

Raadsvoordracht

Onderwerp: Bindend advies omgevingsvergunning project Steigerblok (BOPA)
Datum: 25 februari 2025
Portefeuillehouder: J. Prins
Team: Ruimtelijk beleid
Steller: Klaas Troost / Edwin Baas

Gevraagde beslissing:

1. Positief bindend advies uit te brengen op de aangevraagde omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van deelgebied Steigerblok in Holland Park Zuid.

Relevante achtergrondinformatie

Voorgeschiedenis

Voor de ontwikkeling van 'Holland Park Zuid' – met circa 1.500 woningen en diverse voorzieningen – is sprake van een onherroepelijk Crisis- en herstelwet (CHW) bestemmingsplan (onherroepelijk in werking 4 november 2020), inclusief stedenbouwkundig plan, duurzaamheidsnota en beeldkwaliteitsplan als kader. Het CHW bestemmingsplan Holland Park Zuid maakt sinds 1 januari 2024 deel uit van het omgevingsplan van rechtswege van de gemeente Diemen.

Ontwikkelaar AM heeft, in samenspraak met de gemeente, een bouwplan uitgewerkt tot een Voorlopig Ontwerp. Om dit bouwplan te kunnen realiseren, moet op onderdelen van het omgevingsplan afgeweken worden. Daarvoor is op 29 november 2024 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het gefaseerd afwijken van het omgevingsplan door middel van een procedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Concrete aanleiding

De aanvraag van een omgevingsvergunning voor de BOPA fase 1 is op 29 november 2024 ingediend. De BOPA fase 1 procedure is daarmee gestart. Onderdeel daarvan is om aan de gemeenteraad bindend advies te vragen (zie kader op pagina 3 met uitleg over gefaseerde BOPA).

De aanvraag op hoofdlijnen

De aanvraag van een omgevingsvergunning voorziet in 450 woningen, waarvan 444 zelfstandige woningen en een kleinschalige voorziening voor begeleid wonen (6 wooneenheden voor jongeren). Het programma is onderverdeeld in 30% sociale huur, 20% middenhuur en 50% vrije sector koop. De aanvraag voorziet ook in een parkeergarage onder de semi- openbare binnentuin en voorzieningen als een full-service supermarkt, kinderdagopvang, huisartsenpraktijk en buurtkamer.

De positionering van de bouwvolumes en enkele programmaonderdelen wijzigen ten opzichte van het Omgevingsplan. Dit komt *met name* door de introductie van de supermarkt (overeenkomstig de gemeentelijke detailhandelsvisie en het bijbehorende gemeentelijk voorkeursscenario) en het toevoegen van een straat tussen de woonblokken door naar de binnentuin, als vervanging van twee tunneltjes (zoals opgenomen in het bestemmingsplan). Deze wijzigingen maken het bovendien mogelijk dat de ontwikkelaar als eerste de sociale en middenhuurwoningen realiseert en snel kan starten met de bouw.

Inhoud en onderbouwing

Beslispunt 1. Positief bindend advies uit te brengen op de aangevraagde omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van deelgebied Steigerblok in Holland Park Zuid.

Het college is bevoegd gezag om op de aanvraag te beslissen. Uw raad heeft op 27 januari 2022 gevallen aangewezen waarin u bindend advies nodig acht voordat een omgevingsvergunning wordt verleend (art. 16.15a Omgevingswet). Op de lijst staan verschillende gevallen, waaronder de volgende:

- het bouwen van meer dan 10 woningen binnen de bebouwde en meer dan 2 woningen buiten de bebouwde kom, tenzij in dit laatste geval de aanvraag in strijd is met de provinciale omgevingsverordening;
- het bouwen van een hoofdgebouw, niet zijnde een woning, en voor zover gelegen binnen de bebouwde kom met een oppervlakte van meer dan 500 m², en voor zover gelegen buiten de bebouwde kom met een oppervlakte van meer dan 100 m²;

Er worden niet meer dan 10 woningen gerealiseerd ten opzichte van wat planologische al mogelijk is op grond van het omgevingsplan. Wel worden er woningen gebouwd buiten de aangegeven bouwvlakken en functionele zonerings. Daarnaast is sprake van de toevoeging van een supermarkt in een nieuw hoofdgebouw binnen de bebouwde kom met een oppervlakte van meer dan 500 m². Omdat de aanvraag onder de aangewezen gevallen te scharen valt, wordt bindend advies van u gevraagd.

Uw advies is bindend, wat betekent dat het college het advies moet volgen bij het beslissen op de aanvraag (art. 16.15b Omgevingswet). Als uw raad een negatief advies geeft, dan dient de aanvraag omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Het project kan mogelijk worden gemaakt door af te wijken van het omgevingsplan middels een BOPA-procedure. Een BOPA is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit is onder de Omgevingswet de opvolger van de afwijkingsprocedure.

Het college mag een BOPA alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a Bkl). Bij de aanvraag om omgevingsvergunning is een motivering gevoegd waaruit blijkt dat er sprake is van een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*.

Wat is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

De term is een vervolg op het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving zoals geformuleerd in de Omgevingswet. Een duidelijk afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. De fysieke leefomgeving is de omgeving, waarin wij als mensen leven, wonen, werken, reizen en recreëren. De fysieke leefomgeving bestaat uit bouwwerken, infrastructuur, water, maar bijvoorbeeld ook bodem en ondergrond, lucht, natuur, landbouw, landschappen en cultureel erfgoed.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt in dat de activiteiten die op grond van een BOPA (of een omgevingsplan) kunnen worden verricht zich zodanig tot elkaar verhouden, dat ze elkaar niet in de weg zitten. Hoe dit evenwicht er precies uit ziet, hangt af van de wijze waar op de betrokken belangen worden gewogen. Net als bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening heeft het bevoegd gezag beleidsruimte bij het bepalen welke belangen bij botsing prevaleren. Het bevoegd gezag heeft bij het wegen van de relevante belangen niet de volledige vrijheid. De speelruimte is – net als nu – beperkt door nationale en provinciale regelgeving. Bovendien is de gemeente verplicht om een Omgevingsvisie vast te stellen. In een Omgevingsvisie wordt richting gegeven aan het beleid over de fysieke leefomgeving. Ook andere beleidsdocumenten dragen bij aan het invullen van de weging van belangen en daarmee aan de uitkomst van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Argumenten en keuzemogelijkheden

Het project wijkt af van het Omgevingsplan, onder andere omdat de vigerende bestemming 'Wonen' het bouwen hoger dan de aangegeven bouwhoogte en voor meer dan 442 woningen en het gebruik voor een supermarkt niet toestaat, alsmede omdat de bestemming 'Groen' het gebruik en de bebouwing van gronden voor wonen niet toestaat. De verschillende afwijkingen van het omgevingsplan die worden aangevraagd zijn overzichtelijk opgenomen in bijlage 7 van de ruimtelijke motivering (zie bijlagenboek; bijlage 2 bij dit voorstel).

Uw raad is eerder in het proces al geïnformeerd over het type wijziging ten opzichte van het omgevingsplan, via een toelichting tijdens de themaraad projecten d.d. 3 oktober 2024 en via een Informatie van het College d.d. 12 november 2024 betreffende de anterieure overeenkomst voor dit project.

De voorliggende aanvraag van een omgevingsvergunning is voorzien van een motivering BOPA (bijlage 1 'BOPA 1 Ontwikkeling Steigerblok Holland Park Zuid - Diemen'), waaruit blijkt dat de afwijkingen van het geldende Omgevingsplan ruimtelijk onderbouwd en aanvaardbaar zijn. Het college is, op basis van de conclusie uit de bijgevoegde motivering, van oordeel dat er is sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en dat het plan mogelijk gemaakt moet worden. Dit oordeel is gebaseerd op een integrale, bredere afweging van de verschillende plankwaliteiten, afgezet tegenover de vigerende (ruimtelijke en programmatische) kaders. Het voorliggende plan draagt op verschillende manieren bij aan maatschappelijke behoeften qua woningaanbod voor verschillende doelgroepen, passende voorzieningen voor de omgeving en realisatie van een goede leefomgeving.

Het project kenmerkt zich door een goed woningprogramma (overwegend grotere / functionelere sociale – en middenhuurwoningen – zie ook de ruimtelijke motivering onder 3.1.1. – en de toevoeging van 6 wooneenheden voor het begeleid wonen van jongeren), voorzieningen waar sociaal-maatschappelijk behoefte aan is (kinderopvang, huisartsenpraktijk, buurtkamer), de realisatie van een full-service supermarkt (conform gemeentelijk voorkeurscenario in de detailhandelsvisie) en een sociaal veiliger toegankelijk binnengebied. Ook de lager toegepaste parkeernormen leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit (conform eerder collegebesluit). De kaders voor de afwijkingen worden vastgelegd in de (ontwerp) omgevingsvergunning.

Om dit bouwplan te kunnen realiseren, moet op onderdelen van het omgevingsplan afgeweken worden, omdat onderdelen van dit plan in strijd zijn met het omgevingsplan. Die gebeurt via een zogenoemde BOPA-procedure.

Een **BOPA** is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De BOPA voor dit project wordt gefaseerd aangevraagd op basis van artikel 12.27a van het Bkl.

In deze eerste fase wordt het project juridisch planologisch mogelijk gemaakt. Deze eerste aanvraag betreft het schetsen van de ruimtelijke kaders waarbinnen het project gerealiseerd wordt. Bij deze fase kunt u uw adviesrecht uitoefenen.

In een latere, tweede fase wordt een aanvraag ingediend voor de ruimtelijke bouwactiviteit. Deze tweede aanvraag moet passen binnen de kaders die worden vastgelegd in deze eerste (voorliggende) BOPA. De tweede fase valt niet onder het adviesrecht en wordt niet aan de gemeenteraad voorgelegd.

Voor de volledige inhoud en motivering verwijzen we naar bijlage 1; 'BOPA 1 Ontwikkeling Steigerblok Holland Park Zuid - Diemen'.

Kantttekeningen en/of risico's beslispoint

Bij een negatief advies van uw raad kan de vergunning niet worden verleend en wordt voorliggend project niet (op korte termijn) tot ontwikkeling gebracht.

Verbinding met andere onderdelen

Maatschappelijk effect

Realisatie van dit project draagt bij aan voltooiing van het gebied Holland Park en een prettiger woonomgeving voor de (reeds aanwezige) bewoners. De beoogde invulling van de verschillende voorzieningen draagt op passende wijze bij aan verschillende maatschappelijke behoeften. Tot slot levert de realisatie van de betaalbare woningen in de eerste bouwphase een positieve, snellere bijdrage in het kader van de actuele woningnood. De betaalbare woningen – het volledige sociale en middenhuurprogramma – wordt in de eerste bouwphase gerealiseerd.

Financieel

Voor deze ontwikkeling is een anterieure overeenkomst gesloten, waarin is geregeld dat de kosten op de ontwikkelaar worden verhaald (wettelijk kostenverhaal). Dat betreft onder andere de plankosten voor de gemeente, de realisatie van openbare ruimte en een bijdrage aan eerder gemaakte bovenplanse kosten. Het risico op nadeelcompensatie (voormalige planschade) ligt bovendien bij de ontwikkelaar. Het initiatief is daarmee economisch uitvoerbaar.

Juridisch

De BOPA volgt in de basis de reguliere procedure. Vanuit het college is voor deze aanvraag besloten dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV), ofwel de uitgebreide procedure doorlopen dient te worden voor BOPA 1. In de UOV beslist het college binnen 6 maanden na een aanvraag. Onderdeel van het besluit is ook het adviesrecht van de Raad. De beslissing kan eventueel worden verlengd met 6 weken. Bij de UOV bestaat de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen op het ontwerpbesluit. Tegen de definitieve omgevingsvergunning kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State.

Duurzaamheid

Tussen gemeente en de initiatiefnemer zijn afspraken gemaakt inzake duurzaamheidsdoelen. In de anterieure overeenkomst zijn deze afspraken vastgelegd in zogenoemde Duurzaamheidseisen. Deze afspraken zijn gebaseerd op de eisen en richtlijnen zoals opgenomen in de 'Duurzaamheidsnota Holland Park Zuid, Actualisatie 2022'¹ (of diens opvolger), zoals door de gemeenteraad vastgesteld bij het vigerende bestemmingsplan.

Communicatie

Het (ontwerp)besluit wordt gedurende een periode van zes weken ter inzage gelegd. Van de terinzagelegging wordt een bekendmaking geplaatst in het gemeenteblad en in het DiemerNieuws. Gedurende de termijn van de terinzagelegging kan iedereen een zienswijze indienen. Op basis van de zienswijzen neemt het college een definitief besluit over het afgeven van de omgevingsvergunning (al dan niet met wijzigingen aan de vergunning).

Participatie

Voor de ontwikkeling van Steigerblok in Holland Park Zuid geldt op basis van het raadsbesluit d.d. 27 januari 2022 een verplichting tot participeren. In dat kader is door de initiatiefnemer breed geparticipeerd. Een en ander staat beschreven in het participatieverslag dat als bijlage 21 is opgenomen bij de ruimtelijke onderbouwing. Deze inspanningen hebben geleid tot een beter plan, waarin verschillende toekomstig gebruikers vroegtijdig zijn betrokken en verschillende wensen in het ontwerp worden meegenomen.

Kort samengevat zijn onder andere de volgende inspanningen verricht:

- er hebben diverse gesprekken, workshops en een inloopavond plaatsgevonden;
- er is een behoefteonderzoek (bureaustudie) gedaan naar voorzieningen in Holland Park Zuid. Op basis van de referentiebuurten en de huidige voorzieningenstructuur van Holland Park Zuid en omgeving is een mismatch-analyse uitgevoerd die inzichtelijk heeft gemaakt naar welke voorzieningen vraag ontstaat in de toekomst en waar in de actuele situatie al sprake is van tekorten en overschotten;
- De initiatiefnemer heeft diverse partijen betrokken bij het uitwerken van het ontwerp, waaronder de overkoepelende huisartsenorganisatie, de woningcorporatie, de belegger voor middenhuur, de supermarktexploitant, de zorgleverancier voor het begeleid wonen en de kinderopvangaanbieder. Deze partijen hebben daarbij via hun Programma van Eisen (PvE) invloed gehad op de uitwerking van het ontwerp. Zo is bijvoorbeeld de invulling van de huisartsenpraktijk op plattegrond- niveau meegenomen, is de sociale huur geclusterd t.b.v. een efficiënter beheer door de betrokken corporatie, is het PvE van de zorgleverancier (begeleid wonen) in ontwerp verwerkt en heeft een positiewisseling met de kinderopvang plaats gevonden, waardoor een extra groep gerealiseerd kan worden;

¹ Deze eisen en richtlijnen sluiten in hoofdlijnen aan op de ambities en minimale vereisten uit het 'Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA'.

- de initiatiefnemer is verschillende dagdelen de buurt in gegaan om gesprekken te voeren met de gebruikers van het gebied.

De participatie van de ontwikkelaar stopt niet, maar bovenstaande stappen zijn relevant in het kader van deze ruimtelijke procedure.

Uitvoering en vervolg

Wanneer uw raad positief adviseert wordt de omgevingsvergunning 6 weken in ontwerp ter inzage gelegd voor zienswijzen. Als er geen zienswijzen worden ingediend dan wordt de omgevingsvergunning verleend. Wanneer er wel zienswijzen worden ingediend dan wordt een zienswijzennota opgesteld en voorgelegd aan het college ter besluitvorming.

Naast deze procedurele stappen voor BOPA 1, volgt als 2^e fase (BOPA 2) een ruimtelijke aanvraag voor het bouwen zelf. Daarin wordt aan de kaders van BOPA 1 getoetst, maar ook welstandelijk (in dit geval door het Kwaliteitsteam dat door de gemeenteraad is ingesteld voor Holland Park). Voor de nieuwe functie (supermarkt) wordt bovendien een aanvulling (voor de Beeldkwaliteit) meegenomen als voorwaarde in de aanvraag BOPA 2. Het Definitief Ontwerp Bouwplan wordt daar ook aan getoetst en deze voorwaarden worden in de vergunning (en later Omgevingsplan) vastgelegd. In de volgende aanvraag wordt ook getoetst aan de verschillende technische maatregelen, waarvoor de kaders in BOPA 1 zijn gesteld. Dat betreft bijvoorbeeld de getroffen geluidbeperkende maatregelen.

Volgend op dit raadsbesluit (in geval van een positief bindend advies) wordt de raad (later in het jaar) nog verzocht het op dit perceel gevestigde voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten in te trekken. Dit raadsvoorstel volgt zodra de huidige opstallen zijn gesloopt, naar verwachting in het najaar van 2025.

Bijlagen

- Bijlage 1: BOPA 1 Ontwikkeling Steigerblok - Holland Park Zuid | Diemen d.d. 15-1-2025
- Bijlage 2: Bijlagenboek bij BOPA 1 Ontwikkeling Steigerblok - Holland Park Zuid | Diemen d.d. 7-2-2025

Burgemeester en wethouders van Diemen,

de secretaris,
G.T. Wildeman

de burgemeester,
E. Boog

Raadsbesluit

Onderwerp: **Bindend advies omgevingsvergunning project Steigerblok (BOPA)**

De gemeenteraad van Diemen in vergadering bijeen,

Gelezen het voorstel van het college d.d. 25 februari 2025

Gelet op het bepaalde in artikelen 5,1 en 16.15a van de Omgevingswet

Besluit

1. Positief bindend advies uit te brengen op de aangevraagde omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van deelgebied Steigerblok in Holland Park.

Aldus besloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 27 maart 2025,

De voorzitter,

De griffier,