

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Behandelend ambtenaar: Y. Bartelds
Afdeling/cluster: BO-OW
Portefeuillehouder: H. Zwiep

Registratienummer: 67599-2024:890437

Onderwerp:

Adviesrecht buitenplanse omgevingsplanactiviteit CPO jongeren Daalkampen Borger

Voorgestelde wijze van afdoening:

Instemmen met een positief advies

Beslispunten:

Positief te adviseren om af te wijken van het omgevingsplan, voor de ontwikkeling van 12 starterswoningen aan de IJzertijdstraat in Borger (kadastraal bekend sectie L nummer 4645) in collectief particulier opdrachtgeverschap.

Inleiding

Als uitwerking van het programma wonen wordt een aanvraag omgevingsvergunning voorbereid voor de ontwikkeling van 12 starterswoningen in Borger. Deze woningen worden gerealiseerd als een collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo) door een statutair verenigde groep jongeren. Het bouwplan bestaat uit twee rijen van zes woningen.

De locatie van dit bouwplan ligt in de uitbreidingswijk Daalkampen II, ten zuiden van de N374 en de brandweerkazerne. Het is gelegen aan de IJzertijdstraat (kadastraal bekend sectie L nummer 4645). De grond is momenteel in gemeentelijk eigendom.

Voor het bouwplan wordt met een reguliere procedure een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) aangevraagd, omdat het plan niet passend is in het geldend omgevingsplan.

Het bouwplan valt onder de vastgestelde categorieën waarvoor verplicht advies van de gemeenteraad is benodigd. Voordat het college kan besluiten op de aanvraag om omgevingsvergunning, zal de gemeenteraad een positief advies moeten hebben gegeven om voor dit bouwplan af te mogen wijken van het omgevingsplan. Voorliggend voorstel ziet toe op het verkrijgen van dit advies.

Beoogd effect

Dit voorstel is een onderdeel van een ruimtelijk juridische procedure, waarmee omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de realisatie van starterswoningen. De uiteindelijke bouw van deze woningen draagt bij aan de doelstellingen van de woonvisie en het programma wonen om betaalbare woningen voor starters in Borger te realiseren.

De opzet van dit bouwplan is om de betaalbaarheid van de woningen niet alleen bij uitgifte maar ook voor de komende jaren te garanderen. Dit wordt behaald door enerzijds het bouwplan met een cpo tot stand te laten komen, anderzijds door middel van het beperken van de omvang van de percelen, woningen en uitbreidingsmogelijkheden.

Argumenten

1.1 Adviesrecht gemeenteraad

Onder de Omgevingswet is het college bevoegd gezag en de gemeenteraad adviseur voor een aanvraag omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, in aangewezen gevallen (artikel 4.21 Omgevingsbesluit).

De gemeenteraad kan vooraf gevallen aanwijzen waarin een bindend advies nodig is voordat een omgevingsvergunning voor een bopa wordt verleend (artikel 16.15a en artikel 16.15b Omgevingswet). Voor niet-aangewezen gevallen heeft de gemeenteraad geen adviesrecht.

Het bouwplan voor de 12 starterswoningen is aangewezen: benoemd op de door de raad vastgestelde lijst van categorieën waarop het adviesrecht van toepassing is. Het gaat om de volgende categorie: "Het toevoegen van 6 of meer woningen/appartementen binnen bestaand stedelijk gebied, met uitzondering van het toevoegen van appartementen bij functioneel hergebruik van bestaande panden".

1.2 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (etfal)

De Omgevingswet bepaalt dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (etfal). Dit betekent dat er balans bestaat tussen het beschermen en benutten van de verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Het college moet beoordelen of bij realisering van de aangevraagde activiteit(en) sprake is van een etfal.

Deze beoordeling heet een 'goede onderbouwing van effecten op de leefomgeving' oftewel een 'goflo'. Uit de bij dit voorstel behorende goflo, zie bijlage 1, blijkt dat sprake is van een etfal en dus de gemeenteraad om een positief advies kan worden gevraagd.

1.3 Goede onderbouwing effecten op de leefomgeving (goflo)

In de bij dit voorstel behorende goflo zijn alle voor de fysieke leefomgeving relevante aspecten (voor zover die betrekking hebben op de aangevraagde activiteit, namelijk het afwijken van het omgevingsplan) zorgvuldig onderzocht en afgewogen. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen; zie bijlage 1.

Eén aspect behoeft nadere toelichting en afweging: het omgevingsaspect geluid.

Het bouwplan bevat woningen. Dat zijn geluidgevoelige gebouwen. Uit akoestische rapporten blijkt dat sprake is een aanvaardbaar woon- en leefklimaat omdat nagenoeg geen geluidsnormen worden overschreden. Er zijn echter twee factoren van negatieve invloed op dit onderdeel in de etfal, namelijk het geluid afkomstig van de nabij gelegen brandweerkazerne en de provinciale wegen.

Wat betreft de provinciale wegen geldt een bijzondere situatie door het overgangsrecht vanwege de Omgevingswet en is een ontheffing hogere waarden benodigd op basis van de (oude) Wet geluidhinder. Deze ontheffing is inmiddels door het college verleend.

Het activiteitengeluid afkomstig van de locatie van de brandweerkazerne zorgt voor lichte overschrijdingen van de standaardwaarden voor geluidhinder. Met de komst van de Omgevingswet is het werken met grenswaarden vervallen; ze zijn niet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De gemeente, het college als bevoegd gezag, kan daarvoor in de plaats motiveren dat een andere waarde aanvaardbaar is (als onderdeel van de etfal).

In bijlage 2 wordt hier iets meer informatie over gegeven, toegelicht wat de overschrijdingen zijn en waarom deze aanvaardbaar zijn.

Resumerend blijkt dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan deze locatie en kan de raad om advies worden gevraagd voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

1.4 Afstemming

De inhoud van dit voorstel is afgestemd in het programma wonen. De ontwikkeling van deze starterswoningen is overlegd met de provincie, waterschap en de veiligheidsregio en akkoord bevonden.

Kanttekeningen

Omdat voorliggend verzoek om advies het eerste is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en het een nieuw instrument is, is het handig om te duiden wat van de raad kan worden verwacht.

1.1 Bindend adviesrecht raad

Als de gemeenteraad niet instemt met het voorstel om positief te adviseren, is het niet met 100% zekerheid te stellen of het college wel of niet bevoegd is om alsnog de omgevingsvergunning te verlenen. Dit heeft te maken met de ontstaansgeschiedenis van het 'bindend adviesrecht' in de Omgevingswet en de huidige redactie van de wettekst hierover.

Momenteel zijn nog verschillende interpretaties mogelijk en is het wachten op de eerste uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State hierover. Tot die tijd is het meest aannemelijke scenario echter, dat het advies van de raad echt bindend is. Zonder een positief advies van de raad is het college niet bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen.

1.1 Reikwijdte adviesrecht

Daarnaast is het de vraag wat de reikwijdte is van het raadsadvies. De Omgevingswet biedt geen expliciete grondslag voor het laten verbinden van voorschriften aan een door het college te verlenen vergunning. De wet en wetsgeschiedenis sluiten evenwel niet uit dat het bindend advies een advies onder bepaalde voorwaarden kan behelzen; het college dient met inachtneming van dat inhoudelijke advies te beslissen. Dat kan dus inhouden dat het college de omgevingsvergunning en de voorschriften conform het bindende advies dienen te wijzigen.

Maar wat als het raadsadvies dusdanige veranderingen vraagt waarbij de te verlenen omgevingsvergunning de grondslag van de aanvraag gaat verlaten?¹ Ook hiervoor geldt dat de wetgever onvoldoende toelichting op het instrument 'bindend advies' geeft en de rechtspraak hierover zal moeten worden afgewacht.²

Financiën

Niet van toepassing omdat voorliggend voorstel slechts ingaat op het adviesrecht van gemeenteraad. De financiële verantwoording van de ontwikkeling van deze starterswoningen (plankosten eerste omgevingsvergunning en later de opbrengsten van de grondverkoop) valt onder de uitvoering van het programma wonen.

Participatie

Niet van toepassing omdat voorliggend voorstel slechts ingaat op het adviesrecht van gemeenteraad.

Communicatie

Niet van toepassing omdat voorliggend voorstel slechts ingaat op het adviesrecht van gemeenteraad.

Uitvoering

Als wordt ingestemd met het geven van een positief advies, kan met de reguliere procedure de omgevingsvergunning worden verleend door het college voor de eerste fase. Deze fase betreft de activiteit 'Afwijken van regels in het Omgevingsplan' en wordt gedaan voor de activiteiten bouwrijp maken, de activiteit wonen, het aanbrengen van verhardingen en het bepalen van de locatie. Maar ook voor het aantal en soort woning, de oppervlaktes en bouwhoogte van de woningen en op hoofdlijnen de verschijningsvorm van de woningen.

De stedenbouwkundig-architectonische detaillering, de welstandstoets en de technische uitwerking van de woningen vindt plaats in de tweede fase; in de volgende aanvraag om omgevingsvergunning. Deze tweede aanvraag wordt getoetst aan de voorschriften die zijn gesteld bij de eerst verleende omgevingsvergunning. De tweede aanvraag wordt ingevolge de bepalingen uit de Omgevingswet niet opnieuw ter advisering voorgelegd aan de gemeenteraad.

Na het verlenen van de eerste omgevingsvergunning wordt het perceel verkocht aan een collectief jongeren. Dit cpo zal vervolgens de uitwerking van het bouwplan vormgeven en de tweede omgevingsvergunning aanvragen.

¹ Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag. Een te ruime invulling van de adviesbevoegdheid kan leiden tot een verkapte verschuiving van bevoegdheden, hetgeen niet wenselijk is. Uiteindelijk voert het college immers het beleid van de raad uit en stelt de raad het beleid vast en controleert hij of het juist wordt uitgevoerd (dualisme). Als de raad indirect zijn eigen beleid gaat uitvoeren, wie controleert dan nog of de uitvoering juist is?

² Duidelijk is wel, dat de wetgever nadrukkelijk niet heeft gekozen voor het instrument 'goedkeuring' en nadrukkelijk afstand heeft genomen van het instrument 'verklaring geen bedenkingen'.

Bijlagen

1. De goflo d.d. 15 oktober 2024, met kenmerk NL.IMRO.1681.20240153-0001
2. Korte toelichting geluid

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,

E.W. Bennema

mr. J. Seton