

PCEG - Platform Ruimtelijke Kwaliteit Groningen
pceg@groningenbinnenstad.nl

Aan de leden van de Raad van Groningen
 [REDACTED]

Groningen, 25 november 2025

Betreft: Wijziging lijst bindend adviesrecht gemeenteraad

Geachte leden van de raad,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het raadsvoorstel tot wijziging van het bindend adviesrecht.

Hieronder geven wij onze reactie ten behoeve van de beeldvormende sessie op woensdag 26 november 2025 en de meningsvormende die nog gaat volgen.

Wij uiten daarin onze zorg of de gemeenteraad met de voorgestelde beperkingen van bindend adviesrecht haar rol als volksvertegenwoordiger goed kan (blijven) vervullen. Het lijkt erop dat haar positie meer en meer een wordt van passief medebestuurder in plaats van volksvertegenwoordiger die zorgen en ideeën oppakt van bewoners en organisaties over – in dit geval – de leefomgeving. En daarover – niet tandoos - in discussie gaat met B en W.

Rol gemeenteraad

De bestaande lijst bindend adviesrecht gemeenteraad wordt uitgedund. Met argumenten waarbij vragen zijn te stellen. Daarop komen wij hieronder terug.

Wat ons principieel de meeste zorgen baart is de regeling van de uitzonderingen op de – toch al beperkte - lijst voor bindend adviesrecht. In de voorgestelde tekst staat:

De gemeenteraad maakt geen gebruik van zijn adviesrecht voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die passen binnen een eerder door:

- a. het college vastgesteld gebiedsgericht omgevingsprogramma dat voor wensen en bedenkingen aan de gemeenteraad is voorgelegd;*
- b. kaders die door de gemeenteraad zijn vastgesteld of door middel van een wensen en bedenkingen procedure aan de raad zijn voorgelegd.**

** denk hierbij aan projecten die al in ontwikkeling waren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (01-01-2024) zoals; structuurvisies, stedenbouwkundige randvoorwaarden, masterplannen, gebiedsvisies, kavelpaspoorten, stedenbouwkundige plannen van eisen (SPvE) of een daarmee te vergelijken ruimtelijk kader.*

Van omgevingsprogramma's en gebiedsvisies (a) mag worden verwacht dat die voldoende zicht geven op de mogelijke gevolgen voor een bepaald gebied, zoals in de ontwerp-Gebiedsvisie Healthy Ageing Campus.

Bij de onder (b) bedoelde ruimtelijke kaders is dat onduidelijk. Het zijn immers doorgaans ambitiedocumenten, van een hoog abstractieniveau of globaal richtinggevend. Die nog uitwerking in een gebiedsvisie en programma behoeven.

Vooraf bij categorie (b) is de kans aanwezig dat de uitwerking/toepassing daarvan op concreet bouwniveau tot discussies bij omwonenden en in de samenleving leidt. Waar de gemeenteraad iets mee moet doen, wil zij haar rol als volksvertegenwoordiger blijven vervullen.

Is de VNG op wier kompas B en W meedelen te varen zich hiervan ook bewust?

Daarnaast is het participatietraject bij de totstandkoming van de genoemde algemene kaders niet altijd duidelijk: is/wordt alleen maar volstaan met ophalen van ideeën en meningen uit de samenleving, zoals bij Geleide Groei, of is er een zienswijzeprocedure gevolgd door een besluit met een terugkoppelende reactienota?

Wij adviseren om in gebiedsvisies en programma's het voorbeeld van de ontwerp-gebiedsvisie Healty Ageing Campus te volgen en onderdeel (b) in de regeling van de uitzondering op de categorieën voor bindend adviesrecht te schrappen, in ieder geval nader te bezien.

Onterechte zorgen over motivering van eventueel negatief advies

In het raadsvoorstel wordt uiteengezet welke verantwoordelijkheid de gemeenteraad, ook gezien de wettelijke termijnen voor de behandeling van een aanvraag, neemt bij een negatief advies. Uiteindelijk zal de raad in die gevallen een besluit moeten nemen met een eigen motivering. In de evaluatie wordt daarover opgemerkt dat het in de praktijk bij andere gemeenten lastig is gebleken om dan een ruimtelijke afweging te maken met juridisch steekhoudende argumenten. De argumenten zullen stand moeten houden bij de rechter.

Wij hopen dat u zich door deze – lijkt wel bezwerende woorden – niet af laat leiden van uw verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening (in de taal van de Omgevingswet: evenwichtige toedeling van functies aan locaties) in de gemeente. Zeker in situaties waarin concepten of visies ad hoc worden ontwikkeld om een bouwplan maar mogelijk te maken. Dan ligt ongecontroleerde precedentwerking en afbraak van wat in geldende plannen een goede ruimtelijke ordening is gevonden op de loer. **Met een uitdrukkelijke herbevestiging van de uitgangspunten van een geldend plan om wildgroei te voorkomen zou al een toereikende motivering voor een negatief advies en afwijzing van de aanvraag kunnen worden gegeven.** Een rechter die zo'n motivering desavoueert, moet wel heel erg uit zijn rol schieten.

Het schrappen van categorieën uit de bestaande lijst

Onderdeel A Bestaande woningen, woongebouwen en andere gebouwen

Is na onderbrenging in de nieuwe categorie “Nieuwbouw woningen” duidelijk welke hoogtegrens geldt? Zie hieronder ook bij Verplichte participatie. Wij vinden dat er een hoogtegrens moet worden gesteld aan wat buitenplannen buiten de raad om kan worden gegund.

Onderdeel F Nieuwbouw op open plekken

Ook hier is onduidelijk of en in welke mate van de maximumhoogte in het omgevingsplan kan worden afgeweken, zonder bindend advies. Dus ook hier de beperking van het bindend adviesrecht objectief begrenzen.

*Onderdeel H Bouwwerken ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen en
Onderdeel N Gebruik van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen*

Reeds betrokkenheid van de gemeenteraad bij financiering

Over deze categorieën wordt in de evaluatie opgemerkt dat er in die gevallen gemeentelijke uitgaven worden gedaan waarover de raad al voor een aanvraag wordt geïnformeerd. Onder andere om die reden zouden zij van de lijst kunnen worden gehaald.

Vragen:

Gemeentelijke uitgaven voor een project staan toch los van het uiteindelijk ontwerp? Hierin kan geen argument worden gezien om de genoemde categorieën van de lijst af te voeren.

Maar los daarvan: hoe worden ook omwonenden en belanghebbende maatschappelijke organisaties tijdig over die besluitvorming geïnformeerd en in staat gesteld de raad met hun vragen te benaderen?

Overigens zal de raad de financiering van het betrokken project niet om ruimtelijke redenen kunnen tegenhouden. Dat kan, als we het goed begrepen hebben, juridisch alleen met gebruik van het bindend adviesrecht. En dat wordt nu juist beperkt.

Onderdelen J, K, M en N

Kleinschalige gebouwen in de openbare ruimte,

Ligplaatsen voor vaartuigen,

Vellen van bomen (meer dan 20 of een monumentale boom) en

Het gebruik van sportvelden, recreatieterreinen en begraafplaatsen

In de evaluatie wordt gesteld dat deze gevallen niet of nauwelijks voorkomen. Voor zover wel van het omgevingsplan wordt afgeweken, zal die afwijking gevoelig kunnen liggen in de samenleving. Kleine ingrepen kunnen cumulatief één grote vormen met gevolgen voor het stadsbeeld. Bij K, M en N kan ook de kwaliteit van de leefomgeving in een buurt in het geding zijn.

Als onderbouwing voor het schrappen van deze categorieën wordt ook aangevoerd dat er al een goede ruimtelijke afweging is geweest.

Waaruit moet die goede ruimtelijke afweging blijken, als de uitkomst daarvan niet het omgevingsplan is waarvan wordt afgeweken? Zijn eventuele belanghebbenden daarover op tijd geïnformeerd en hebben zij de mogelijkheid gehad de raad te benaderen? Met kans op in ieder geval een politieke discussie?

Of worden hier ruimtelijke afwegingen bij de toepassing van reeds bestaande binnenplanse afwijkingsmogelijkheden bedoeld?

Verplichte participatie

De lijst van gevallen waarin bij afwijking van het omgevingsplan participatie verplicht is blijft ongewijzigd. In de evaluatie wordt bij categorie A opgemerkt dat de formulering verduidelijking behoeft.

Voor A bestaat nog steeds het risico dat vervangende nieuwbouw op de bestaande locatie de hoogtematen in het omgevingsplan en van de bestaande bouw aanzienlijk overstijgt, en bij bijvoorbeeld een woontoren, geen verplichte participatie geldt.

Waarom wordt deze formulering niet zo snel mogelijk, bijvoorbeeld bij het raadsvoorstel aangepast? De rechtsonzekerheid blijft maar voortduren.

Met vriendelijke groet,



Namens PCEG - Platform Ruimtelijke Kwaliteit Groningen,
waarbij zijn aangesloten de Bewonersvereniging Groningen Binnenstad,
de Buurtvereniging het A-Kwartier, de Bewonersorganisatie HortusEbbinge, de Bewonersorganisatie Binnenstad-Oost, de provinciale commissie van de Bond Heemschut en de Stichting Vrienden van de stad Groningen.