

Evaluatie bindend adviesrecht gemeente Groningen 2025

Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Een nieuw instrument is de invulling van de adviesrol van de gemeenteraad bij concrete en complexe aanvragen voor omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het omgevingsplan, het zogenaamde bindend adviesrecht. Onder de Omgevingswet worden deze aanvragen om omgevingsvergunning aangeduid als ‘omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’. De gemeenteraad geeft een bindend advies en het college dient dit advies over te nemen. De gemeenteraad moet een besluit nemen over de gevallen/categorieën waarover hij advies wil geven. Regelt de gemeenteraad niets, dan hoeft het college niet naar de gemeenteraad voor geselecteerde activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Op 20 december 2023 heeft de raad een lijst met activiteiten vastgesteld waarvoor bindend adviesrecht geldt.

Aantallen aanvragen voor bindend advies voorgelegd

Vanaf de inwerkingtreding zijn onderstaande aanvragen voor adviesrecht voorgelegd:

1. Dobbestraat Woltersum: het bouwen van een school
2. B. Kuiperweg 1 Ten post: het bouwen van multifunctioneel centrum ‘Huis van Ten Post’
3. Sportlaan 22 Groningen: het bouwen van een wooncomplex
4. Violenstraat 34: het verbouwen van de werkplaats naar 4 zelfstandige woningen
5. Grunobuurt: woongebouw met 82 appartementen (Couchette Blok 1A) op voormalig NELF-terrein

Er zijn nog maar een gering aantal aanvragen voorgelegd voor adviesrecht. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Veel aanvragen zijn eind 2023 ingediend waardoor veel aanvragen die niet passen in het Omgevingsplan nog onder het oude regime (verklaring van geen bedenkingen) kon worden afgedaan.
- Grote bouwprojecten hebben vertraging. Dit is een trend die we bij veel gemeenten zien.

Eigen ervaring

We hebben het afgelopen jaar veel geoefend met de lijst door alvast ook vooroverleggen aan de activiteitenlijst te toetsen. We zijn in overleg getreden met de vergunningverleners, projectleiders en de omgevingsplanjuristen. Daaruit kwamen de volgende opmerkingen:

- Is het handig om bij aanvragen in het kader van de versterkingsopgave wel van adviesrecht gebruik te maken. Dit kost onnodig veel tijd. Bij publiektoegankelijke gebouwen wordt vaak al de raad op een andere wijze geïnformeerd.
- We zien in de toekomst problemen met de omgevingsprogramma's en de bopa's die daaruit voortvloeien. Kunnen we hiervoor een uitzondering opnemen: Omgevingsprogramma ->bopa -> geen adviesrecht.
- Sommige categorieën zijn niet ‘uit te leggen’ (bijvoorbeeld a). Maak de categorieënlijst werkbaarder en duidelijker.
- Er zit overlap in de lijst met activiteiten onder categorie A. en B.
- We zien dat bij sommige activiteiten de raad al op voorhand zal worden meegenomen. Bijvoorbeeld bij maatschappelijke gebouwen waarbij planvorming aan de raad wordt voorgelegd. Moeten deze activiteiten dan op het eind nog weer naar de raad?

Ervaringen andere gemeenten

De trend dat veel aanvragen aan het eind van 2023 zijn ingediend, zien we ook terug bij andere gemeenten. Ook dat grote (woning)bouwprojecten achterblijven bij de planning is ook te zien bij andere gemeenten. Dit heeft tot gevolg gehad dat ook andere gemeenten nog weinig ervaring hebben opgedaan met het adviesrecht.

Er worden landelijke (online) bijeenkomsten georganiseerd zodat de gemeenten hun ervaringen over het adviesrecht kunnen delen.

Bindend advies andere gemeenten

In vergelijking met andere gemeenten zien we dat binnen de gemeente Groningen veel meer activiteiten zijn aangewezen. Bij andere gemeenten zie je dat men name voor woningbouw, bedrijven en duurzame energie activiteiten zijn aangewezen. Daarbij zie je wel dat bijvoorbeeld in een kleinere gemeenten de grens voor woningbouw (aantallen woningen) lager ligt en bijvoorbeeld ook de m2 voor bedrijven. Bij grote gemeenten wordt vaak weer een groot aantal woningen (bijvoorbeeld 20 of meer) aangehouden. Voor de activiteiten met betrekking tot duurzame energie danwel mobiele communicatie zie je veelal dezelfde omschrijvingen.

Is dit het juiste instrument voor de raad?

Een veel gehoorde kritische noot is of het adviesrecht binnen de Omgevingswet wel een juist instrument is. De gemeenteraad wordt immers aan het sluitstuk van de aanvraag geïnformeerd. Hoe kan dan de gemeenteraad de aanvraag of het besluitvormingsproces nog beïnvloeden? Dit heeft ertoe geleid dat zelfs gemeenteraden er over nadenken om de lijst met aangewezen activiteiten zelfs in te trekken.

Argumenten afwijken van oordeel college

Er zijn nog geen legio voorbeelden beschikbaar waar de gemeenteraad in afwijking van het advies van het college wilde besluiten. In de gevallen waar het heeft gespeeld, kwamen zowel raadsleden als het college erachter dat het lastig is een ruimtelijke afweging te maken met juridisch steekhoudende argumenten. De argumenten die de verschillende fracties van de gemeenteraad aandroegen, zijn: we willen het niet, we vinden het niet mooi en er is geen draagvlak. Dit zijn geen argumenten die stand houden bij de rechter. Er zijn gevallen van discussies geweest, maar doordat er geen steekhoudende argumenten van de gemeenteraad kan worden geformuleerd, is het nog niet voorgekomen dat in afwijking van het advies van het college is besloten.

Termijnen worden niet gehaald

Voor de 5 voornoemde gevallen hebben we de termijn van 8 weken (met 6 weken verdagen) niet gehaald. Ook andere gemeenten halen de termijnen niet als de gemeenteraad gebruik maakt van hun adviesrecht. Een enkele gemeente haalt de termijn omdat zij ervoor gekozen hebben om een speciale commissie in het leven hebben geroepen die bijelkaar wordt geroepen zodra er een aanvraag voor adviesrecht ligt.

Tijdens het zomerreces haalt geen enkele gemeente de termijn. Als een aanvraag voor de zomer wordt ingediend, volgt overleg met de initiatiefnemer.

Tip van de VNG en andere gemeenten

Om onnodig tijd te verspillen door zowel het college als de gemeenteraad, wordt geadviseerd om als uitzondering in de categorieënlijst op te nemen:

Als er sprake is van een aanvraag waarvoor de raad als een kader of een ander instrument heeft vastgesteld (programma/visie) en de aanvraag past binnen deze kaders, geen sprake is van adviesrecht.

Jurisprudentie

Er is tegen voornoemde 5 gevallen geen bezwaar- en beroep ingesteld. We beschikken ook nog niet over jurisprudentie. Ook in de rechtspraak is nog geen jurisprudentie te vinden over het adviesrecht. Wel houden we dit nauwlettend in de gaten.

Aanpassingen huidige lijst

We hebben de lijst nog eens kritisch doorgenomen en hieruit volgen de volgende conclusies:

A. Bestaande woningen, woongebouwen en andere gebouwen <i>Het vernieuwen, veranderen, vergroten, uitbreiden vervangen en/of het wijzigen van het gebruik van woningen en bijbehorende bouwwerken, woongebouwen en andere gebouwen, waarbij vervangende nieuwbouw niet op dezelfde locatie plaatsvindt.</i>	Anders omschrijven. Er ontstond door de omschrijving teveel onduidelijkheid (laatste zin).
B. Nieuw te bouwen woningen <i>Indien er in de kleinere dorpen (minder dan 5000 inwoners) sprake is van een organische groei van meer dan 2 woningen.</i>	Overlap met activiteit A, anders omschrijven. Wel de behoefte om een activiteit te omschrijven voor het bouwen van woningen in het buitengebied.
C. Recreatiewoningen <i>Het gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning.</i>	Schrappen Landelijk gezien zijn hierover volop ontwikkelingen gaande (10 jaar wonen toestaan i.v.m. woningnood). Ook zal het in deze categorie niet gaan om solitaire woningen op recreatieterrein, maar om het gehele terrein. Indien permanente bewoning zal worden toegestaan, vindt vooraf afstemming met de raad plaats.
D. Tweede agrarische dienstwoning <i>Het oprichten van een tweede dienstwoning voor een bestaand, tevens bestemd, agrarisch bedrijf.</i>	Schrappen In het omgevingsplan staat al de afwijkingsmogelijkheden aangegeven. Hier wordt eigenlijk nooit vanaf afgeweken (dan pas wordt het een bopa). Ook heeft de provincie hier ook strikte regels voor. Daarnaast worden aanpassingen steeds lastiger voor agrarische bedrijven vanwege de stikstofproblematiek.

E. Aanpassen grens/vorm van agrarische bouwpercelen <i>Het aanpassen van het bouwvlak van een bouwperceel van een bestaand agrarisch bedrijf, waardoor de bestaande oppervlakte van het perceel wordt vergroot.</i>	Schrappen Idem activiteit D.
F. Nieuwbouw op open plekken <i>Het bouwen van woningen of andere gebouwen ter opvulling van een reeds bestaande open plek in een bestaande bebouwingsstructuur.</i>	Schrappen/anders omschrijven Hier is vaak een overlap met activiteit A.
G. Bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen <i>Het oprichten, vernieuwen, veranderen, vervangen of uitbreiden van bedrijfsgebouwen op een bestaand, als zodanig bestemd, bedrijventerrein.</i>	Opnemen in nieuwe lijst en anders omschrijven. Combineren met bedrijven, detailhandel en kantoorgebouwen
H. Bouwwerken ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen <i>Het oprichten, uitbreiden, veranderen of vernieuwen van gebouwen en andere bouwwerken ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen.</i>	Schrappen Bouwwerken ten behoeve voor maatschappelijke doeleinden worden vaak met gemeentegelden gerealiseerd. De raad wordt dus bij ontwikkelingen of nieuwbouw al voorafgaand aan de aanvraag meegenomen in het proces.
I. Mobiele telecommunicatie <i>Het oprichten van antennemasten, installaties en bijbehorende andere bouwwerken ten dienste van mobiele telecommunicatie, inclusief het bouwwerk waarop de antennemast (eventueel) wordt geplaatst, waarbij:</i> <i>1. het bijbehorende terrein groter is dan 100 m²,</i> <i>2. deze bouwwerken gemeten vanaf het aansluitende terrein hoger zijn dan 5 meter,</i> <i>3. in geval van een antennemast de hoogte meer dan 40 meter bedraagt.</i>	Ook opnemen in nieuwe lijst omdat dergelijke activiteiten gevoelig kunnen leggen.

J. Kleinschalige gebouwen in de openbare ruimte <i>Het oprichten van gebouwen in de openbare ruimte, zoals kiosken, paviljoens en andere gebouwtjes voor culturele manifestaties, openbare dienstverlening, detailhandel of kleinschalige horeca.</i>	Schrappen Dergelijke kleine ontwikkelingen volgen altijd wel na een goede ruimtelijke afweging en visie.
K. Ligplaatsen voor vaartuigen <i>Het gebruik van wateren als ligplaats voor vaartuigen.</i>	Schrappen Dit komt niet voor. Indien ligplaatsen worden verruimd, volgt na een goede ruimtelijke afweging waarbij de raad wordt geïnformeerd of kaders vaststelt.
L. Duurzame energie <i>Aanvragen ten behoeve van duurzame energievoorzieningen binnen en buiten de bebouwde kom, zoals weiden met zonnepanelen, windturbines en biogasinstallaties.</i>	Opnemen in nieuwe lijst. Omschrijving updaten gezien ontwikkelingen.
M. Vellen bomen <i>Het vellen van meer dan 20 bomen of het vellen van een monumentale boom.</i>	Schrappen Voor adviesrecht komen deze niet voor. Dergelijke aanvragen volgen uit uitvoerig overleg met de gemeente zodat het past binnen het beleid. Alleen bij particulieren volgt soms dat bij het kappen van een enkele boom het niet past binnen het beleid en aanvraag wordt geweigerd, maar die vallen niet onder adviesrecht.
N. Het gebruik van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen <i>Het uitbreiden van de oppervlakte van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen en/of de daarop aanwezige bebouwing waarbij de omvang van de bebouwing na de uitbreiding niet in overeenstemming is met de aard en de capaciteit van het omliggende terrein</i>	Schrappen Komt niet voor en volgt anders wel uit een goede ruimtelijke afweging. Deze worden vaak met gemeentegelden gerealiseerd en de raad wordt over deze ontwikkelingen meegenomen. Ook deel laatste zin, zorgt voor onduidelijkheid

Keuzes voor nieuwe lijst

Door de huidige activiteitenlijst kritisch door te nemen (en ook eens de lijsten van andere gemeenten te vergelijken), komen we op een viertal thema's die steeds terugkomen:

1. *Wonen*

We vinden het wel van belang dat er onderscheid wordt gemaakt tussen stedelijk- en buitengebied. Volgens het kernbegrip van de Ladder van duurzame verstedelijking is er sprake van een stedelijke ontwikkeling wanneer 12 woningen of meer worden gebouwd. De grens van 12 woningen hebben we daarom overgenomen.

Voor iedere woning dat in het buitengebied wordt gerealiseerd (waar wonen niet is toegestaan), geldt straks een adviesplicht.

2. *Bedrijfsgebouwen (bedrijven, kantoren en detailhandel)*

Een afwijking kan impact hebben op de omgeving. We hebben een grens van 1000m² aangehouden omdat één brandcompartiment in een dergelijk gebouw een oppervlak mag hebben van 1000 m².

3. *Duurzame Energie*

Het inzetten en gebruik maken van duurzame energiebronnen blijft volop in ontwikkeling en er kan impact hebben voor de leefomgeving. We hebben qua omschrijving overeenstemming gezocht met de Provinciale Omgevingsverordening Groningen.

4. *Mobiele communicatie*

Mobiele communicatie wordt en is belangrijk. Er kunnen ontwikkelingen ontstaan die impact hebben op de omgeving.

Uitzonderingen opgenomen

Het voorstel is ook uitzonderingen op te nemen:

- Indien de gemeenteraad een kader of ander instrumenten heeft gezien/vastgesteld. Wij hebben de teksten zoals opgenomen bij andere gemeenten vergeleken en een voor ons juiste aanpassing toegevoegd.
- Daarnaast nemen we een uitzondering ook op dat wanneer er sprake is van een aanvraag in het kader van de versterkingsopgave er geen advies te hoeft te worden gevraagd.
- Ook wanneer er sprake is van een tijdelijke aanvraag of een weigering wordt een uitzondering opgenomen.