Bindend 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 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 buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het tijdelijke deel van het omgevingsplan bestaat o.a. uit: eerdere bestemmingsplannen en de Bruidsschat. Daarbij gaat het nu om afwijkingen van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In de toekomst gaat het over afwijkingen van het 'nieuw' op te stellen omgevingsplan, waarin de oude bestemmingsplannen en Bruidsschat zijn vertaald naar nieuwe regels. De gemeente moet immers vóór 2032 een nieuw gebiedsdekkend omgevingsplan hebben vastgesteld voor heel Kerkrade. De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de lijst voor het bindend adviesrecht mee te wegen dat de Omgevingswet (Ow) als doel heeft om besluitvorming over initiatieven sneller en overzichtelijker te laten verlopen.

Conclusie: 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, waar naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben en activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn. In de lijst is een uitzondering opgenomen voor gevallen waar in een eerder stadium een positief of negatief principebesluit is genomen door de gemeenteraad (en aan de daarin voorgestelde voorwaarden wordt voldaan). In die gevallen kan ervoor worden gekozen om het desbetreffende geval niet nogmaals voor adviesrecht aan de raad voor te leggen bij de vergunningaanvraag. 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.

Uitgebreide procedure
De reguliere procedure is het uitgangspunt onder de Ow, ook voor de BOPA. De beslistermijn voor deze reguliere procedure is 8 weken. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn één keer verlengen met 6 weken. Voor de BOPA 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. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om te beslissen of een uitgebreide procedure van toepassing is. Dit kan alleen als (artikel 16.65, lid 4, Ow):

- De aangevraagde activiteit aanzienlijke gevolgen heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving; en
- Naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de activiteit.

Of de aanvrager heeft verzocht om of ingestemd met het toepassen van de uitgebreide procedure (artikel 16.65, lid 1, onder a, Ow).

De nieuwe lijst bevat gevallen met grote maatschappelijke en ruimtelijke impact en een gerede kans op bezwaar. Na vaststelling van de nieuwe lijst van adviesrecht door de gemeenteraad, wordt aan het college voorgesteld om een beleidsregel uit te werken waarin de uitgebreide procedure van toepassing wordt verklaard. Met de nieuwe lijst en beleidsregel kan de uitgebreide procedure altijd van toepassing worden verklaard. Zodoende kan dit telkens als onderbouwing in het besluit om de uitgebreide procedure te volgen opgenomen worden. Dit zorgt ook voor transparantie richting initiatiefnemers. Deze lijst betekent dus niet dat automatisch voor al deze gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is, echter verwacht de gemeente aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving en naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben tegen de in de lijst genoemde activiteiten.

Conclusie: de uitgebreide procedure kan niet op voorhand voor alle gevallen van toepassing 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 wordt afgestemd op de lijst van de beleidsregel. In de lijst zijn gevallen opgenomen met grote maatschappelijke/ruimtelijke impact en gerede kans op bezwaar. Op basis van de beleidsregel kan de

uitgebreide procedure (indien gewenst) van toepassing worden verklaard, dit zorgt ook voor transparantie richting initiatiefnemers. Op basis van bovenstaande informatie is de kolom 'Uitgebreide procedure' verwijderd uit de lijst van adviesrecht en wordt er een door het college vast te stellen beleidsregel opgesteld.

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 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. De gemeente heeft een stappenplan voor participatie opgesteld waar initiatiefnemers gebruik van kunnen maken, meer informatie is te vinden op: https://www.kerkrade.nl/stappenplan-participatie-bij-de-omgevingsvergunning.

Conclusie: Participatie wordt bij initiatieven alleen verplicht gesteld indien het gaat om een BOPA en de gemeenteraad heeft beslist dat bij deze activiteiten de participatieverplichting geldt. De gemeenteraad neemt een besluit voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een participatieplicht geldt.

Lijst met categorieën van gevallen met bindend adviesrecht en een participatieplicht

Onderstaand volgt de lijst met categorieën van gevallen met bindend adviesrecht van de gemeenteraad en verplichte participatie. De categorieën zijn in onderlinge samenhang beschouwd. Voor enkele gevallen geldt alleen een participatieplicht en is het bindend adviesrecht niet van toepassing.

No.	Categorie van gevallen	Bindend adviesrecht van de raad	Participatieplicht
1.	**Omgevingsvergunningen, opgesomd in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.**	√	√
2.	Energietransitie: Het opwekken van (duurzame) energie: • Windturbines • Zonnepanelenvelden (grondopstelling): met een oppervlakte groter dan 50m^2. Hiervoor geldt een uitzondering op bedrijventerreinen[1].	√	√
3.	**Wonen:** • **Binnenstedelijk: het realiseren van nieuw (en permanent) te bouwen woningen die zorgen voor een toevoeging van 50 of meer woningen.** • **Buitengebied: het realiseren van nieuw (en permanent) te bouwen woningen die zorgen voor een toevoeging van 1 of meer woningen.**	√	√
4.	Infrastructurele projecten: het aanleggen en bouwen van bovenlokale infrastructurele werken[2].	√	√
5.	**Middenspanningsstation (transportverdeelstation of regelstation) met een gebouwoppervlakte groter dan 50m^2 en een hoogte van 3,5 meter of hoger.**		√
6.	De nieuwbouw en/of wijziging van functie/gebruik van permanente maatschappelijke voorzieningen: scholen (of Integraal Kind Centrum), gezondheidszorgfuncties en gemeenschapshuizen, met een bruto vloeroppervlak (BVO) van 2000m^2 of meer[3].	√	√
7.	**Het nieuwbouwen van solitaire bouwwerken hoger dan 8 meter met een grote impact op de omgeving, zoals reclamemasten. Dit geldt niet voor een antenne-installatie of zendmast[4].**		√
	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 opnieuw voor advies aan de raad voor te leggen bij de vergunningaanvraag.		

Aanvullende toelichting per concreet geval

[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 een zonnepanelenveld, in dit geval de locatie "De Locht" in het zuidwestelijk deel van de gemeente Kerkrade. Voor de overige gebieden in het buitengebied is het planologisch niet mogelijk om zonnepanelenvelden (grondopstelling) te realiseren.

[2] Bij projecten voor lokale infrastructuur is geen advies van de raad nodig. Aanleg van nieuwe en aanpassingen van lokale weginfrastructuur heeft een beperkte impact en komen veelal voort uit sectoraal raadsbeleid, zoals het mobiliteitsplan. Wanneer het een bovenlokaal infrastructureel werk betreft (provinciaal of Rijk), is wel advies van de gemeenteraad nodig. Dit zal echter geregeld worden via een apart spoor (projectbesluit door de provincie en/of Rijk). Voor Kerkrade is dit de hoofdinfrastructuur (N300 en spoorwegen) en het Defensieterrein aan de Rimburgerweg in Eygelshoven.

[3] Het bruto vloeroppervlak (BVO) is de som van de vloeroppervlakte van alle bouwlagen, gemeten langs de buitenomtrek.

[4] De antenne/zendmasten in de gemeente Kerkrade hebben in het algemeen een hoogte van ongeveer 40 meter, gemeten vanaf het maaiveld. Tevens is er in de huidige bestemmingsplannen/tijdelijk omgevingsplan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid opgenomen in de bestemming 'verkeer', er is in principe 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.