een procedure voor een milieueffectrapportage moet worden doorlopen

Artikel 5: Uitzonderingen op het bindend adviesrecht
Voor zover de in de artikelen 1, 2, 3 en 4 genoemde aanvragen om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in overeenstemming zijn met een door de gemeenteraad vastgestelde gebiedsvisie en/of ruimtelijk ontwikkelplan zoals bedoeld in de routekaart, wordt afgezien van het bindend adviesrecht; niet van verplichte participatie.

Artikel 6: Inwerkingtreding, toepassingsbereik en intrekking vorige regeling
a. De regeling treedt in werking na publicatie en geldt voor alle op dat moment lopende aanvragen.
b De regeling zoals vastgesteld d.d. 7 februari 2022 wordt ingetrokken op het moment van inwerkingtreding van deze regeling.

TOELICHTING
Algemene inleiding

Bindend adviesrecht
De Omgevingswet legt de bevoegdheid om te besluiten over een aanvraag waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan bij het college; het gaat om de zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna af te korten met Bopa). De raad heeft daarin in beginsel geen rol, omdat de raad over de kaders gaat en het college binnen die kaders opereert. Wel is het mogelijk om voor enkele, tevoren vastgelegde categorieën van gevallen een bindend raadsadvies vast te leggen. Dit raadsadvies moet door het college worden opgevolgd – mits het tijdig is afgegeven.
Op grond van artikel 16.15a, aanhef en onder b Omgevingswet heeft de gemeenteraad van Zwolle op 7 februari 2022 categorieën van gevallen hiervoor vastgelegd.

Sinds de Omgevingswet per 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. De huidige artikelen zijn het gevolg van die evaluatie.

Verplichte participatie
Participatie wordt door de Omgevingswet niet op voorhand verplicht gesteld. Maar ook bij verplichte participatie heeft de gemeenteraad de vrijheid om een aantal categorieën van gevallen vast te leggen, waarin participatie als aanvraagvereiste wel verplicht is. Dit is op grond van artikel 16.55, lid 7 van de Omgevingswet mogelijk. Ook hierover heeft de gemeenteraad een besluit genomen op 7 februari 2022. De categorieën van

gevallen waren daarbij gelijkluidend aan die van het bindend advies. Hoewel de categorieën van bindend advies en verplichte participatie niet dezelfde hoeven zijn, heeft de gemeenteraad daar ook nu voor gekozen.

Artikel 1 over de hoogte van bouwwerken:

Artikel 1, aanhef onder a

Ook in Zwolle is ruimte schaars. Daarom wordt er soms voor gekozen om de hoogte in te gaan met de bouw. De omgevingsvisie van de gemeente Zwolle legt een basis neer voor waar hoe hoog mag worden gebouwd. Onder hoogbouw vallen gebouwen of bouwwerken met een hoogte hoger dan de gemiddelde kroonhoogte van de bomen en dat is ongeveer 25 meter of ongeveer 8 bouwlagen. De effecten op de omgeving zijn groter dan bouwwerken die minder hoog zijn. In artikel 1, aanhef en onder a is bij dit gegeven aansluiting gezocht.
Wordt er lager gebouwd dan 25 meter, dan is er geen sprake van een bindend adviesrecht.

Artikel 1, aanhef en onder b

Het gestelde in artikel 1, aanhef en onder b gaat over de hoogte van masten. Deze zijn over het algemeen hoger dan 25 meter en worden uitgezonderd van het gestelde onder a. Masten die lager zijn dan de genoemde 40 meter, maar misschien wel hoger dan 25 meter, vallen dan ook niet onder het bindend adviesrecht.
In de aanhef en onder b worden, bij wijze van voorbeeld, attentiemasten en antennemasten aangegeven. Maar elke andere mast van 40 meter of hoger valt onder het bindend adviesrecht.

Tenslotte wordt in dit artikel aangegeven dat de hoogte gemeten moet worden vanaf peil. Hieronder werd in het verleden in de verschillende bestemmingsplannen die Zwolle rijk was, soms iets anders verstaan. Omdat het omgevingsplan van rechtswege op dit moment nog bestaat uit die verschillende bestemmingsplannen wordt aansluiting gezocht bij de definitie van de planologische regeling die is betrokken om het peil te kunnen vaststellen.

Artikel 2 over Duurzame energieopwekking:

Artikel 2 , aanhef en onder a

In artikel 2, aanhef en onder a gaat het om het realiseren en exploiteren van de opwek van zonne-energie. Bedoelt is dat het moet gaan om bedrijfsmatige exploitatie van zonneparken op of boven maaiveldniveau (drijvend op water, veldopstelling, boven parkeerterreinen, op geluidswallen etc).
Uit de omgevingsvisie van de gemeente Zwolle blijkt dat het behoud van ruimtelijke kwaliteiten, zoals landschap, cultuurhistorie en natuur, een belangrijke ambitie is. In dat licht is het zinvol om initiatieven in het kader van duurzame energieopwekking (energietransitie) via de gemeenteraad te laten lopen.

Artikel 2, aanhef en onder b

In artikel 2, aanhef en onder b wordt gesproken over windmolens. Windmolens kunnen verschillende hoogten hebben en daarom is ook hier de wijze van meten van belang.

Uiteraard wordt er voor peil dezelfde wijze van meten gehanteerd, zoals in de toelichting onder artikel 1 is aangegeven.

Artikel 3 over woningbouw:

Artikel 3, aanhef en onder a

Het gestelde in artikel 3 aanhef en onder a heeft betrekking op woningbouwprojecten in het stedelijk gebied. Maar niet elk woningbouwplan hoeft aan de gemeenteraad te worden voorgelegd. Het moet gaan om een woningbouwplan bestaande uit de bouw van 20 woningen of meer én daarnaast om strijdigheid met de activiteit wonen. Concreet betekent het dat wanneer een project bestaat uit 19 woningen een plan niet aan de raad te worden voorgelegd.
Om te komen tot een aantal woningen, waarvoor het bindend adviesrecht geldt, is aansluiting gezocht bij het beleid inzake zelfstandige woonruimte. Dit beleid is tot stand gekomen om de bestaande woonvoorraad optimaal in te zetten. De beleidsregel is van toepassing op initiatieven, die in strijd zijn met het omgevingsplan en die voorzien in het realiseren van maximaal 20 zelfstandige woonruimten op een locatie waar conform het omgevingsplan de activiteit ‘wonen’ is toegestaan.

Om te kunnen beoordelen of sprake is van de activiteit wonen, is het van belang of er ter plaatse van de ontwikkeling het bouwen en het gebruik van bebouwing ten behoeve van ‘wonen’ is toegestaan. Voorheen zou je spreken van de ‘bestemming wonen’, maar onder de Omgevingswet wordt alleen activiteitgericht geschreven en bestaat de term ‘bestemming’ niet meer.
Concreet betekent dit dat wanneer in het omgevingsplan de activiteit wonen is toegestaan en de Bopa bijvoorbeeld nodig is om het overschrijden van het bebouwingsvlak of de goothoogte mogelijk te maken, de gemeenteraad niet wordt geconsulteerd, ook al worden er meer dan 20 woningen gerealiseerd.

Een bindend adviesrecht is er wel wanneer er medewerking wordt gevraagd voor een ontwikkeling van 20 woningen of meer op een terrein waar de activiteit wonen niet is toegestaan, doordat ter plaatse de activiteit kantoor of bedrijf is toegestaan.

Artikel 3, aanhef en onder b

Tenslotte wordt in artikel 3, aanhef en onder b een woningbouwaantal genoemd voor het aantal woningen in het buitengebied waarop het bindend adviesrecht van toepassing is. Omdat nog gewerkt wordt aan uitgangspunten voor het landelijk gebied, laten wij dit aantal woningen onveranderd ten opzichte van de vorige besluitvorming rond de categorieën van gevallen waar bindend advies gold (van 7 februari 2022).

Bijlage bij artikel 3

Omdat de termen buitengebied en stedelijk gebied om uitleg vragen, is ter verduidelijking voorzien in een bijlage in de vorm van een kaart, waarop de contouren te zien zijn waar sprake is van buitengebied of stedelijk gebied. Bij de contouren is aangesloten bij de kaart, zoals die ook in de omgevingsvisie is opgenomen.

Artikel 4: milieueffectrapportage
Wanneer een milieueffectrapportage wordt gemaakt, is de impact van een project groot. Het is daarom raadzaam de raad hierin te betrekken.

Artikel 5 uitzonderingen op het bindend adviesrecht:
Marktpartijen, toegelaten instellingen en de gemeente hebben samen een routekaart opgesteld voor gebieds- en locatieontwikkelingen. De routekaart is bedoeld voor gebieds- en locatieontwikkelingen, waarvoor een ruimtelijke procedure moet worden doorlopen. Daarin wordt vaak een gebiedsvisie gemaakt, maar in elk geval een ruimtelijk ontwikkelplan. Zowel de gebiedsvisie als ook het ruimtelijk ontwikkelplan wordt aan de raad aangeboden ter besluitvorming. Het heeft dan geen toegevoegde waarde om ook de definitieve aanvraag omgevingsvergunning, die passend is binnen de gebiedsvisie en/of in het ruimtelijk ontwikkelplan aan de raad om advies voor te leggen. Dit komt de snelheid van woningbouw ten goede, evenals de inzet van de gemeenteraad.

Toelichting artikel 6: inwerkingtreding, toepassingsbereik en intrekking vorige regeling
De regeling gaat direct in na publicatie. Het voordeel hiervan is de versnelling die in het proces kan worden bereikt.
De regeling, zoals die gold, wordt daarbij tegelijkertijd ingetrokken.