

Raadsvoorstel en -besluit

2020-0151224

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

Aan de leden van de raad,

Het college van burgemeester en wethouders stelt u voor op grond van Artikel 6.5, lid 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor): aanwijzing categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet vereist is. te besluiten:

1. het besluit van 2015-12871, voorzover betreffende de vastgestelde lijst met categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist, in te trekken;
2. op grond van artikel 6.5, lid 3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) de bijgevoegde aangepaste lijst met categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist, vast te stellen.

De secretaris,

De burgemeester,

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 25 mei 2021

De griffier,

De voorzitter,

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

Toelichting

Inleiding

Verklaring van geen bedenkingen

Als een aanvraag niet past binnen het bestemmingsplan kan hiervoor worden afgeweken van het bestemmingsplan. De te volgen ruimtelijke procedure is afhankelijk van de mate waarin wordt afgeweken. Op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) worden de volgende afwijkingen onderscheiden:

1. Binnenplanse afwijking: kleine eenvoudige afwijkingen die in het bestemmingsplan zelf zijn opgenomen;
2. Buitenplanse afwijking kruimelgeval: kleine afwijkingen voor een aantal van rijkswege aangewezen gevallen, waarbij afgeweken kan worden van het bestemmingsplan;
3. Buitenplanse afwijking, uitgebreide procedure: uitgebreidere afwijkingen waarbij het mogelijk is om grond van een ruimtelijke onderbouwing af te wijken van het bestemmingsplan.

Het toepassen van de derde afwijking (buitenplanse afwijking, uitgebreide procedure) is een bevoegdheid van het college van B&W. In artikel 2.27 van de Wabo is echter tevens bepaald dat als het college medewerking wil verlenen aan een verzoek tot afwijking middels deze procedure, de gemeenteraad een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen' (hierna: vvgb) dient af te geven. Daarbij kan de gemeenteraad 'categorieën van gevallen' aangeven waarin die verklaring niet nodig is (hierna: lijst).

Raadsprogramma 'Krachtig Zwijndrecht'

De gemeente Zwijndrecht staat voor grote en zware opgaven. Een majeure opgave die prominent benoemd wordt in het ambitieuze raadsprogramma "Krachtig Zwijndrecht" is het ontwikkelen van nieuwe woningen, zodat doorstroming ontstaat op de woningmarkt en er meer sprake is van een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad. Er dient een kwaliteitsslag gemaakt te worden in het aanbod van woningen, het leefmilieu en de omgeving. Het ambitieuze raadsprogramma vraagt dat er goed gekeken wordt naar inzet van capaciteit maar bovenal naar wettelijke procedures en of er versnelling aangebracht kan worden om snel tot ontwikkeling te kunnen komen.

Door deze aangepaste vvgb-lijst kan versnelling aangebracht worden in de realisatie van de grote opgaven van de gemeente. Planologische procedures worden hiermee minimaal met enkele maanden verkort. Veel ontwikkelgemeenten hebben daarom de vvgb-lijst verruimd. Om een spoedige en snelle realisering van het raadsprogramma 2018-2022 mogelijk te maken is toepassing van deze lijst noodzakelijk.

Toepassing in het verleden

Na inwerkingtreding is bij de volgende zes aanvragen toepassing gegeven aan de huidige vvgb-lijst:

- 2021: Watertoren -> 10 appartementen (vvgb-categorie 'bouwplan van max. 10 woningen)
- 2021: Lindelaan 36-38 (KWS terrein) -> 26 woningen (vvgb-categorie 'in overeenstemming met door raad vastgesteld kader'). In het vigerende bestemmingsplan ligt een uit te werken bestemming voor appartementen en het bouwplan is hiermee in overeenstemming
- 2021: Mimosastraat 4 (locatie St. Petruskerk) -> 6 patiowoningen (vvgb-categorie 'bouwplan van max. 10 woningen'). Voor de overige 6 woningen in het voormalige kerkgebouw is gebruik gemaakt van de kruimelgevallenregeling.

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

- 2020: Pieter de Hoochstraat (locatie De Toorts) -> 7 rijwoningen (vvgb-categorie van 'bouwplan van max. 10 woningen'). Voor de overige 4 woningen in het voormalige schoolgebouw is gebruik gemaakt van de kruimelgevallenregeling.
- 2019: Stationsweg 43 (locatie Forty Three) – 2 penthouses (vvgb-categorie van 'bouwplan van max. 10 woningen'). Voor de transformatie van het kantoorgebouw is gebruik gemaakt van de kruimelgevallenregeling
- 2017/2018: Euryza tbv wijziging positionering (vvgb-categorie 'in overeenstemming met door raad vastgestelde structuurvisie'). De wijziging had betrekking op een gewijzigde situering waarbij werd afgeweken van het bouwvlak. Het aantal woningen neemt af ten opzichte van het geldende bestemmingsplan.

Verzoek om de lijst te herzien

Op 16 februari 2021 heeft wethouder Huizinga in de raad uitleg gegeven over de huidige lijst van categorieën van gevallen, waarbij geen vvgb is vereist en is ingegaan op de toepassing van deze lijst bij de aanvraag van het woningbouwplan bij de watertoren. Tijdens deze avond zijn de volgende onderwerpen besproken:

- het doel en de procedure van de toepassing van de lijst van categorieën van gevallen
- de omschrijving, de interpretatie en de reikwijdte van de lijst
- de rol en bevoegdheden van de raad bij de procedure en de toepassing van deze lijst

Geconstateerd is dat de huidige lijst leidt tot interpretatieverschillen en de raad als kaderstellend orgaan vooraf en tijdens de procedure meer betrokkenheid wenst bij aanvragen die vallen onder eerdergenoemde lijst. Uitkomst van deze avond is dat het college terug komt naar de raad met een voorstel voor een nieuwe lijst van categorieën van gevallen dat recht doet aan deze constatering en de oude lijst doet vervangen. De verschillende categorieën van de lijst zijn uitvoerig beoordeeld en dit heeft geleid tot een nieuwe opzet voor de lijst ([bijlage 1](#)). Volledigheidshalve is in [bijlage 2](#) een vergelijking gemaakt met de huidige lijst.

Eerdere besluitvorming

Tijdens uw vergadering van 9 april 2013 (2013-11395) heeft uw raad besloten een lijst met categorieën van gevallen vvgb aan te wijzen. In de raadsvergadering van 26 mei 2015 (2015-12871) is deze lijst herijkt.

Beoogd effect

Vaststellen van de aangepaste lijst met categorieën van gevallen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist en daarmee kunnen voorzien in snellere, adequatere en efficiëntere procedures tot afhandeling van ruimtelijke procedures. Wat in concreto zal leiden tot bijvoorbeeld meer woningen binnen een kortere periode, de realisatie van klimaatadaptieve maatregelen, etc.

Argumenten

1. De nieuwe lijst met bijbehorende regeling treedt in de plaats van de huidige regeling

Om een nieuwe lijst vast te kunnen stellen, zal de huidige lijst formeel ingetrokken moeten worden

2.1 Toepassing van de lijst leidt tot versnelling van de procedure van kleine projecten

Langdurige procedures passen niet binnen de door de gemeente Zwijndrecht nagestreefde excellente dienstverlening die is gericht op klantvriendelijkheid, transparantie en efficiëntie. Noch passen die in de gewenste omslag van de gemeente Zwijndrecht van beheer- naar ontwikkelgemeente. Een

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

omslag, die bedoeld is om het ambitieuze raadsprogramma zo goed en zo snel mogelijk te realiseren. De voorliggende aanpassing van de vvgb is van belang om deze snelheid te vergroten.

Indien deze lijst niet van toepassing is, moeten er door het ambtelijk apparaat twee besluiten worden voorbereid en moeten er door het bestuur twee besluiten worden genomen. In het geval van een vooraf afgegeven vvgb wordt het bestuur niet meer dubbel belast omdat hij geen twee besluiten meer moet nemen. Ook het ambtelijk apparaat hoeft maar één besluit voor te bereiden. Dit levert de aanvrager tijdwinst op en daarnaast is het voor de aanvrager financieel gunstiger, omdat er in geval van een aparte vvgb extra leges in rekening worden gebracht.

2.2 Nieuwe lijst zorgt voor een vereenvoudiging en verduidelijking (categorie 1a en 1b)

Volgens de lijst-2017 moet 'een aanvraag in overeenstemming zijn met een door de gemeenteraad vastgestelde (structuur) visie, projecten waarvoor reeds een stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, beleidsnotities, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijke kader bestaat dat is vastgesteld door de raad'. In de nieuwe lijst is dit kader onder de noemer gebracht van 'gemeentelijk beleid vastgelegd in een gemeentelijk beleidsdocument, waarin onder meer specifieke ruimtelijke onderwerpen zijn geregeld'. Eerder genoemde visies, notities etc. zijn hier voorbeelden van. Het nieuwe artikel 1a is hiermee uitgebreider dan het oude artikel. Ook hierbij geldt, in geval van beleidsdocumenten die door de gemeenteraad eerder zijn vastgesteld het overbodig is dat de gemeenteraad nogmaals om een besluit wordt gevraagd

Volgens de lijst is een vvgb niet vereist indien de aangevraagde activiteiten in overeenstemming zijn met provinciaal beleid. In de provinciale verordening zijn voor lokale overheden bindende regels opgenomen en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten in overeenstemming zijn deze bepalingen. Dit artikel voegt daarom niets toe en kan worden verwijderd.

2.3 Nieuwe lijst maakt geen verschil tussen nieuwbouw en transformatie (categorie 2a en 2d)

In de huidige lijst is een onderscheid opgenomen tussen realiseren van woningbouw en het omzetten van bestaande functies. Dit leidt tot verwarring indien sprake is van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden in het bestemmingsplan. In beide gevallen gaat het echter om het toevoegen van woningen. In de nieuwe lijst is dit onderscheid komen te vervallen en aangegeven dat het zowel kan gaan om het bouwen, herbouwen, vernieuwen als uitbreiden van woningen. Categorie 2d kan hierdoor vervallen.

2.4 Nieuwe lijst voegt een begrenzing toe in aantal bouwlagen en bouwhoogte (categorie 2a)

De regeling mag alleen gelden voor bouwplannen met minder impact op de omgeving. Deze impact wordt doorgaans bepaald door de hoogte en minder door het aantal woningen. In deze categorie is een begrenzing toegevoegd dat een woningbouwplan een maximale bouwhoogte heeft van 15 meter en een maximum aantal bouwlagen van vier. Bouwplannen die hierboven gaan, hebben doorgaans een grotere impact op de omgeving. Het aantal woningen blijft wel gehandhaafd.

2.5 Nieuwe lijst geeft ruimere toepassingsmogelijkheden ten aanzien van sociaal maatschappelijke functies (categorie 2c)

De lijst met maatschappelijke of recreatieve functies is beperkt omschreven. In de nieuw lijst is dit uitgebreid met functies ten behoeve van educatie, sport, recreatie, voorzieningen van culturele, medische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke aard inclusief de bij die functies behorende voorzieningen.

2.6 Nieuwe lijst heeft een bredere reikwijdte voor o.a. projecten op het gebied van duurzaamheid en aanpassingen in de openbare ruimte (2e t/m 2h)

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

Zoals het de raad bekend is, staat ook de gemeente Zwijndrecht voor grote en zware opgaven. Een majeure opgave die prominent benoemd wordt in het ambitieuze raadsprogramma "Krachtig Zwijndrecht" is het ontwikkelen van diverse initiatieven. Er dient een kwaliteitsslag gemaakt te worden in het aanbod van woningen, het leefmilieu en de omgeving. Het ambitieuze raadsprogramma vraagt dat er goed gekeken wordt naar inzet van capaciteit maar bovenal naar wettelijke procedures en of er versnelling aangebracht kan worden om snel tot ontwikkeling te kunnen komen. Voor een aantal specifieke bouwwerken en werkzaamheden was nog geen regeling opgenomen. In de nieuwe lijst zijn de volgende categorieën toegevoegd:

- verbeteringen en aanpassingen in de openbare ruimte
- het realiseren van kiosken en bebouwing van beperkte omvang, bv. nutsvoorziening, is ook een categorie toegevoegd.
- projecten voor duurzame energie en/of klimaatadaptieve voorzieningen
- het bouwrijp maken, ophogen en het verrichten van andere noodzakelijke werken en werkzaamheden ten behoeve van de bovengenoemde functies en bestemmingen.

2.7 Aan de lijst is een aantal gevallen toegevoegd waarvoor altijd een vvgb nodig is

Vanwege de complexiteit dan wel samenhang met andere procedures zijn de volgende gevallen uitgezonderd:

- die niet passen in de vastgestelde Omgevingsvisie
- die m.e.r.-plichtig zijn of waarvoor een passende beoordeling is vereist op basis van de Wet natuurbescherming
- die één of meer windmolens betreffen
- waarvoor ook een exploitatieplan wordt vastgesteld
- waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is

2.8 Aan de lijst is een 'noodrem' toegevoegd

De nieuwe lijst wordt afgesloten met een uitzonderingsregel waarin bepaald wordt, dat, wanneer ten minste 1/5 van de raadsleden heeft aangegeven een voorliggend geval, dat normaliter valt onder de werking van voorgaande artikel, toch te willen bespreken, een uitgebreid vvgb-traject moet worden doorlopen. Daartoe worden betreffende aanvragen via de zogenaamde "stukkenlijst" aan de raadsleden voorgelegd. Hierna hebben de raadsleden 14 dagen de tijd om een beroep te doen op deze uitzondering. Naast vermelding op de stukkenlijst, ontvangt de gemeenteraad een raadsbrief bij verdere besluitvorming door het college op aanvragen omgevingsvergunningen, waarbij toepassing is gegeven aan de lijst.

Kanttakeningen

1. De nieuwe lijst heeft door inwerkingtreding Omgevingswet een beperkte werkingsduur

In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Het college van B&W krijgt wel meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het monitoren van de resultaten. Ook is het college van B&W straks het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Met de omgevingsvisie en het omgevingsplan legt de raad de doelen vast en stuurt op de realisatie hiervan, zoals gebruikelijk is binnen een gemeente.

Onder de huidige wetgeving kan het college van B&W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad. In plaats van de huidige vvgb komt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

een verzaamd, bindend adviesrecht voor de gemeenteraad. Het college van B&W mag daar niet van afwijken. De gemeenteraad geeft advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad vooraf heeft vastgelegd gebruik te willen maken van het adviesrecht. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft, dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. Van belang hierbij is dat de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit binnen acht weken, met een verlenging tot veertien weken, moet worden verleend. Dat is een grote wijziging ten opzichte van de huidige situatie, waarin de uitgebreide procedure van 26 weken van toepassing is. Deze verkorte termijn heeft ook consequenties voor de advisering aan het college.

De gemeenteraad moet - vóórdat de Omgevingswet in 2022 van kracht wordt - een besluit nemen over de gevallen waarin hij een bindend advies wil geven. Het huidige raadsbesluit 'aanwijzingslijst gevallen waarvoor geen vvgb nodig is' vervalt. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft B&W niet naar de raad voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (vanaf 2022 worden alle bestemmingsplannen gezamenlijk als omgevingsplan aangemerkt). Voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen wij u hierover separaat adviseren en een voorstel doen voor de omvang van dit adviesrecht. Voor meer informatie hierover wordt u verwezen naar bijgaande handreiking van de VNG ([bijlage 3](#))

2. Op dit moment wordt nog gewerkt aan het participatiebeleid

Gemeenten zullen participatiebeleid moeten formuleren en uitvoeren (onder meer de motiveringsplicht bij het maken van de omgevingsvisie en het omgevingsplan). Voor initiatiefnemers geldt dezelfde inspanningsverplichting. Participatie bij de omgevingsvergunning is opgenomen als een aanvraagvereiste. Bij de aanvraag geeft de initiatiefnemer aan of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Als dit het geval is meldt hij ook hoe deze partijen zijn betrokken en wat de resultaten zijn. De gemeenteraad kan ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarvoor participatie verplicht is. In dat geval is de aanvrager verplicht om een participatieproces vorm te geven en aan te geven wat met de resultaten is gedaan. Er kan in de praktijk overlap zijn tussen de lijst van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waar de gemeenteraad over wil adviseren en buitenplanse omgevingsplanactiviteit en met verplichte participatie. Maar het zijn strikt genomen twee aparte lijsten, waar -eventueel gecombineerd- besluitvorming over moet plaatsvinden. Participatie is overigens een belangrijke pijler onder de Omgevingswet.

De VNG adviseert om het besluit 'Lijst met gevallen waarvoor advies van de gemeenteraad nodig is voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als bedoeld in artikel 16.15a lid b. onder 1' voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2022) door de gemeenteraad te laten nemen. Een tweede vraag die de gemeenteraad moet beantwoorden is in welke gevallen de raad participatie verplicht stelt. Deze lijst hoeft niet hetzelfde te zijn, maar geadviseerd wordt om dit wel in samenhang te bespreken. In het kader van zorgvuldigheid wordt gewacht op dit participatiebeleid, zodat beide onderdelen in het najaar in samenhang kunnen worden besproken.

3. Om slagvaardiger te kunnen optreden, is verruiming van het aantal woningen gewenst

De huidige lijst is zes keer toegepast bij vooral kleinere bouwplannen en/of afwijkingen. De huidige lijst is op dit moment ontoereikend om versnelling in realisatie van de gemeentelijke woningbouwopgaven te bewerkstelligen. Komend decennium staat de gemeente grote uitdagingen te wachten op het gebied van vernieuwing van de huidige woningvoorraad, is duidelijk een toename waarneembaar op het vlak van woningbouwontwikkelingen en transformaties, maar is ook in toenemende mate capaciteit nodig om ruimtelijke projecten op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie te realiseren. Om de benodigde ambtelijke slagkracht te behouden en te werken aan efficiënte inrichting van ruimtelijke procedure is verruiming in een toekomstige regeling noodzakelijk. Indien wordt gekeken naar vergelijkbare regelingen in grotere gemeenten, zoals Utrecht (100), Almere (150), Rotterdam (120), Den Haag (250) en Breda (100) is een hoger aantal van 25 of 50 woningen voor Zwijndrecht niet onlogisch. Een verruiming van de reikwijdte kan zoals onder kanttekening 2 genoemd

Vaststelling herziene lijst met categorieën van gevallen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist

alleen in combinatie met een eenduidig participatiebeleid. In het najaar sturen wij hiertoe een separaat voorstel naar de raad.

Extern draagvlak

De aanvrager is gebaat bij een snellere afhandeling van zijn aanvraag om omgevingsvergunning. Een uitbreiding van de lijst van gevallen waarvoor een vvgb niet is vereist, zullen de initiatiefnemers/ontwikkelaars van bouwprojecten zeker welkom heten, omdat dit direct invloed heeft op de versnelling van procedures. Tevens voorziet dit in het versnellen van de realisering van nieuwe woningen voor onze bewoners.

In toenemende mate is de gemeente aangewezen op bouwen in bestaand stedelijk gebied. Dit zijn vaak complexe ontwikkelingen, waarbij de omgeving voor direct omwonenden kan veranderen. Het college is doordrongen van de noodzaak om een bouwplan in een vroegtijdig stadium af te stemmen met direct omwonenden. Dat zorgt voor draagvlak en verbetering van het besluit. Afhankelijk van de aard en schaal van het bouwplan wordt een passend participatietraject opgezet in samenspraak met de initiatiefnemer.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Aanpak/uitvoering/evaluatie

Na vaststelling van de aangepaste vvgb-lijst, zullen de aanvragen om omgevingsvergunning ex artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 worden afgewikkeld met inachtneming van dit besluit.

In de aanloop naar een nieuwe vergunningprocedure voor 2022 zal in overleg met uw raad vorm en inhoud worden gegeven aan de nieuwe adviesbevoegdheid van de raad. Dit op basis van de per 1 januari 2022 in werking tredende Omgevingswet (zie kanttekening).

Communicatie/publicatie/participatie

De gewijzigde vvgb-lijst zal bekend worden gemaakt in de Staatscourant, de Brug en op de gemeentelijke website. Tevens zal het besluit gedurende 6 weken ter inzage worden gelegd.

Personeel/organisatie/SCD

De vaststelling van de nieuwe vvgb-lijst zorgt er voor dat voor de bouwplannen die hieronder vallen minder personele inzet nodig is.

Financiën

Geen financiële gevolgen. Budgetneutraal.