Adviesrecht van de gemeenteraad

Het is niet mogelijk om alle activiteiten en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving van tevoren te voorzien. Enerzijds komt het nu regelmatig voor dat initiatiefnemers plannen hebben die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Anderzijds dragen deze ontwikkelingen wel bij aan de gemeentelijke lange termijn visie. In die gevallen kan onder voorwaarden de procedure gevolgd worden om van het bestemmingsplan af te wijken. Dit zal ook het geval zijn onder de Omgevingswet (Ow). Ook dan zullen afwijkingen van het omgevingsplan naar verwachting soms nodig en wenselijk blijken te zijn.

In de huidige situatie kan het college van burgemeester en wethouders een vergunning afgeven voor afwijkingen van een bestemmingsplan, waarvoor de bevoegdheid niet in het bestemmingsplan zelf staat maar in het wettelijk kader. Nu is de raad hierbij betrokken via de verklaring van geen bedenkingen (vvgb). De vvgb vervalt onder de Ow. In de Ow kan de raad concrete gevallen aanwijzen van 'buitenplanse omgevingsplanactiviteiten', waarvoor de raad een bindend adviesrecht krijgt. De raad kan via dit bindende advies dus invloed uitoefenen op ontwikkelingen die afwijken van het gemeentelijke omgevingsplan.

Er is echter een belangrijk verschil met het huidig recht: nu gaat de gemeenteraad erover, tenzij de gemeenteraad zelf beslist dat dat niet nodig is. In de Ow gaat de gemeenteraad er niet over, tenzij de gemeenteraad zelf van te voren die gevallen aanwijst waarin ze het bindend adviesrecht wil hebben. Ook ten aanzien van de juridische procedure (regulier of uitgebreid)en ten aanzien van de verplichte participatie door initiatiefnemers, wordt de gemeenteraad met de komst van de Ow voor keuzes gesteld.

Verzwaard adviesrecht van de gemeenteraad
De gemeenteraad dient vóór de inwerkingtreding van de Ow het besluit te nemen over de gevallen waarin zij een bindend advies wenst te geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college van burgemeester en wethouders niet naar de gemeenteraad voor de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten). De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de lijst voor het verzwaard adviesrecht mee te wegen dat de Ow als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Conclusie: verzwaard adviesrecht is voor die ruimtelijke ontwikkelingen ten aan zien waarvan de gemeenteraad haar adviserende rol wil blijven uitvoeren, zoals ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact en activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn.

Uitgebreide procedure
De reguliere procedure is het uitgangspunt onder de Ow, ook voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De beslistermijn voor deze reguliere procedure is 8 weken. Daarna kan bezwaar en beroep volgen. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn één keer verlengen met 6 weken. Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan het bevoegd gezag de uitgebreide procedure van toepassing verklaren (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht). Dit is raadzaam wanneer een aanvraag veelomvattend en complex is, waardoor de korte reguliere procedure niet geschikt is voor een zorgvuldige belangenafweging. Dit kan ook samengaan met de keuze voor het verzwaarde adviesrecht. Voor bepaalde omgevingsvergunningen geldt de uitgebreide procedure al, deze lijst is opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit (zie bijlage 1). Hieronder worden activiteiten uit artikel 10.24 kort samengevat, die van toepassing kunnen zijn in de gemeente Kerkrade:

- Bepaalde rijksmonumentenactiviteiten (slopen, wijzigen, reconstrueren en verplaatsen), behalve als het gaat om bepaald archeologisch vooronderzoek.
- Vier verschillende milieubelastende activiteiten.
- Drie verschillende lozingsactiviteiten.

- Een stortingsactiviteit op zee (n.v.t. in Kerkrade).
- Een Natura 2000-activiteit (n.v.t. in Kerkrade).

Conclusie: de uitgebreide procedure wordt gevolgd voor inhoudelijk complexe aanvragen en aanvragen met verzwaard adviesrecht van de gemeenteraad.

Participatie
De Ow stelt nieuwe eisen aan het proces van de vergunningverlening. Bij een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet wordt participatie standaard opgenomen als een aanvraagvereiste. Hierbij geeft de initiatiefnemer aan of en hoe er gebruik is gemaakt van participatie. Als dat het geval is, dan geeft de initiatiefnemer aan wie betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn. Het feit dat een initiatiefnemer geen gebruik heeft gemaakt van participatie is geen weigeringsgrond.

Echter voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarvoor participatie wel verplicht is en het dus ook een weigeringsgrond is. Er is dan sprake van een participatieplicht in plaats van een aanvraagvereiste. In dit geval dient de initiatiefnemer het participatieproces vorm te geven en te doorlopen, aan te geven wie er betrokken zijn en aan te tonen wat met de resultaten is gedaan. Een concreet voorbeeld hiervan in de huidige situatie is hoofdstuk 4 “Maatschappelijke acceptatie” en hoofdstuk 5 “samenvatting”: punt 9 van de gemeentelijk windvisie, vastgesteld op 16 december 2020. Zie hiervoor bijlage 2.

Participatie wordt bij initiatieven alleen verplicht gesteld indien het gaat om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en de gemeenteraad heeft beslist dat bij deze activiteiten de participatieverplichting geldt.

Conclusie: de gemeenteraad dient een besluit te nemen voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten zij de uitgebreide participatieverplichting wil.

Lijst met categorieën van gevallen met verzwaard adviesrecht, uitgebreide procedure en verplichte participatie
Onderstaand volgt een lijst met categorieën van gevallen met verzwaard adviesrecht van de gemeenteraad, de uitgebreide procedure en verplichte participatie. De categorieën zijn in onderlinge samenhang beschouwd en kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden gezien, vanwege de sterke relatie tussen deze drie onderdelen. Hierbij is gekeken naar de huidige lijst ‘Categorieën van gevallen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist’, zoals vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Kerkrade d.d. 27 april 2011 (11Rb023). Deze huidige lijst voldoet niet meer en dient geactualiseerd te worden aan het vastgestelde beleid (vastgestelde bestemmingsplannen, stadsdeelvisies, structuurvisie gemeente Kerkrade na 2011, Regionale en gemeentelijke Woonvisie, SVWZL (wonen), SVREZL (retail, bedrijven en kantoren), PALET/RAK/RES (energietransitie) en de opgenomen provinciale adviesorganen, die er niet meer zijn (PCGP).

De nieuwe lijst wordt geëvalueerd en aangepast tegelijkertijd met de vaststelling van een nieuwe gemeentelijke Omgevingsvisie door de raad (vóór 2025). Punten 1 t/m 3 zullen tot aan de tijd van vaststelling van de Omgevingsvisie, een Omgevingsprogramma en het Omgevingsplan nog niet van toepassing zijn.

No.	Categorie van gevallen	Verzwaard adviesrecht van de raad	Uitgebreide procedure	Verplichte participatie
1	Indien de activiteiten niet passen binnen de doelen van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 jo 4.1 Ow	√	√	√
2	Indien de activiteiten niet passen binnen de doelen van de omgevingsvisie als bedoeld in artikel 3.1 Ow.	√	√	√
3	Indien de activiteiten niet passen binnen de doelen van het programma als bedoeld artikel 3.4 Ow.	√	√	√
4	Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.	√	√	√
5	Energietransitie: opwekking van (duurzame) energie: • Windturbines • Zonnepanelenvelden (grondopstelling): groter dan 50m2. Hiervoor geldt een uitzondering op bedrijventerreinen[1].	√	√	√
6	Wonen: Het bouwen van 50 of meer woningen binnenstedelijk, of 1 of meer woningen in het buitengebied.	√	√	√
7	Verkeer: aanleg van nieuwe infrastructuur en daaraan gerelateerde gebouwen, bouwwerken en werkzaamheden, zoals geluidsschermen.	√	√	√
8	Openbare (nuts)voorzieningen met een oppervlakte groter dan 25m2 en hoger dan 3 meter, het gaat hier voornamelijk om trafostations[2].	√	√	√
9	De bouw en vestiging van maatschappelijke doeleinden, zoals scholen, zorgcentra en gemeenschapshuizen.	√	√	√
10	Solitaire bouwwerken hoger dan 8 meter met een grote impact op de omgeving, zoals reclamemasten.	√	√	√
11	Grote gebiedsontwikkelingen en/of herstructureringsprojecten, zoals Rolduckerveld en D'r Pool.	√	√	√

[1] Bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" (20 december 2017) is opgenomen dat het behouden en versterken van het kwalitatief (landschappelijk, cultuurhistorisch en ecologisch) waardevolle buitengebied essentieel is en hierbij een belangenafweging heeft plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot één locatie voor grootschalige opwekking van duurzame energie aan de hand van zonnepanelenvelden, in dit geval de locatie "De Locht". Voor de overige gebieden in het buitengebied is het planologisch niet mogelijk om zonnepanelenvelden (grondopstelling) te realiseren.

[2] Een standaard trafostation kent gemiddeld kleinere afmetingen, hiervoor is navraag gedaan bij Enexis. Een standaard trafostation kent een gebouwoppervlakte van 6.3m^2 en een gebouwhoogte van 2,06m. In de bestemmingsplannen zijn openbare nutsvoorzieningen toegestaan kleiner dan 25m^2 en maximaal 3 meter hoog.