

Nota van toelichting

Nummer.: 25TI006	Kerkrade, 6 februari 2025
------------------	---------------------------

Behorend bij ontwerpbesluit nummer: 25Rb009

Onderwerp

Actualisatie bindend adviesrecht i.r.t. de Omgevingswet

Beslispunten

1. Instemmen met de geactualiseerde lijst van bindend adviesrecht en participatieplicht voor ruimtelijke ontwikkelingen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) (artikel 16.15a en 16.15b Ow).
2. Het besluit vermeld onder 1. vast te stellen conform bijlage 1. De nieuwe lijst van bindend adviesrecht treedt in werking na vaststelling in de gemeenteraad van 26 maart 2025. Daarmee vervalt ook het besluit/de lijst die door de gemeenteraad is vastgesteld op 7 juli 2021 (21Rb039).
3. Na vaststelling van de nieuwe lijst van bindend adviesrecht door de gemeente, het college dezelfde lijst te laten uitwerken in een beleidsregel, zodat (indien gewenst) de uitgebreide procedure van toepassing kan worden verklaard.

Inleiding

In kader van de inwerkingtreding Omgevingswet (Ow) is op 7 juli 2021 een besluit genomen over het bindend adviesrecht van de gemeenteraad (21Rb039), dit besluit is toen in samenwerking met de 'Raadswerkgroep Omgevingswet' tot stand gekomen. In dit besluit is vastgesteld voor welke specifieke ruimtelijke ontwikkelingen bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) het adviesrecht, de uitgebreide procedure en verplichte participatie van toepassing zijn verklaard. In het huidige besluit is opgenomen dat de lijst van gevallen wordt geëvalueerd en geactualiseerd met de vaststelling van de nieuwe gemeentelijke omgevingsvisie. Omdat de planning voor de vaststelling van de definitieve omgevingsvisie is verschoven naar oktober 2025, wordt de actualisatie van het bindend adviesrecht vervroegd, namelijk ruim een jaar na de inwerkingtreding van de Ow. In de paragraaf 'Argumenten' wordt verder beschreven waarom de lijst van bindend adviesrecht wordt geactualiseerd.

Doelstelling

Komen tot een geactualiseerde lijst van bindend adviesrecht en participatieplicht. Deze lijst dient juridisch kloppend, toetsbaar en uitvoerbaar te zijn.

Argumenten

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 tijdelijke deel van het Omgevingsplan Kerkrade. 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 tijdelijke omgevingsplan af te wijken, dit wordt gedaan middels een BOPA. Bij het verlenen van een BOPA wordt getoetst of de betreffende functie of activiteit ruimtelijke aanvaardbaar is: onder de Omgevingswet wordt dat een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" genoemd. Eerder was dit bekend als een "goede ruimtelijke ordening".

Onder de Omgevingswet is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een vergunning te verlenen. De artikelen 16.15a en 16.15b van de Omgevingswet maken het mogelijk dat deze vragen in kader van bindend adviesrecht moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Het advies van de gemeenteraad is in dat geval bindend.

Bindend 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 waar naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben en activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn. Daarnaast neemt de gemeenteraad een besluit voor welke BOPA's een participatieplicht geldt.

Het van toepassing verklaren van de 'uitgebreide procedure' is een bevoegdheid van het college van B&W (art. 16.65 lid 4 Ow) en niet van de gemeenteraad. Om deze reden wordt de kolom 'uitgebreide procedure' verwijderd uit de huidige lijst van adviesrecht en wordt door het college een vast te stellen beleidsregel opgesteld, op basis van deze beleidsregel kan de uitgebreide procedure (indien gewenst) van toepassing worden verklaard. Op basis van onderstaande argumenten wordt de huidige lijst geactualiseerd:

- De huidige lijst is juridisch niet helemaal kloppend, omdat de uitgebreide procedure niet op voorhand voor alle gevallen van toepassing kan worden verklaard; dit moet per afzonderlijk geval worden beoordeeld. Tevens is het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure aan het 'bevoegd gezag' (art. 16.65 lid 4 Ow). Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag omgevingsvergunning BOPA. Dat is in dit geval het college, niet de gemeenteraad. Het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure dient in een door het college vast te stellen (en bekend te maken) beleidsregel te gebeuren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de lijst van het adviesrecht is afgestemd op de lijst van de beleidsregel, met andere woorden, de nieuwe lijst van adviesrecht die de raad zal vaststellen is identiek aan de door het college uit te werken beleidsregel.
- De huidige lijst is voor bepaalde gevallen te globaal omschreven (zoals de gevallen voor het thema verkeer en maatschappelijke doeleinden). De nieuwe lijst wordt zodanig opgesteld en nauwkeurig omschreven dat het duidelijk en toetsbaar is om welke specifieke gevallen het gaat.
- Het bindend adviesrecht is bedoeld voor ruimtelijke ontwikkelingen met grote maatschappelijke impact en activiteiten die niet overeenkomstig zijn met bestaande beleidskaders. De nieuwe lijst met gevallen wordt zo opgesteld dat deze uitsluitend activiteiten bevat met aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en waarbij naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit. De huidige lijst bevat enkele gevallen die niet aan deze voorwaarde voldoen. Een voorbeeld hiervan is: *"Openbare (nuts)voorzieningen met een oppervlakte groter dan 25m² en hoger dan 3 meter, het gaat hier voornamelijk om trafostations"*. De maatschappelijke impact van deze activiteit is relatief klein. Bovendien, gezien de problematiek rondom netcongestie, is het noodzakelijk om in de gemeente Kerkrade ongeveer 80 traforuimtes te bouwen. Het is van belang dat deze procedures niet onnodig worden vertraagd. Tevens werken de Parkstad gemeenten en Enexis aan een nadere overeenkomst. Hierin worden afspraken gemaakt om de procedures rondom uitbreiding/versterking van het energienetwerk niet onnodig te vertragen. De Ow heeft als doel om de besluitvorming te versnellen; daarom wordt de nieuwe lijst compacter en concreter opgesteld.
- Met de nieuwe lijst en uitgewerkte beleidsregel kan de uitgebreide procedure indien gewenst van toepassing worden verklaard. Het is niet haalbaar om een geval met adviesrecht passend te krijgen binnen de beslistermijn van de reguliere voorbereidingsprocedure (maximaal 14 weken). Dit heeft te maken met de aanlevertermijnen voor stukken in de raads cyclus en de vergaderfrequentie van de gemeenteraad (niet maandelijks). Vandaar dat het van toepassing verklaren van de uitgebreide procedure in de meeste gevallen essentieel is om de wettelijke termijnen te behalen.

De nieuwe lijst van bindend adviesrecht en participatieplicht is te vinden in bijlage 1. De oude lijst is te vinden in bijlage 2. In bijlage 2 is tevens ook een lijst opgenomen waar in een oogopslag is te zien welke wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de oude lijst.

Hieronder volgen de wijzigingen t.o.v. de oude lijst van bindend adviesrecht, er wordt verwezen naar de nummering van de oude lijst in bijlage 2:

- Punten 1 t/m 3 uit de oude lijst zijn verwijderd, het gaat over activiteiten die niet passen binnen de doelen van het omgevingsplan, de omgevingsvisie en het programma. De omschrijvingen zijn te algemeen en kunnen niet worden gekenmerkt als een 'concreet geval'.
- Punt 4: 'Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit, blijven ongewijzigd. Het artikel is te vinden in bijlage 3.
- Punt 5: 'Energietransitie', inhoudelijk is dit punt niet gewijzigd, de omschrijving is verduidelijkt.
- Punt 6: 'Wonen', de aantallen zijn niet gewijzigd, zowel voor het stedelijk gebied als het buitengebied. De omschrijving is concreter gemaakt, het gaat om nieuw te bouwen woningen en permanente woningen. Het betreft geen functie- of gebruikswijzigingen.

- Punt 7: 'Verkeer', de beschrijving in de oude lijst is te globaal omschreven, waardoor de reikwijdte te breed is. De eerdere beschrijving luidde: 'aanleg van nieuwe infrastructuur en daaraan gerelateerde gebouwen, bouwwerken en werkzaamheden, zoals geluidsschermen'. Voor projecten met betrekking tot lokale infrastructuur is geen advies van de raad nodig, aangezien deze doorgaans voortvloeien uit sectoraal raadsbeleid, zoals het mobiliteitsplan (daar heeft de raad dus al over besloten). Wanneer het een bovenlokaal infrastructureel werk betreft (provinciaal of Rijk), is wel advies van de gemeenteraad vereist.
- Punt 8: 'Openbare nutsvoorzieningen'. Gezien het belang van de energietransitie en het tegengaan van netcongestie, moeten er richting 2040 meer dan 80 traforuimtes en 4 middenspanningsstations binnen de gemeente Kerkrade worden (bij)gebouwd. Veel van deze voorzieningen (zoals kleine traforuimtes) zijn vergunningvrij. Om te voorkomen dat voor openbare nutsvoorzieningen een langdurige en kostbare procedure doorlopen moet worden, wordt gekozen om enkel een participatieplicht op te nemen voor het realiseren van middenspanningsstations (transportverdeelstation of regelstation) met een gebouwoppervlakte groter dan 50m² en een hoogte van 3,5 meter of hoger. Dit zorgt ervoor dat omwonenden goed betrokken worden bij de bouw van middenspanningsstations die meer impact hebben op de omgeving. De afmetingen zijn gebaseerd op de 'Menukaart elektriciteitsstations' van Enexis. Daarnaast wordt er met Parkstad Limburg Regio en Enexis een nadere overeenkomst opgesteld om in de komende 10-15 jaar het energienetwerk (leidingen en traforuimtes) op orde te brengen.
- Punt 9: 'Maatschappelijke doeleinden' de huidige beschrijving is te algemeen omschreven, waardoor de reikwijdte te breed is. Het dient te gaan over de nieuwbouw en/of wijziging van functie/gebruik van permanente maatschappelijke voorzieningen. Volgens de huidige omschrijving zou bijv. zelfs de vestiging van een tandartspraktijk, die niet past binnen het tijdelijke omgevingsplan, voor bindend advies aan de raad moeten worden voorgelegd. Aangezien het hierbij moet gaan om ontwikkelingen met een grote impact, wordt voorgesteld om een minimaal bruto vloeroppervlak (BVO) van 2000 m² of meer op te nemen.
- Punt 10: 'Solitaire bouwwerken': De antennemasten in de gemeente Kerkrade hebben doorgaans een hoogte van ongeveer 40 meter, gemeten vanaf het maaiveld. Tevens is er in de huidige bestemmingsplannen/tijdelijk omgevingsplan een binnenplanse afwijkingmogelijkheid opgenomen in de bestemming 'verkeer'. In principe is er geen BOPA nodig voor antenne-installaties of zendmasten. De plaatsing van antenne-installaties of zendmasten zijn van maatschappelijk belang om te komen tot een dekkend netwerk voor mobiele communicatie en moeten procedureel daarom niet extra vertraging oplopen. Voor deze solitaire bouwwerken wordt alleen een participatieplicht opgenomen, zodat omwonende goed geïnformeerd en betrokken worden bij de plannen.
- Punt 11: 'Grote gebiedsontwikkelingen' dit punt wordt verwijderd aangezien het niet om een concreet geval of functie gaat. Tevens worden ontwikkelingen zoals Rolduckerveld en D'r Pool altijd mogelijk gemaakt met een wijziging van het omgevingsplan en niet via een BOPA. Bij de wijziging van het omgevingsplan is de raad altijd aan zet en is er ook sprake van een participatieverplichting.
- Toevoeging van een uitzondering. In het geval dat de gemeenteraad over een van bovenstaande gevallen in een eerder stadium een positief of negatief principebesluit heeft genomen (en aan de daarin voorgestelde voorwaarden wordt voldaan), dan kan ervoor worden gekozen om het desbetreffende geval niet nogmaals voor adviesrecht aan de raad voor te leggen bij de vergunningaanvraag. Een principebesluit is namelijk 1 jaar geldig, vandaar dat het overbodig kan zijn om de raad dubbel te betrekken bij een initiatief. Dit bespaart ook ambtelijke capaciteit. In de huidige situatie komt het niet voor dat de raad een principebesluit neemt, echter bij de behandeling van complexe initiatieven in de toekomst, kan het werken met een principebesluit een optie zijn.

Kanttekeningen

- Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-01-2024) is de raad één keer voor een bindend adviesrecht gevraagd. Zoals in de eerder genoemde argumenten is gezien de juridische onjuistheden een actualisatie van de lijst nodig.
- De gemeenteraad stelt de lijst van adviesrecht vast. Daarbij is het van belang dat de lijst niet te lang wordt, vanwege dat daarmee een verkapte verschuiving van bevoegdheden komt. Wat niet wenselijk is. Het college is immers bevoegd om de BOPA te verlenen. De gemeente raad kan over de gevallen met een bindend adviesrecht een positief of negatief advies geven, op basis daarvan zal het college de vergunning verlenen dan wel weigeren. De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de lijst voor het bindend adviesrecht mee te wegen dat de Omgevingswet als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Financiën

Niet van toepassing.

Communicatie

Vastgesteld beleid bekendmaken conform de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee is de nieuwe lijst van adviesrecht ook raadpleegbaar voor initiatiefnemers en inwoners.

Burgerparticipatie

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 wordt de vraag gesteld aan de initiatiefnemer of participatie is toegepast. De initiatiefnemer geeft 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 om een vergunning af te wijzen. Echter voor de BOPA 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.

Wat betreft de participatieplicht heeft de gemeente een visie op burgerparticipatie en een Participatieverordening die te vinden zijn via: www.kerkrade.nl/burgerparticipatie. Daarnaast heeft de gemeente ook een stappenplan participatie voor initiatiefnemers, dit stappenplan is te vinden op <https://www.kerkrade.nl/participatie-en-de-omgevingswet>.

Uitvoering

Na vaststelling door de gemeenteraad zal de geactualiseerde lijst van adviesrecht bekend worden gemaakt en de oude lijst worden verwijderd. De lijst zal raadpleegbaar zijn via www.lokaleregelgeving.overheid.nl.

Nadat de geactualiseerde lijst van bindend adviesrecht in de gemeenteraad is vastgesteld, dient de lijst uitgewerkt te worden in een beleidsregel die door het college wordt vastgesteld (en bekend gemaakt). Op basis van deze beleidsregel kan (indien gewenst) de uitgebreide procedure van toepassing worden verklaard. Het college is het 'bevoegd gezag' om de uitgebreide procedure van toepassing te verklaren (art. 16.65 lid 4 Ow) en niet de gemeenteraad.

Gezondheid en Vitaliteit

Niet van toepassing.