

Platform Cultureel Erfgoed Groningen (PCEG)
pceg@groningenbinnenstad.nl

Groningen, 12 december 2023

Betreft: Raadsvoorstel bindend adviesrecht en verplichte participatie en
Beantwoording moties Commissie Ruimtelijke Kwaliteit

Geachte leden van de raad,

Voor uw vergadering van 6 december aanstaande staan onder meer geagendeerd het raadsvoorstel “Bindend adviesrecht en verplichte participatie” en de collegebrief “Beantwoording moties Commissie Ruimtelijke Kwaliteit”.

Het raadsvoorstel en de beantwoording door het college van de moties CRK geven ons aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

Na een samenvatting van de belangrijkste punten volgen eerst algemene opmerkingen en vragen. Daarna gaan we dieper in op de lijsten voor bindend adviesrecht en verplichte participatie, Tot slot gaan we in op de collegebrief waarin de moties over de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit worden beantwoord.

Samenvatting

Wij vinden dat onverantwoord veel activiteiten buiten het adviesrecht van de gemeenteraad worden gehouden. Vooral hoogbouw en (andere) dreigende wezenlijke veranderingen van de woon- en verblijfsomgeving in de stad.

Onduidelijk is de samenhang van het raadsvoorstel met de mogelijkheden voor participatie bij omgevingsplan, beleidsregels, besluiten op aanvragen voor binnenplanse en buitenplanse activiteiten, en voorafgaand aan en bij de welstandsbeoordeling.

Wij missen een vereiste van een bindend advies bij het afwijken van de doelen van het omgevingsplan en met de in de gemeente gestelde kaders, zoals bijvoorbeeld het erfgoedbeleid, en bij alle buitenplanse activiteiten bij monumenten.

Vervangende en/of verhoogde bouw op dezelfde locatie zouden vanwege de mogelijke impact op de omgeving onder de participatieverplichting moeten vallen. Hetzelfde geldt voor dakterrassen. Dit mede om onnodige procedures bij de burgerlijke rechter te voorkomen.

Welstand is ook van belang voor omwonenden en andere belanghebbenden. Dus is het in onze ogen wenselijk hen op tijd bij bouwvoornemens te (laten) betrekken!

Ons inziens zijn er wettelijke beperkingen waarmee een gemeente van goede wil niet kan werken:

a De mogelijkheid van de gemeente om een aanvraag bij gebrek aan participatie niet in behandeling te nemen zal zeer waarschijnlijk als een fake-waarborg uitpakken, omdat de

aanvraag om die reden niet mag worden geweigerd en iemand er niet van weerhouden kan worden een aanvraag te doen.

b De toepassing van de zienswijzenprocedure bij een besluit als alternatief te zien om burgers bij de omgevingsactiviteit te betrekken is aanzienlijk beperkt.

c Er is helaas niet voorzien in een participatie ondersteunende wettelijke bekendmakingsplicht voor initiatiefnemers. Wellicht zou de gemeente zelfstandig kunnen besluiten voor een duidelijke bekendmaking op locatie.

Wij vragen daarom de uit deze beperkingen voortvloeiende uitvoeringsproblemen met betrekking tot participatie – in breder verband – naar de landelijke overheid terug te koppelen.

Onderdeel bindend adviesrecht van de raad

In het raadsvoorstel wordt de nadruk gelegd op het bewaken van de termijnen onder de Omgevingswet. Daarom zijn (logischerwijs) de mogelijkheden om de gemeenteraad bij bouwplannen te betrekken beperkt. Dat verklaart ook het beperkte aantal categorieën van gevallen waarin de gemeenteraad volgens het raadsvoorstel een bindend adviesbevoegdheid zou moeten krijgen. In wezen komt het erop neer dat de landelijke Kruiemelregeling die straks komt te vervallen in het besluit van de gemeenteraad wordt overgenomen.

Echter, in het recente verleden is gebleken tot welk democratisch tekort de toepassing van de Kruiemelregeling in Groningen heeft kunnen leiden. Er bleek namelijk buiten de gemeenteraad om, onder het mom van bijgebouw, hoogbouw met meerdere etages te kunnen worden gerealiseerd. Dit kan toch niet de bedoeling zijn.

Bij de toepassing van de voorliggende categorieënlijst bindend adviesrecht wordt ook nu weer het risico gelopen dat een bouwvoornemen toch maatschappelijk gezien zo controversieel kan zijn dat de Raad zich als volksvertegenwoordigend lichaam er politiek mee bezig had willen houden.

Veel beter is het natuurlijk om politieke discussies achteraf te voorkomen en voor alle gebieden een maximum bouwhoogte en oppervlakte in de categorieënlijst te hanteren (zie hieronder onze opmerkingen over de lijst bindend adviesrecht).

Onderdeel verplichte participatie

Afhankelijkheid van besluit op aanvraag

Participatie van bewoners van Groningen is al verplicht bij de totstandkoming van het omgevingsplan en dragende omgevingsvisies. Van de gedetailleerdheid van het omgevingsplan zal afhangen of besluitvorming door gemeente over concrete bouwinitiatieven aangewezen is, zo hebben wij eerder begrepen.

Zonder besluitvorming door de gemeente over een concrete omgevingsactiviteit zijn gedupeerde omwonenden en andere belanghebbenden, waaronder ook maatschappelijke organisaties, aangewezen op de rechtsbescherming van de burgerlijke rechter als restrechter wanneer zij geconfronteerd worden met voor hen schadelijke gevolgen van bouwen rechtstreeks op basis van het omgevingsplan. Gezien die moeilijke, kostbare en risicovolle

weg (schadeclaims van de wederpartij!) is het voor burgers van belang dat hun overheid vooral haar toetsende werk en afweging van belangen zal gaan doen. Daarom dringen we erop aan het omgevingsplan zo gedetailleerd mogelijk op te stellen en voor zover daarin nog flexibiliteit zit, daarin te voorzien in vergunningvereisten.

Van haar besluitbevoegdheden/- opdrachten hangt af of *de gemeente überhaupt* kan toetsen of een initiatiefnemer omwonenden en andere belanghebbenden (waaronder dus ook maatschappelijke organisaties) op tijd en voldoende bij zijn bouwvoornemen heeft betrokken. Dat is de uitgangspositie voor de beantwoording van de vraag of participatie van omwonenden en andere belanghebbenden wel of niet verplicht kan en moet worden gesteld.

Beperking verplichte participatie: samenhang met omgevingsplan

De omgevingswetgever heeft – eenmaal geschrokken van haar eigen participatiedoelstelling – de mogelijkheid participatie bij een voorgenomen omgevingsactiviteit verplicht te stellen behoorlijk beperkt. Zoals in het raadsvoorstel vermeld, *slechts bij buitenplanse omgevingsactiviteiten (bpa)* en dan alleen in die categorieën van gevallen die door de gemeenteraad zijn aangewezen. Dat verklaart waarom gemeenten, die participatie belangrijk vinden, ertoe neigen om zoveel mogelijk met gedetailleerde omgevingsplannen te werken. Alleen wanneer daarvan wordt afgeweken, kan immers de basis worden gelegd voor betrokkenheid van bewoners bij bouwinitiatieven. Of participatie voor het vergunningstraject voor een bpa *kan worden verplicht gesteld*, hangt af van de vraag of het bouwinitiatief valt binnen een door de gemeenteraad aangewezen categorie (daarover nader hierna).

Beleidsregels

Om te kunnen beoordelen of in gevallen van verplichte participatie voldoende aan participatie is gedaan en de aanvraag in behandeling kan worden genomen, gaan B en W nog beleidsregels vaststellen, valt te lezen in het raadsvoorstel.

Wij adviseren B en W zich hierbij te laten informeren door burger-ervaringsdeskundigen. Keer op keer blijkt op zittingen hoe onzorgvuldig bouwers met omwonenden en/ of andere belanghebbenden zijn omgegaan. Daarvan kan worden geleerd.

Hoever zouden B en W kunnen gaan met niet in behandeling nemen van de aanvraag wanneer zij bij weigerachtigheid van de initiatiefnemer of te weinig door hem verschaft informatie blijven vinden dat de verrichte participatie onvoldoende is? B en W kunnen volgens de wet geen aanvraag weigeren wegens participatiegebrek. Aan de andere kant mag van initiatiefnemers die door de wet worden “bediend” met kortere behandelingstermijnen, en daarmee onder druk zetten van o.a. gemeenten, wel worden gevraagd dat zij hun huiswerk op het punt van participatie goed doen. Is hier duidelijkheid over?

Samenhang met de bevoegdheid de uitgebreide zienswijzeprocedure toe te passen

Als de gemeente zou vinden dat de initiatiefnemer onvoldoende aan participatie heeft gedaan, zou zij kunnen overwegen alsnog de uitgebreide zienswijzeprocedure toe te passen. Zowel in gevallen waarin participatie verplicht is volgens de lijst als in gevallen waarin die verplichting niet geldt, maar de gemeente kennis heeft gekregen van zorgen van omwonenden en andere belanghebbenden. Die haar daarmee proactief hebben benaderd tenminste wanneer zij weet hebben kunnen krijgen van de voorgenomen omgevingsactiviteit (zie daarover hierna). Helaas wordt, zoals in het raadsvoorstel wordt opgemerkt, die zienswijzenprocedure een uitzondering, omdat die alleen is bedoeld voor een aantal specifiek in de wet genoemde gevallen. Dat hangt samen met het verbeterdoel van de Omgevingswet om te komen tot een snellere en overzichtelijke besluitvorming bij initiatieven.

Maar mogen wij erop vertrouwen dat de gemeente haar wettelijke mogelijkheden om de zienswijzeprocedure toe te passen, optimaal zal benutten wanneer zij vindt dat een initiatiefnemer onvoldoende aan participatie heeft gedaan? Ook als stok achter de deur.

Achilleshiel: geen algemene bekendmakingsplicht voor initiatiefnemers geregeld

In de Omgevingswet is in relatie tot de participatiedoelstelling niet een bekendmakingsplicht geregeld voor voorgenomen omgevingsactiviteiten. Pas wanneer er een aanvraag is, kan de gemeente daarover een bekendmaking doen, hebben wij begrepen. Dit vormt de achilleshiel van de wettelijke regeling van de participatie.

Hoe kunnen omwonenden en andere belanghebbenden zonder een afdwingbare bekendmakingsplicht voor initiatiefnemers, ook voor een bouwvoornemen, dat buiten de categorieënlijst van verplichte participatie valt, op tijd daarvan kennisnemen, voordat de initiatiefnemer die bespreekt met de contactambtenaar/welstandsbeoordelaar van de gemeente? Want daarna volgt de aanvraag en, zo heeft de praktijk geleerd, is het plan al in beton gegoten. Of heeft de gemeente bij niet in acht nemen van de bekendmakingszorgvuldigheid door de initiatiefnemer de mogelijkheid de aanvraag net zo lang niet in behandeling te nemen als niet aan die zorgvuldigheidseis is voldaan? Zowel in gevallen van verplichte als van onverplichte participatie? Zie ook onze vraag hierboven over de verhouding van het niet in behandeling nemen tot het niet kunnen weigeren van een vergunning wegens gebrek aan participatie.

Hebben gemeenten (VNG) over deze bekendmakingsproblematiek met de regering gecommuniceerd? Welke mogelijkheden hebben gemeenten (nog) op dit punt?

Omdat de thans gebruikelijke manier van bekendmaken de meeste burgers niet bereikt, pleiten wij (tevens) voor een duidelijke bekendmaking op locatie.

Aangewezen activiteiten verplichte participatie: tevens uitsluiting van die verplichting voor andere activiteiten

Met de aanwijzing van activiteiten waarvoor een participatieverplichting geldt, worden tevens de activiteiten geduid waarvoor participatie niet verplicht wordt gesteld. Duidelijk is al wel dat er een aanzienlijk aantal activiteiten buiten vallen.

In ieder geval staat wel vast dat omwonenden en andere belanghebbenden wat betreft participatiewaARBorgen slechter af zijn wanneer zij te maken krijgen met een omgevingsactiviteit die valt buiten de aangewezen categorieën op de lijst. Zij moeten maar

hopen dat zij op tijd door de initiatiefnemer worden ingelicht (zie de eerdere opmerkingen daarover) en dat zijn contactambtenaar hem overeenkomstig de participatiedoelstelling van de Omgevingswet attendeert op zijn maatschappelijke zorgvuldigheid: omwonenden en andere belanghebbenden over zijn voornemen informeren en de kans geven hun wensen aan hem kenbaar te maken. En hem wijzen op het risico dat B en W later nog zorgen van omwonenden en van andere belanghebbenden bij hun belangenafweging zouden kunnen betrekken? Op dat risico bij niet of onvoldoende geboden participatiemogelijkheid is immers bij de parlementaire behandeling van het voorstel Omgevingswet/Invoeringswet geweest. Als een soort waarborg, maar verder niet geregeld en, zoals opgemerkt, niet ondersteund door een bekendmakingsverplichting voor initiatiefnemers. Welke mogelijkheden ziet de gemeente/zien gemeenten nog om deze gaten op te vullen? Of deze uitvoeringsproblematiek maar terugkoppelen naar de regering?

De lijsten op zichzelf beschouwd

De beschrijving van de categorieën in onderdelen A tot en met N van de lijst voor bindend adviesrecht en die voor verplichte participatie komen inhoudelijk overeen. Voor een nadere beperking (uitzonderingen) van het bindend adviesrecht is de Kruimelregeling overgenomen.

Duidelijk moet zijn dat begrippen die betrekking hebben op bestaande situaties, zoals “bestaande bebouwingsstructuur” in categorie F, slaan op de werkelijke situatie en niet de juridisch planologische. De ervaring met afwijkingsbesluiten leert dat dat nogal eens gebeurt. Totaal afwijkend van de belevingswereld van bewoners. Dus voorkom dit soort juridisering!

1. Betreffende het bindend adviesrecht:

Op de activiteitenlijst voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor een verplicht advies van de Raad nodig is stelt het College een aantal uitzonderingen voor. De eerste uitzondering, genummerd 1 waarvoor de Raad geen adviesrecht wordt toegekend betreft “een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan”. Voor zover het bijbehorende bouwwerk buiten de bebouwde kom ligt, gelden twee voorwaarden:

- a) het bijbehorend bouwwerk mag niet hoger zijn dan 5 meter, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf en
- b) de oppervlakte mag niet meer dan 150m² bedragen.

Ligt het bouwwerk in de bebouwde kom dan worden er geen voorwaarden gesteld

Anders dan in de bestaande wetten zal in de Omgevingswet een mechanisme (in een eerdere discussie over een pilot door een uwer als een “addertje onder het gras” getypeerd) werkzaam zijn waarbij de normen in het omgevingsplan vijfjaarlijks worden bijgesteld overeenkomstig de gerealiseerde buitenplanse projecten: de norm van het omgevingsplan zal zich aanpassen zodat wat buitenplans was binnenplans wordt. Dit kan leiden tot een excessieve bijstelling van de norm binnen de bebouwde kom tenzij in de toegestane hoogte van het bijgevoegde bouwwerk een begrenzing wordt aangebracht zoals dat is gedaan voor de bijbehorende bouwwerken buiten de bebouwde kom. .

Nu is de vaststelling van de omgevingsplannen een verantwoordelijkheid van de Raad. Het bovenbeschreven mechanisme doet afbreuk aan die verantwoordelijkheid. Nu zou de Raad daar vrede mee kunnen hebben indien het zal gaan om kleine bijstellingen. Maar bij grote

bijstellingen van het omgevingsplan zal dat ons inziens anders moeten liggen. Als voorbeeld moge gelden een gebouw in de binnenstad dat met een drietal verdiepingen wordt verhoogd. Op termijn van maximaal vijf jaar leidt dit tot een aanzienlijke verandering in de normstelling van het omgevingsplan: alle gebouwen in het gebied waar de nieuwe norm geldt krijgen dan direct bouwrecht tot dezelfde bouwhoogte zonder dat de Raad daar enige invloed op kan uitoefenen. Omwonenden zullen last kunnen ervaren van de verandering (schaduw, uitzicht) en straatbeeld en omgevingskwaliteit kunnen er onder lijden.

Om te voorkomen dat de verantwoordelijkheid voor het omgevingsplan aan de Raad ontglipt kan hij besluiten de voorwaarden die gesteld worden aan het bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom ook te laten gelden voor het bebouwde gebied van de gemeente. In ieder geval kunnen dan besluiten over grotere afwijkingen (hoger dan 5 meter en/of groter dan 150m²) van het omgevingsplan niet buiten de Raad om geschieden. Beter vinden wij het, het adviesrecht wat betreft "het bijbehorend bouwwerk" aan de Raad te laten. Het geeft de Raad weliswaar meer werk, maar de verantwoordelijkheid in geval van het bouwen volgens het bijbehorend bouwwerk blijft bij de Raad in harmonie met zijn democratische verantwoordelijkheid.

2 Betreffende de verplichte participatie

In de met A aangegeven activiteit wordt verplichte participatie voorgeschreven voor zover de "vervangende nieuwbouw niet op dezelfde locatie plaats vindt". We pleiten er voor verplichte participatie ook te laten gelden indien de nieuwbouw wel op dezelfde locatie plaats vindt. En ook voor dakterrassen participatie verplicht te stellen.

Argumenten:

- Bijbehorende bouwwerken kunnen leiden tot buiten proportionele afwijkingen van de bestaande bouwhoogte met negatieve effecten op het uitzicht en de zonlichtreceptie van de omwonenden en tot de teruggang van het welstandsniveau van de buurt.
- Bovendien wijkt nieuwbouw boven oudbouw daarvan vaak in vorm en omvang af (aan de buurt opgedrongen contrast) en kan er al sprake zijn van een onrechtmatig gerealiseerde situatie.
- Ook over dakterrassen dienen de omwonenden te kunnen participeren. Er zullen in ieder geval afspraken over het gebruik daarvan moeten kunnen worden gemaakt.

De collegebrief "Beantwoording moties Commissie Ruimtelijke Kwaliteit"

Zoals hierboven blijkt en u uit vorige brieven van ons platform hebt kunnen opmaken, maken wij ons zorgen over de wijze waarop de participatie straks zal zijn gewaarborgd. In het bijzonder die bij de uitwerking die aan bestemmingsplan, t.z.t. het omgevingsplan, en niet te vergeten: de welstandscriteria, zal worden gegeven in concrete bouwplannen. Vanuit dat gezichtspunt wekt de volgende passage in de collegebrief van 4 oktober aandacht:

"Een belangrijk verschil met Eindhoven is dat Groningen de Commissie niet positioneert aan het begin van het planvormingsproces. Die rol is momenteel belegd bij het Atelier Stadsbouwmeester als het gaat om advies en ruimtelijke kaderstelling op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in het voortraject. De Commissie is in het planvormingsproces

gepositioneerd binnen de afdeling Vergunning Toezicht en Handhaving (VTH) en zal zich daarom met name richten op de vergunningen stroom aan het einde van het planvormingsproces en daarmee de toets op ruimtelijke kwaliteit binnen de gestelde kaders. *Als wij ons traject juist hebben doorlopen dan heeft participatie **in het voortraject** onder begeleiding van een projectmanager, programmamanager of coördinator plaatsgevonden die gebruik maakt van adviseurs op het gebied van participatie in zijn of haar team (zie hiervoor de leidraad participatie die momenteel in ontwikkeling is).* Een adviseur op dit gebied toevoegen aan de commissie voor advies in dit stadium van de planvorming voegt weinig toe." (Cursivering PCEG).

Hier lijkt de discussie over de vraag of en hoe tijdige participatie bij bouwvoornemens kan worden bewerkstelligd weer vooruit te worden geschoven naar de ontwikkeling van een leidraad en inschakeling van participatieadviseurs in een voor ons (nog?) mysterieuze black box.

Mogen burgers en organisaties de ervaringen die zij o.a. in bezwarenprocedures met bouwers hebben opgedaan ook inbrengen voor de leidraad participatie?

Het is niet meer van deze tijd dat bouwers op basis van eigendomsrecht en zekerheid die zij ontlene aan bestemmingsplan en omgevingsplan, en met de ruimte die de globale welstandscriteria hen bieden voor nastreven van winstmaximalisatie, zich niets gelegen laten liggen aan omwonenden **met wie zij de ruimte delen**. Meer dan de bouwers en bewoners van het betrokken pand worden omwonenden geconfronteerd met de visuele en praktische gevolgen (o.a. verandering van lichtinval) van een bouwplan. Ook meer dan passanten in de openbare ruimte. Laat welstand er eindelijk ook zijn voor de burens! En geef hen de kans op tijd hun wensen naar voren te brengen zowel bij de initiatiefnemer als bij de eerste toetsing op ruimtelijke kwaliteit (welstand).

Hopelijk komt er na de vergadering van 6 december a.s. meer duidelijkheid.

Voorlopig weer tot zover
en met vriendelijke groet,

Platform Cultureel Erfgoed Groningen,
waarbij zijn aangesloten de Bewonersvereniging Groningen Binnenstad,
de Buurtvereniging het A-Kwartier, de Bewonersorganisatie HortusEbbinge,
de provinciale commissie van de Bond Heemschut en de Stichting Vrienden van de stad
Groningen.