Bijlage bij adviesaanvraag Basisregeling Omgevingsplan

Advies afdeling VTH over Basisregeling Omgevingsplan

Het dagelijks bestuur van stadsdeel X merkt allereerst op positief gestemd te zijn over de wijze van totstandkoming van het 'Voorontwerpwijzigingsplan Omgevingsplan Amsterdam, Basisregeling' (hierna: de Basisregeling Omgevingsplan). Door medewerkers vanuit de uitvoering en het lokaal bestuur actief te betrekken bij het totstandkomingsproces, wordt een meer uitvoerbaar en gedragen concept opgesteld. Verder onderschrijft het dagelijks bestuur de op 19 maart 2019 door het college vastgestelde aanpak en de uitgangspunten voor het opstellen van het Omgevingsplan Amsterdam. Daarbij is uitgesproken dat het Omgevingsplan Amsterdam moet bijdragen aan een snelle doorwerking van beleid naar regelgeving, moet zorgen voor uniformering en inhoudelijke afstemming van regelgeving, en moet leiden tot een optimale bruikbaarheid en informatievoorziening voor de Amsterdammer en initiatiefnemer. Naar het oordeel van het dagelijks bestuur voldoet de voorliggende Basisregeling Omgevingsplan in hoofdlijnen aan deze uitgangspunten. Het dagelijks bestuur van stadsdeel X adviseert het college om nog de volgende onderdelen te verhelderen c.q. nader uit te werken, vóórdat de Basisregeling Omgevingsplan ter definitieve vaststelling wordt aangeboden.

Algemeen Omgevingsplan
- De systematiek waarbij zowel (nog) het tijdelijk deel als het nieuwe deel omgevingsplan onderdeel zijn van de basisregeling maakt deze regeling zeer complex. VTH beseft dat deze constructie onontkoombaar is maar vreest wel dat dit nadelige gevolgen heeft voor zowel initiatiefnemers, derde belanghebbenden als voor VTH zelf.
- De vele (kruis)verwijzingen in de artikelen maakt het plan moeilijk leesbaar.
- Ook de verwijzingen naar de Amvb's van de Omgevingswet hebben hetzelfde effect.
- Niet alle gebruiksdoelen zijn eenduidig uitlegbaar. Dit kan leiden tot juridisch onhoudbare besluiten bij VTH.
- Is er bij de formulering van de aanvraagvereisten en de beoordelingsregels nagedacht over de samenhang met de toepasbare regels (vergunningcheckers en aanvraagformulieren)?
- Is er nagedacht over welke omgevingsplanactiviteiten moeten worden aangewezen voor een integriteitstoets (Bibob)?
- Om alle komende wijzigingen in het omgevingsplan op een goede manier te laten doorwerken in de werkpraktijk van VTH is het een 'must' om hiervoor een beheersorganisatie op te richten.

Algemeen hoofdstuk 2
- Bij aanvraagvereisten toevoegen 'locatie' (coördinaten) in geval er geen adres voorhanden is.
- Informatieplichten explicieter benoemen ter verduidelijking van wat er van een initiatiefnemer wordt verwacht.
- Termen 'ruimtelijk gebruik' en 'planologisch gebruik' worden beiden gebruikt. Wat is de reden hiervan?
- Bij aanvraagvereisten voor het wijzigen van het gebruik worden het beoogde en het huidige gebruik genoemd. Dit sluit niet aan met de gevraagde gegevens, een situatietekening met de bestaande en nieuwe toestand. Dit suggereert alsof er sprake is van een verbouwing. Die aanvraagvereisten behoren bij de omgevingsplanactiviteit bouwwerken.

Specifiek hoofdstuk 2
Wat is de reden dat in artikel 2.48, lid 1 onder b een vergunningplicht van toepassing is voor een wijziging van een beperkt of zeer kwetsbaar naar een beperkt kwetsbaar gebouw?

In artikel 2.53 is het verbod op overbewoning van woonruimte opgenomen. Dit artikel heeft zijn oorsprong in het huidige Bouwbesluit 2012. Een groot aantal huishoudens in Amsterdam voldoen niet aan de in dit artikel genoemde normering. Het dagelijks bestuur moet rekening houden met verontruste reacties van bewoners en ook bestaat er de mogelijkheid dat er op basis van de publicatie van de basisregeling handhavingsverzoeken worden ingediend. Kortom dit kan opschudding veroorzaken.

Algemeen hoofdstuk 3
In de artikelen over het gebruik wordt als aanduiding het 'maximum bruto-vloeroppervlak' genoemd. Deze norm is in de praktijk slecht toetsbaar en/of handhaafbaar. Vooral bij grote (meerlaagse) gebouwen met mengfuncties is deze normstelling moeilijk te handhaven..

In paragraaf 3.2.18 zijn de gebruiksvoorschriften voor 'Volkstuinparken' opgenomen. Moet het niet per aanduiding 'Volkstuinenpark' heten?

Specifiek hoofdstuk 3
In artikel 3.11, lid 2 onder a het begrip 'klaarblijkelijk bedoeld bouwwerk' geïntroduceerd. Dit begrip is niet opgenomen in de bijlage met begrippen. Het begrip is niet specifiek genoeg. Dit vraagt om een toelichting of een opsomming van voorbeelden.

In artikel 3.24 is een verbod opgenomen voor het verbouwen van woonruimte tot twee of meer woonruimten. Aan gezien hoofdstuk over gebruik gaat zou 'het veranderen of het wijzigen van woonruimte naar twee of meer woonruimten een betere formulering zijn, mede omdat er soms geen sprake is van een verbouwing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het bewonen van meerdere etages.

In artikel 3.61 is een vergunningplicht voor het wijzigen van een bedrijf opgenomen. De criteria voor deze vergunningplicht (toename van geur, geluid en uitstoot van stof) zijn niet concreet genoeg en daarom voor VTH niet handhaafbaar. Dit geldt ook voor de bijbehorende beoordelingsregels als genoemd in artikel 3.64.

<u>Hst 4 & 5 Regeling uitzondering vergunningsplicht omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet helder</u>
In artikel 4.7 is een verbodsbepaling opgenomen om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit bouwwerken te verrichten. De uitzonderingen op deze vergunningplicht zijn neergelegd in artikel 4.12. In dit artikel worden diverse bouwwerken opgesomd die buiten de vergunningplicht vallen. In artikel 4.12a is als voorwaarde vermeld dat artikel 4.12 uitsluitend van toepassing is, als het betreffende (vergunningsvrije) bouwwerk in overeenstemming is met de ruimtelijke regels over bouwwerken zoals neergelegd in afdeling 5.2. Om te bepalen of een in artikel 4.12 genoemd bouwwerk daadwerkelijk vergunningsvrij is, moet dit dus worden getoetst aan de ruimtelijke regels van afdeling 5.2.

In afdeling 5.2 is echter artikel 5.8 opgenomen, waarin een tweede opsomming is neergelegd van bouwwerken die 'ongeacht het bepaalde in paragraaf 5.2.3 tot en met 5.2.5' zijn toegestaan. De in dit artikel opgesomde bouwwerken zijn nagenoeg gelijk aan de vergunningsvrije bouwwerken zoals opgesomd in artikel 4.12, maar op enkele onderdelen (o.a. met betrekking tot de hoogte daarvan) wijkt de beschrijving af. Naar het oordeel van het dagelijks bestuur werkt deze dubbele – op punten afwijkende- opsomming verwarring in de hand. Het dagelijks bestuur adviseert het

college om meer helder te omschrijven welke bouwwerken zijn uitgezonderd van de vergunningsplicht voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken zoals neergelegd in artikel 4.7.

Art 4.12 ''Uitzondering op de vergunningplicht,... onverminderd van toepassing. In artikel 22.27 van de Bruidsschat staat *'omgevingsplan onverminderd van toepassing'.* Daarmee wordt bedoeld dat als een bestemmingsplan, als onderdeel van het tijdelijk omgevingsplan, een verruiming van de bouwmogelijkheden ten opzichte van artikel 5.8 biedt artikel 4.12 de maximale begrenzing geeft. Uit de aanhef van artikel 4.12 is dat echter niet herleidbaar.

De categorie van vergunningvrije bouwwerken in artikel 5.8 onder a heeft zijn oorsprong in artikel 2, bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht. De criteria voor deze vergunningvrije bijbehorende bouwwerken zijn zeer complex. Door die complexiteit is het niet mogelijk om hiervoor een vergunningchecker te maken. Amsterdam heeft hoofdzakelijk, al dan niet gesloten, rechthoekige bouwblokken waardoor het werken met vaste maten (gesloten normen) goed mogelijk is.
Een eenvoudigere regeling voor vergunningvrij bouwen is zowel in het belang van initiatiefnemers als voor de werkpraktijk van VTH. Ook is het nog van belang dat nieuwe bijgebouwen kunnen worden voorzien van een rainproof en groen dak. Deze aspecten komen in deze regeling niet aan de orde. De mogelijkheid van een schuin dak conflicteert wellicht met de uitvoering daarvan.

In artikel 5.9 is een bijzondere geval beschreven die in de werkpraktijk nauwelijks handhaafbaar is. Het betreft de voorwaarde van een inwendige scheidingsconstructie tussen een aanbouw en een uitbreiding daarvan met een berging. In de praktijk wordt die tussenwand niet aangebracht of na oplevering direct verwijderd zodat er een open verbinding ontstaat en daardoor ongewenste bewoning richting de achterzijde van het achtererf plaatsvindt

Specifiek Hoofdstuk 6 (Aanlegactiviteiten)
In artikel 6.1, lid 1 onder f in combinatie met art 6.2 wordt het verrichten van heiwerkzaamheden of het op andere wijze indrijven van objecten in de bodem in een archeologische beschermingszone aangewezen als een vergunningplichtige activiteit. Wat zijn hiervan de consequenties voor vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten voor bouwwerken? Wat is de omvang van de beschermingszone? Om hoeveel vergunningaanvragen voor deze aanlegactiviteit kan het straks gaan?

De beoordelingsregel als genoemd in artikel 6.4 is een zeer open norm. Deze behoeft een nadere concrete invulling met uitvoeringsbeleid.

Specifiek Hoofdstuk 10
In artikel 10.33 wordt het begrip 'woonschip' gehanteerd. VTH heeft hier bezwaar tegen. De in de werkpraktijk gehanteerde term is woonboot. Een woonschip is in de werkpraktijk een ondercategorie daarvan, waarmee het onderscheid wordt gemaakt met een niet varende woonboot. In de reactie van de VNG (januari 2023) op het consultatieverzoek van het ministerie is deze stelling bekrachtigd.

In artikel 10.102 worden eisen gesteld ten behoeve van het beperken van geuroverlast bij 'niet-industrieële voedselbereiding'. In lid 2 van dit artikel wordt een doelmatig verwisselbaar of reinigbaar filter voorgeschreven. Voedselbereiding op houtskool wordt hiervan uitgesloten. VTH heeft hier bezwaar tegen omdat ook deze manier van voedselbereiding (bijvoorbeeld bij pizzeria's en steakhouses) in de praktijk vaak tot geuroverlast bij omwonenden leidt.

Daarnaast zien wij in de dagelijkse praktijk afvoerkanalen sterk vervuild raken met als gevolg brandgevaarlijke situaties. Wij moeten daarom regelmatig doormiddel van een last onder dwangsom de voedselbereiding bij horacagelegenheden om die reden stilleggen. Dat betekent omzet verlies voor de ondernemer en hoge kosten om het afvoerkanaal te laten reinigen. Deze kosten lopen in de duizenden euro's terwijl de kosten van een reinigbaar vetvangend filter enkele honderden euro's bedragen. Het is dus ook in het belang van de ondernemers dat dit wordt aangepast.

Maak geen onderscheid tussen het gebruik van grootkeukenapparatuur en gewone keukenapparatuur. Reden: Het gaat om het professioneel/bedrijfsmatig bereiden van voedsel. Waarmee dit gebeurd maakt niet uit. Verder is het lastig om te onderscheiden waar de grens ligt tussen grootkeukenapparatuur en gewone keukenapparatuur (die overigens ook in professionele keukens wordt gebruik).
Het criterium zou eerder moeten zijn dat er sprake is van professioneel/bedrijfsmatig bereiden van voedsel. Dit is ook eenvoudiger te toetsen. Onder andere KvK. en of er voedsel wordt bereid voor de verkoop(anders dan voor leden van bijvoorbeeld de sportvereniging).

<u>Geluid door sportscholen</u>
Ook al is het niet beleidsneutraal maar door de hoeveelheid overlast meldingen van sportscholen zou een meldiplicht samen met akoestisch onderzoek (niet alleen een akoestisch onderzoek op muziekgeluid maar ook op contactgeluid) verplichten ook wenselijk zijn. Sportscholen toevoegen bij artikel 10.17 m.b.t. verplichte geluidsonderzoeken.

Bijlage 1, Begripsbepalingen
In de bijlage wordt in de beschrijving van de Amvb's verwezen naar de besluiten 3 juli 2018. Klopt dit? Er zijn na die tijd namelijk al veel wijzingen in de Amvb's aangebracht. Dit geldt overigens ook voor de Omgevingsregeling.

<u>Voorstel correctie buitenplanse omgevingsplanactiviteit</u>
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit = omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid onder a, van de Omgevingswet waarbij moet worden voldaan aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

<u>Voorstel correctie kunstijsbaan</u>
Kunstijsbaan = al dan niet overdekte voorziening voor recreatieve doeleinden of het beoefenen van sport op kunstijs

<u>Introductie nieuwe vergunningplichten drukt op beschikbare VTH-capaciteit stadsdelen</u>
Conform het collegebesluit van 19 maart 2019 zijn de regels zoals die zijn opgenomen in de basisregeling zoveel als mogelijk beleidsneutraal van aard. Maar er zijn ook wijzigingen die niet geheel beleidsneutraal zijn, en die wel inhoudelijk tot een andere betekenis van de regels leiden. Uit het overzicht van 'betekenisvolle wijzigingen ten opzichte van het huidig stelsel' blijkt dat er enkele nieuwe vergunningplichten worden geïntroduceerd. De uitvoering hiervan komt naar verwachting bij de VTH afdelingen van de stadsdelen te liggen. De introductie van nieuwe vergunningplichten brengt niet alleen de afhandeling van aangevraagde vergunningen met zich mee, maar ook het toezicht op verleende vergunningen en het handhavend optreden tegen

onvergunde c.q. illegale activiteiten. De druk op de bestaande VTH capaciteit is op dit moment echter reeds hoog. Het dagelijks bestuur adviseert het college om op stedelijk niveau extra capaciteit toe te kennen voor uitvoering van deze nieuwe taken, of middels prioritering inzichtelijk te maken aan welke andere onderwerpen minder capaciteit moet worden toegekend.

Wijziging rechtsgevolg expliciet vermelden bij concretisering regels met uitgesteld rechtsgevolg
De Basisregeling Omgevingsplan bevat een grote hoeveelheid regels met een uitgesteld rechtsgevolg. Daarmee wordt bedoeld dat de regels pas daadwerkelijk ergens gaan gelden nadat ze middels een latere wijziging van het omgevingsplan voor een concrete locatie van toepassing zijn verklaard. Het betreft met name ruimtelijke regels waarmee uiteindelijk de bestemmingspannen vervangen moeten worden.

In de toelichting bij dit onderdeel is vermeld dat deze regels veelal zullen afwijken van veel van de regels in de verschillende ruimtelijke plannen die ze zullen gaan vervangen. Die afwijking is het gevolg van harmonisatie. Regels over eenzelfde onderwerp, gesteld in honderden bestemmingsplannen, lopen uiteen. Wanneer die worden geharmoniseerd ontstaan verschillen. Dat ze afwijken betekent niet dat dat automatisch tot een veranderend rechtsgevolg leidt, maar het kan wel.

Het dagelijks bestuur adviseert het college om bij het vervangen van de ruimtelijke plannen die op dit moment gelden binnen het stadsdeel, expliciet te vermelden wat de (eventuele) wijzigingen in rechtsgevolg zijn ten opzichte van de bestaande regels. Op deze wijze kan het dagelijks bestuur zich een zorgvuldig oordeel vormen over het al dan niet wenselijk zijn van deze wijziging en kan eventueel voor het specifieke gebied een locatiegerichte maatwerkregel worden opgenomen.

Verhoging tijdsbesteding afhandeling bouwaanvraag door uitbreiding beoordelingsaspecten
In artikel 4.7 is een verbodsbepaling opgenomen om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit bouwwerken te verrichten. Onderdeel van de systematiek zijn ook de beoordelingsregels die van toepassing zijn op vergunningaanvragen. Ten opzichte van de huidige beoordelingsregels wordt een aantal extra beoordelingsregels opgenomen in de Basisregeling Omgevingsplan. De extra aspecten die onder de nieuwe systematiek bij een vergunningsaanvraag moeten worden beoordeeld, maakten onder de huidige systematiek onderdeel uit van de onderzoeken die worden gedaan bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Het gaat onder andere om beoordeling van windhinder, geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden en beperkt kwetsbare gebouwen in een beperkingengebied plaatsgebonden risico.

Hiermee verschuift de onderzoekslast van het bestemmingsplanproces naar het vergunningenproces. De tijdsbesteding voor behandeling van een aanvraag neemt door deze uitbreiding van de beoordelingsaspecten toe. De gevolgen hiervan zijn tweeledig. Ten eerste betekent dit een langere afhandelingstijd voor de aanvrager van een vergunning. Ten tweede brengt dit een verdere verhoging van de druk op de beschikbare capaciteit met zich mee. Ook hierbij adviseert het dagelijks bestuur het college om op stedelijk niveau extra capaciteit toe te kennen, of middels prioritering inzichtelijk te maken aan welke andere onderwerpen minder capaciteit moet worden toegekend.

Onduidelijk waarom ‘kruimelafwijking’ voor gebruik niet wordt overgenomen
Artikel 4.26 biedt de mogelijkheid om af te wijken van de in afdeling 5.2 of in een nog geldend ‘ruimtelijk plan tijdelijk deel’ gestelde regels over bouwwerken. In bestemmingsplannen werden al vaak binnenplanse afwijkmogelijkheden opgenomen voor bepaalde (onderdelen van)

bouwwerken. Veelal verschilden die aanzienlijk. Daarvoor komt nu één regeling in de plaats. Daarnaast is er op grond van de huidige Wabo/Bor de buitenplanse afwijkmogelijkheid voor aangewezen 'kruimelgevallen'. De lijst met kruimelgevallen op rijksniveau vervalt en wordt ook opgenomen in artikel 4.26 van de Basisregeling Omgevingsplan.

Alleen de in huidige landelijke lijst met kruimelgevallen opgenomen mogelijkheden om af te wijken van de planregels voor 'gebruik' worden niet overgenomen. Bijvoorbeeld de afwijkmogelijkheid voor het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk met enige regelmaat gebruik gemaakt. Het is het dagelijks bestuur niet duidelijk om welke reden deze huidige wettelijke afwijkmogelijkheid niet wordt overgenomen in de Basisregeling Omgevingsplan. Het dagelijks bestuur adviseert het college om dit onderdeel nader te verduidelijken.

<u>Evalueer de aangepaste normering ten aanzien van piekgeluid</u>
Hoofdstuk 10 van de Basisregeling Omgevingsplan bevat regels over milieubelastende activiteiten. Onder huidig recht staan die in het Activiteitenbesluit, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit lozen afvalwater huishoudens. Ten opzichte van de regels over milieubelastende activiteiten zoals die als bruidsschat in het omgevingsplan zijn gekomen, zijn in de Basisregeling Omgevingsplan behoorlijk veel aanpassingen gedaan. Deze wijzigingen volgen uit de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De meest significante wijziging ten opzichte van de bruidsschatregels betreft een andere normering ten aanzien van piekgeluid.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is een beleidsvernieuwing doorgevoerd ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus (piekgeluid). Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen het aandrijfgeluid van transportmiddelen en overige piekbronnen. Voor aandrijfgeluid is kenmerkend dat het op het beoordelingspunt relatief langzaam toeneemt en afneemt, en daardoor ook relatief minder slaapverstoring geeft. Voor deze bron is de geluidwaarde in de avond- en nachtperiode verhoogd (de norm is versoepeld). De norm voor de overige bronnen wordt in de avond strenger.

Het dagelijks bestuur kan op dit moment niet inschatten wat de gevolgen zijn van deze wijziging ten opzichte van het huidige recht. Tegelijkertijd kan een wijziging in geluidsbelasting aanzienlijke maatschappelijke effecten hebben. Het dagelijks bestuur adviseert het college om de beleidsvernieuwing ten aanzien van de regulering van maximale geluidniveaus binnen een jaar na invoering daarvan te evalueren. Indien blijkt dat de ervaren (geluids)overlast is toegenomen dienen passende maatregelen te worden genomen om dit effect zo spoedig mogelijk weg te nemen.