

## Voorstel aan de raad

Nummer: 26.073

**Portefeuille:** D. Grimbergen – S. Kruis  
**Programma:** 8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing  
**Taakveld:** 8.1 Ruimtelijke ordening

**Onderwerp:** Bindend advies aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten en doorstromers op een tijdelijke huisvestingslocatie gelegen aan de Torenavalkweg te Lelystad en vaststellen investeringskrediet alsmede structureel budget beschikbaar te stellen ten behoeve van de Torenavalkweg

### Voorgesteld besluit

1. Een (bindend) advies uit te brengen over de aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten en doorstromers op een tijdelijke huisvestingslocatie gelegen aan de Torenavalkweg te Lelystad;
2. Het college te adviseren om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen op grond van de ETFAL-motivering als opgenomen in bijlage 1;
3. Een investeringskrediet vast te stellen van € 1.150.000,00 ten behoeve van de planvoorbereiding en realisatie van de verbreding van de Torenavalkweg en nieuwe aansluiting op de Valkendreef/Larserdreef. Zie bijlage 3;
4. Structureel budget ter hoogte van € 17.250,00 op jaarbasis beschikbaar te stellen ter dekking van de kapitaallasten van het investeringskrediet en dit mee te nemen als onontkoombaar in de programmabegroting 2027 – 2030 en

### Urgentie Raad

#### *Aanvraag omgevingsvergunning/BOPA-procedure*

Voor het behandelen van een aanvraag omgevingsvergunning geldt een beslistermijn van 8 weken, die eenmalig verlengd kan worden met 6 weken. Dat is in dit geval gebeurd. Het college moet daarom uiterlijk op 9 maart 2026 een advies uit te brengen over de aanvraag. Als uw raad een advies wenst uit te brengen, is het noodzakelijk om dat uiterlijk in de raadsvergadering van 17 februari 2026 te laten plaatsvinden. Als uw raad geen advies uitbrengt, mag het college zelf een besluit nemen over de aanvraag omgevingsvergunning. In dat geval zal de gevraagde omgevingsvergunning worden verleend.

### Voorgaande besluitvorming

De gemeenteraad kan als adviseur optreden bij vergunningen als die afwijken van het omgevingsplan in gevallen die bij raadsbesluit zijn aangewezen. Uw raad heeft over die gevallen een besluit genomen op 14 juni 2022. U bent op 27 februari 2024 door het college geïnformeerd over de procesaanpak die gehanteerd wordt om dit in praktijk vorm te geven.

#### *Vorbereidende fase doorlopen*

In lijn daarmee is u op 25 november 2025 een informatienota toegezonden over de voorbereiding van een aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten en doorstromers op een tijdelijke huisvestingslocatie gelegen aan de Torenavalkweg te Lelystad.

## Inleiding

### *Project Level One: omvang en voorzieningen*

Beoogd wordt om op de projectlocatie (zie onderstaande afbeelding Omgevingsloket, regels op de kaart) voor ongeveer 2.953 arbeidsmigranten en doorstromers tijdelijke huisvesting te realiseren. De te realiseren tijdelijke huisvesting bevat circa 1.250 wooneenheden, verdeeld over 41 gebouwen. Binnen de grenzen van de projectlocatie zal ook voorzien worden in andere tijdelijke gebouwen, bouwwerken en overige voorzieningen. Dit betreft onder meer een beheerderswoning, een supermarkt, werkplaats en diverse benodigde faciliteiten, zoals bijvoorbeeld een huisarts, een loopbaancoach en sportfaciliteiten voor de gezonde leefstijl.

### *Noodzaak tot infrastructurele aanpassing i.v.m. samenhangende projecten*

Tegelijkertijd vereist de ontwikkeling van de tijdelijke huisvestingslocatie een acute en uiterst noodzakelijke aanpassing van de bestaande infrastructuur. De huidige Torenavalkweg is onveilig en ongeschikt voor het toekomstige verkeer, waaronder ook het bouwverkeer. Gelet op de voortvarendheid om het project van de tijdelijke huisvestingslocatie te realiseren dient de gemeente ervoor te zorgen dat de Torenavalkweg uiterlijk 30 augustus 2026 maar liefs eerder in eerste instantie als gereed is bouwweg. Dit voorstel bevat de scenario's, het voorkeursadvies en de financiën om deze cruciale deadline te halen (bijlage 3).

### *Afwijking omgevingsplan met toepassing van een Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit-procedure (BOPA)*

Omdat de beoogde ontwikkeling van de locatie – 41 appartementencomplexen met 2 - en 4 - kamerappartementen – niet voldoet aan de uitwerkingsregels van het Omgevingsplan, er is namelijk geen sprake van het realiseren van meergezins- en grote eengezinswoningen, kan medewerking aan de ontwikkeling alleen plaatsvinden door toepassing van een BOPA-procedure. De BOPA-procedure maakt het mogelijk van het geldende omgevingsplan af te wijken. Omdat het hier een project betreft dat valt in één van de categorieën waarvoor een bindend advies van de raad nodig is. Dit voorstel van bindend advies BOPA wordt nu ter advisering aan uw gemeenteraad voorgelegd.

### *Opleggen van geheimhouding is in het financiële belang van de gemeente*

Het college heeft besloten om op grond van artikel 87 Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 onder b van de Wet open overheid (Woo) geheimhouding op te leggen aan bijlage 4, "Advies Infrastructurele aanpassing Torenavalkweg" en bijlage 5 "Kostenraming verbreding Torenavalkweg".

In het financiële belang van de gemeente kan de op grond van wet- en regelgeving besloten worden om op vertrouwelijk financiële informatie de geheimhouding plicht op te leggen. De vertrouwelijk financiële informatie kan bij het openbaar ervan maken de financiële belangen van de gemeente schaden. Dit financiële belang van de gemeente is groter dan het belang dat er mee gediend is met de openbaarmaking ervan aan een ieder.

## Argumenten

### **1. Een (bindend) advies uit te brengen over de aanvraag omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten en doorstromers op een tijdelijke huisvestingslocatie gelegen aan de Torenavalkweg te Lelystad**

#### *1.1 Uw raad heeft vastgelegd om advies te willen geven in gevallen die van toepassing zijn op voorliggend initiatief.*

De gemeenteraad kan zichzelf als adviseur aanwijzen bij vergunningen voor een BOPA als het college bevoegd gezag is (artikel 16.15a onder b Omgevingswet & artikel 4.21 Omgevingsbesluit). Op 14 juni 2022 heeft uw raad een lijst van categorieën vastgesteld waarin u adviseur wilt zijn. Op voorliggend initiatief zijn de volgende categorieën van die lijst van toepassing:

- Categorie I.  
Het oprichten van een gebouw ten behoeve van een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.

Het advies van uw raad is een bindend advies; uw college moet met inachtneming van het advies besluiten (artikel 16.15b Omgevingswet).

## **2. Het college te adviseren om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen op grond van de ETFAL-motivering als opgenomen in bijlage 1.**

### *2.1 De ontwikkeling voldoet aan de wettelijke vereisten voor het verlenen van medewerking door het afwijken van het omgevingsplan.*

Een aanvraag omgevingsvergunning waarbij afgeweken wordt van het omgevingsplan kan slechts worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” (afgekort ETFAL, art. 8.0a lid 2, Besluit kwaliteit leefomgeving, Bkl).

Met andere woorden: de ontwikkeling moet ruimtelijk aanvaardbaar zijn. De gemeente heeft daarbij afwegingsruimte. Uit de bijgevoegde ETFAL-motivering en bijbehorende bijlagen blijkt dat de voorgestane ontwikkeling voldoet aan een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”; het is niet in strijd met rijks-, provinciaal of gemeentelijk beleid en het voldoet aan alle omgevings-/milieuaspecten (zoals geluidswaarden, ecologische impact, parkeren, stikstof, etc.).

### *2.2 De initiatiefnemer heeft het verplichte participatietraject doorlopen;*

De initiatiefnemer had voor 20 november 2025 een participatieavond georganiseerd. Naar aanleiding van de aankondiging van de avond hebben zich in totaal 8 mensen zich aangemeld. Voor het participatieverslag van de participatieavond wordt verwezen naar bijlage 2.

### *2.3 Vragen en of opmerkingen van de raad naar aanleiding van de informatienota.*

Op 25 november 2025 is de raad geïnformeerd over de voorbereiding van een aanvraag omgevingsvergunning door middel van een informatienota van voorliggend initiatief. Daarbij is de gelegenheid geboden om eventuele vragen en opmerkingen te delen met uw college. Op 26 november hebben wij vragen vanuit de raad mogen ontvangen. In de agendacommissie van 10 december 2025 heeft de beantwoording van de vragen plaatsgevonden.

### *2.4 De ontwikkeling voorziet in de behoefte van de huisvesting van arbeidsmigranten*

Uit het Economisch perspectief Lelystad 2030 en de Woonvisie 2022-2027 blijkt dat de werkgelegenheid in Lelystad de aankomende jaren verder zal toenemen en dat die, gelet op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, de komende decennia deels zal worden ingevuld door extra arbeidsmigranten. Hierdoor is het nodig om voldoende en specifieke huisvesting te realiseren voor deze doelgroep. De voorliggende ontwikkeling draagt hieraan bij.

### *2.5 De ontwikkeling voorziet in de behoefte aan de huisvesting van doorstromers*

Uit de Woonvisie 2022- 2027 blijkt dat bij woningbouwontwikkeling(en) ingezet wordt op het faciliteren van de doorstroming door een gevarieerd woningaanbod te bieden. Dit kan onder meer worden bereikt door de variëteit van woningen te vergroten, in te zetten op de ontwikkeling van betaalbare woningen (waaronder middenhuur) en beter in te spelen op woningtypebehoeften van onze inwoners.

### *2.6 De ontwikkeling voldoet aan het beleidskader “Huisvesting arbeidsmigranten”.*

Op 5 oktober 2021 heeft de raad het beleidskader ‘Huisvesting arbeidsmigranten’ vastgesteld. In het beleid zijn kaderstellende uitgangspunten opgenomen die van belang zijn voor projecten om te kunnen voldoen aan het beleidskader. De beoordeling van het project aan de kaderstellende uitgangspunten is in bijlage 6 weergegeven.

Geconcludeerd kan worden dat het project voldoet aan de kaderstellende uitgangspunten.

## 2.7 De ontwikkeling voorziet in de behoefte aan (doorstroom) woonruimte voor doorstromers

De Level One-ontwikkeling komt tevens tegemoet aan de acute vraag naar woonruimte voor spoedzoekers. Doorstromers (statushouders) vallen onder deze categorie. Gemeenten blijven, zolang de Spreidingswet nochtans van kracht is, wettelijk verplicht tot het realiseren van opvangplekken voor doorstromers. Dit ondanks de aankondig van de Rijksoverheid voor de intrekking van de Spreidingswet. Om aan deze wettelijke verplichting tegemoet te komen, is met Level One overeengekomen dat zij de opvang en huisvesting van 440 doorstromers zal faciliteren. Deze tegemoetkoming levert ook een directe bijdrage aan de maatschappelijke opvangopgave.

## 3. **Een investeringskrediet vast te stellen ter grootte van € 1.150.000 ten behoeve van de planvoorbereiding en de realisatie van de verbreding van de Torenavalkweg en een nieuwe aansluiting op de Valkendreef/Larserdreef.**

### 3.1 *Huidige aansluiting op de Larserdreef is onveilig en toename verkeersbewegingen is onverantwoord*

De huidige aansluiting op de Larserdreef is beoordeeld als onveilige aansluiting. De verwerking van het extra aantal verkeersbewegingen van het initiatief Level One is onverantwoord. Het voorstel is om het verkeer via de Valkendreef te laten aansluiten op de Larserdreef. Dit voorstel ziet niet toe op het afboeken en opheffen van de huidige aansluiting.

### 3.2. *Aanpassing van de huidige infrastructuur aan de EWT-I norm is noodzakelijk*

Een verbreding van 3,6 meter naar 5,5 meter is de minimaal vereiste maatregel (conform ETW-I norm) om twee vrachtwagens/voertuigen veilig te laten passeren. De opheffing van de huidige aansluiting is onderdeel van de vernieuwde aansluiting Larserdreef Valkendreef.

### 3.3 *Door het niet beschikbaar stellen van een investeringskrediet kunnen samenhangende projecten vertraging oplopen*

Zonder het gevraagde investeringskrediet kan de voorbereiding en aanbesteding van de planvoorbereiding en realisatie van de verbreding en nieuwe aansluiting niet starten. En wordt daarmee de realisatie van het project Level One vertraagd, terwijl er een zeer hoge urgentie van realisatie is. Hierdoor wordt het onmogelijk om te kunnen voldoen aan de harde deadline om uiterlijk 1 september 2026 te halen, voor de start van het bouwrijp maken van Level One.

### 3.4 *Er is sprake van cofinanciering*

Er zijn afspraken gemaakt over cofinanciering om de onrendabele top af te toppen. Dit gebeurt via een heldere 50% (initiatiefnemer) en 50% (gemeente Lelystad) verdeelsleutel. Dit verdeelmodel is essentieel en wordt gerechtvaardigd door de tijdelijkheid van het project (ca. 20 jaar, in plaats van de gebruikelijke 40 jaar exploitatietermijn met opbrengsten). Bovendien is de investering in de weg van breder publiek nut, aangezien ook andere gemeentelijke projecten zoals de Rondweg en Zuiderhage profiteren van de investering in de verbreding en nieuwe aansluiting. In de erfpachtovereenkomst zal worden overeengekomen dat Level One 50% bijdraagt aan de benodigde investering. De gunning van de opdracht - voor de aanleg - wordt gedaan nádat de erfpachtovereenkomst getekend is waarin de 50/50 kostenverdeling is vastgelegd. Op deze wijze worden de financiële risico's voor de gemeente aantoonbaar geminimaliseerd.

## 4. **Structureel budget ter hoogte van € 17.250,00 op jaarbasis beschikbaar te stellen ter dekking van de kapitaallasten van het investeringskrediet en dit mee te nemen als onontkoombaar in de programmabegroting 2027 – 2030.**

### 4.1 *Kapitaallasten voor de infrastructurele aanpassingen*

De structurele kapitaallasten betreffen gedurende 40 jaar jaarlijks € 17.250. Dit is uitgaande van een bijdrage van Level one van 50% bijdrage (€ 575.000). De beheerkosten worden meegenomen bij de periodieke areaaluitbreidingen als onderdeel van de P&C cyclus.

## Kanttekeningen:

### *Omgevingskwaliteit*

Het ontwerp van het project is compacter geworden in vergelijking met het ontwerp dat opgenomen was in de informatienota van november 2025. Door de noodzakelijke verschuiving van de aftakking van de rondweg richting Stadsdeel Zuiderhage is de projectgrens van de projectlocatie verschoven. Door de verschuiving is de projectlocatie verkleind en heeft het projectgebied een kleinere ruimtelijke opzet gekregen

### *Samenhangende projecten*

In de nabijheid van de projectlocatie vinden er grootschalige en impact hebbende stedelijke en infrastructurele ontwikkelingen plaats. Dit betreft;

- de woningbouwontwikkeling Zuiderhage van om en de nabij 15.000 woningen
- de ontwikkeling van een Extra Beveiligde Zitting met landingsmogelijkheid voor helikopters door het Ministerie van Justitie
- de mogelijke aanwijzing van vliegveld Lelystad voor medegebruik als militaire vliegbasis door het Ministerie van Defensie
- de aanleg van de rondweg Torenavalkweg
- de herstructurering van de afrit A6 afrit ter hoogte van de Torenavalkweg en
- de fietsroute Almere - Lelystad

### *Grondzaken*

#### *Contractuele basis met de grondbezitter en Didam-arrest*

Met het Rijksvastgoedbedrijf, de grondeigenaar, wordt een erfpachtovereenkomst gesloten. Over de inhoud van de erfpachtovereenkomst is volledige overeenstemming bereikt.

Deze overeenkomst wordt vervolgens één-op-één overgedragen en in ondererfpacht uitgegeven aan de initiatiefnemer. Omdat de (Rijks)overheid grond uitgeeft aan één partij zonder openbare selectieprocedure, is het noodzakelijk om hierover te publiceren. Dit gebeurt met behulp van een Didam-publicatie. Door deze publicatie wordt de keuze voor de initiatiefnemer transparant en juridisch verankerd, wat zorgt voor een heldere en directe juridische relatie tussen alle partijen. Het risico is aanwezig dat andere gegadigden zich melden en dat dit kan leiden tot een nieuwe openbare procedure.

#### *Scope aanpassingen Torenavalkweg en aansluiting Valkendreef*

Dit project ziet toe op de verbreding van de Torenavalkweg en de nieuwe aansluiting op de Valkendreef. De dekking voor de opheffing van de huidige aansluiting op de Larserdreef valt buiten de scope van dit project en kan pas plaatsvinden als de nieuwe aansluiting is gerealiseerd.

### *Investeringskrediet*

De financiële opzet voor de noodzakelijke verbeteringen is zorgvuldig tot stand gekomen om het financiële risico voor de gemeente zo laag mogelijk te houden.

Hoewel de geschatte kosten voor de aanleg iets hoger of lager kunnen uitvallen, vangen we dit risico op met een strak georganiseerde aanbesteding. Het belangrijkste onderdeel is de heldere kostenverdeling: de initiatiefnemer betaalt de helft van de rekening (50%), omdat het project tijdelijk is. Deze bijdrage staat vast zodra we de ondererfpachtovereenkomst tekenen bij de vergunningverlening.

We beperken het risico verder door de uitgaven op te splitsen: we nemen de kosten voor het voorbereidende werk (20% van krediet) voor ons risico vooraf, maar de grootste investering voor de uitvoering (80% van het krediet) wordt pas gedaan nadat de handtekening onder de erfpachtovereenkomst staat en de bijdrage van de initiatiefnemer gegarandeerd is.

## Financiën

### *Kapitaallasten voor de infrastructurele aanpassingen*

De structurele kapitaallasten betreffen gedurende 40 jaar jaarlijks € 17.250. Dit is uitgaande van een bijdrage van Level one van 50% bijdrage (€ 575.000). De beheerkosten worden meegenomen bij de periodieke areaaluitbreidingen als onderdeel van de P&C cyclus.

### *Opbouw investeringskrediet en kostenverhaal*

In de nader te ondertekenen erfpachtovereenkomst (door het college) worden bindende afspraken vastgelegd over het kostenverhaal over de noodzakelijke aanpassingen aan de infrastructuur. De opbouw van het gevraagde investeringskrediet is opgenomen in bijlagen 4 en 5.

### *Kavelontwikkeling met (bijbehorende plankosten en leges) voor rekening en risico van initiatiefnemer*

De ontwikkeling van de kavel/migrantenhuisvesting wordt volledig voor rekening en risico van de initiatiefnemer uitgevoerd. De initiatiefnemer draagt alle plankosten (afgerekend via de intentieovereenkomst) en via anterieure erfpachtovereenkomst de vergunning gerelateerde legeskosten. Bovendien wordt de ontwikkellocatie volledig bouw- en woonrijp gemaakt door en voor risico van de initiatiefnemer.

Dit geldt ook voor de gebouwen; de bouw én het beheer ervan zijn volledig de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. De realisatie van het project en de leges worden bekostigd door de initiatiefnemer. Dit is vastgelegd in een erfpacht overeenkomst.

## **Vervolg**

Het besluit op de aanvraag omgevingsvergunning zal conform uw advies worden genomen. De bekendmaking daarvan vindt plaats in het Gemeenteblad ([www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl)) en de Flevopost.

## **Bijlagen**

1. ETFAL-motivering project Level One, inclusief bijbehorende bijlagen
2. Participatieverslag 20 november 2025
3. Kaderstellende uitgangspunten beleidskader Huisvesting arbeidsmigranten
4. Advies infrastructurele aanpassingen Torenavalkweg (geheim)
5. Kostenraming verbreding Torenavalkweg (geheim)

Lelystad, 20 januari 2026

Het college van de gemeente Lelystad,

de gemeentesecretaris,  
C.J.M. Swart

*\*Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*